

Artículos / Articles

Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública <i>Value conflicts, cognitive limitations and organizational malpractice as risks to the usefulness of codes of ethics in public administration</i>	
VILLORIA, MANUEL	7-21
Apoyo del Gobierno o de un familiar en México ante la COVID-19: un estudio exploratorio de las personas receptoras <i>Government or family support in Mexico during COVID-19: An exploratory study of recipients</i>	
PÉREZ-SORIA, JUDITH	22-42
Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas <i>Challenges of local public procurement to ensure quality and innovation in personal care services</i>	
MARTÍ-COSTA, MARC / CONDE LÓPEZ, CECILIA ISABEL	43-59

Experiencias y casos / Experiences and cases

La evaluación de los servicios públicos como proxy al análisis de las políticas públicas subnacionales: su calidad y sus tipos en los municipios mexicanos <i>Evaluation of public services as a proxy for the subnational public policies analysis: their quality and types in mexican municipalities</i>	
MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, ALDO ADRIÁN	60-80
Quantifying learning losses due to COVID-19 in Ecuador: A fixed-effects analysis of standardized test scores for elementary and middle school <i>Cuantificación de las pérdidas de aprendizaje debido a la COVID-19 en Ecuador: un análisis de efectos fijos de los puntajes de pruebas estandarizadas para la educación primaria y secundaria</i>	
PONCE JARRÍN, JUAN ELÍAS / INTRIAGO ARMIJOS, RUTHY VANESSA	81-95
La movilidad urbana: un pilar clave de los sistemas locales de bienestar en las ciudades del futuro. Estudio de caso de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza <i>Urban mobility: A key pillar of local welfare systems in the cities of the future. Case study of the urban agendas of Seville, Valencia and Zaragoza</i>	
VEGAS, IGNACIO / DOBLADO, BENITO / SÁNCHEZ TRUJILLO, MARCO ANTONIO	96-114

GaPP

Número **36**
Nueva época
Noviembre, **2024**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT-356/2024
Fecha de publicación: 12 de julio de 2019 (1º convocatoria)
Válida hasta: 24 de julio de 2025



INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.36.2024>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora jefa: Eloísa del Pino Matute
Presidenta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC

Coordinación:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 231-24-002-X
Depósito legal: M-39.657-1994

Catálogo general de publicaciones oficiales:
<https://publicacionesoficiales.boe.es/>

EQUIPO EDITORIAL

Editora jefa

Eloísa del Pino Matute, Presidenta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas-CSIC (España). <https://orcid.org/0000-0001-5497-1302>

Comité editorial

Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Departamento de Ciencia Política y Sociología. <https://orcid.org/0000-0002-2278-629X>

Óscar Barberá Arete, Universidad de Valencia (España). Profesor titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. <https://orcid.org/0000-0003-2424-2605>

Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Profesor agregado del Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP). <https://orcid.org/0000-0003-2191-5712>

Inés Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Sociología: Metodología y Teoría.

Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Director del Lab Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub). <https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

Cecilia Güemes Ghirardi, Universidad Autónoma de Madrid (España). Profesora ayudante doctora. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. <https://orcid.org/0000-0002-2332-9082>

Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Profesor titular. Facultad de Derecho. Departamento de Derecho Público. <https://orcid.org/0000-0003-1151-3007>

Luis Herrera Díaz Aguado, Consejo de Estado (España).

Mario Kölling, UNED (España). Profesor contratado doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política. <https://orcid.org/0000-0001-8561-6952>

Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Profesora y subdirectora del Departamento de Ciencias Sociales. Directora del Instituto Mixto de Investigación Universidad Carlos III – Fundación Juan March. <https://orcid.org/0000-0002-4268-0302>

Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesora titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0001-7644-6891>

Ainhoa Novo Arbona, Universidad del País Vasco (España). Profesora agregada. Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0001-6184-7916>

Raquel Ojeda García, Universidad de Granada (España). Profesora titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0002-1948-7678>

Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Profesor titular de escuela universitaria de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Profesora titular de universidad. Facultad de Sociología. Departamento de Sociología y Ciencias de la Comunicación. <https://orcid.org/0000-0001-7383-9980>

Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Catedrático de Economía Aplicada. Departamento de Economía y Dirección de Empresas. <https://orcid.org/0000-0001-5724-9091>

Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Vicedecano de la Facultad de Ciencias Políticas y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

Ana María Sanz León, Universidad de Barcelona (España). Profesora titular. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho.

Secretario

Jorge Hernández-Moreno, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (España). Instituto de Políticas y Bienes Públicos.. <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>

Secretario-Gestión editorial

Gibrán Cruz Martínez, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor ayudante doctor. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>

Editor técnico

Roberto Tomé, INAP (España)

Comité asesor

Joaquín Brugué, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público. <https://orcid.org/0000-0002-4284-2236>

Ernesto Carrillo Barroso, Universidad Complutense de Madrid (España). Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0002-9500-659X>

César Colino Cámara, UNED (España). Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0002-9352-705X>

Nuria Cunill Grau, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos, Campus Santiago de Chile (Chile). Profesora titular. <https://orcid.org/0000-0002-3645-1044>

Mauricio Ivan Dussage Laguna, Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México). Profesor investigador titular de la División de Administración Pública.

<https://orcid.org/0000-0001-7630-1879>

Mila Gascó Hernández, University at Albany (EE.UU.) Associate Professor and Research Director for the Center for Technology in Government Department of Public Administration and Policy International Affairs Rockefeller College of Public Affairs and Policy.

<https://orcid.org/0000-0002-6308-8519>

Mariely López Santana, George Mason University (EE.UU.). Profesora titular y directora del Political Science Graduate Program at the Schar School of Policy and Government.

Elke Loeffler, Universidad de Strathclyde (Reino Unido). Senior Lecturer and Director of Research and Strategic Partnerships at Centre for Policing Research and Learning.

<https://orcid.org/0000-0002-9424-8917>

Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Profesor titular de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas. Departamento de Ciencias Sociales.

<https://orcid.org/0000-0001-8017-3937>

Lourdes Nieto López, UNED (España). Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

José Antonio Olmeda Gómez, UNED (España). Catedrático de Ciencia Política y de la Administra-

ción. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. <https://orcid.org/0000-0001-5353-061X>

Sonia Ospina Bossi, Universidad de New York (EE.UU). Professor Emerita of Public Management and Policy at the Wagner Graduate School of Public Service.

Valérie Pattyn, Leiden University (Países Bajos). Assistant Professor at the Institute of Public Administration.

<https://orcid.org/0000-0001-7844-8858>

Carles Ramió Matas, Universitat Pompeu Fabra (España). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Barcelona School of Management. <https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

José Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España). Profesor titular. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Departamento de Ciencia Política y de la Administración.

<https://orcid.org/0000-0003-0412-2921>

Joan Subirats Humetes, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Catedrático de Ciencia Política. Departamento de Ciencia Política y Derecho Público.

<https://orcid.org/0000-0002-4738-0739>

Manuel Villoria Mendieta, Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España). Catedrático de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Departamento de Derecho Público y Ciencia Política.

<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) tiene el objetivo de fomentar los análisis científicos sobre gestión y Administración pública, gobernanza y reforma del Estado, aportando conocimientos teóricos y sustantivos sobre los retos y las tendencias actuales de las Administraciones y sus políticas públicas. Asimismo, GAPP pretende divulgar las mejores prácticas de la Administración pública para orientar tanto a académicos como a profesionales del sector público para la adopción de decisiones, y está especialmente centrada en el ámbito español, europeo e iberoamericano.

Con este propósito GAPP publica tanto trabajos académicos como contribuciones de los profesionales de las Administraciones públicas que sirvan para hacerlas avanzar. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* acepta para su revisión y posible publicación estudios científicos, experiencias y casos de investigación y críticas de libros.

A partir de enero de 2021, GAPP publica tres números por año, con fecha primero de marzo, primero de julio y primero de noviembre respectivamente, uno de ellos monográfico, todos editados únicamente en formato digital. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* utiliza el modelo *online first* (publicación avanzada). Los artículos aprobados son puestos en línea en espera de ser definitivamente publicados en el número correspondiente.

Los textos que se remitan a GAPP deben ser originales en español o inglés, no publicados anteriormente y deben seguir las pautas de rigurosidad y éticas aceptadas por la comunidad científica, ya que este es el único mecanismo que garantiza la indexación de la revista y su calidad. Los artículos recibidos son sometidos a un riguroso proceso de revisión por pares a doble ciego.

GAPP cree en la difusión libre del conocimiento científico y, por ello, se adscribe a políticas de acceso abierto (OA) a la información.

GAPP es editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, dependiente del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública y se financia exclusivamente con cargo al presupuesto del organismo editor.



GAPP se publica bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Artículos / Articles

Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública <i>Value conflicts, cognitive limitations and organizational malpractice as risks to the usefulness of codes of ethics in public administration</i>	
VILLORIA, MANUEL	7
Apoyo del Gobierno o de un familiar en México ante la COVID-19: un estudio exploratorio de las personas receptoras <i>Government or family support in Mexico during COVID-19: An exploratory study of recipients</i>	
PÉREZ-SORIA, JUDITH	22
Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas <i>Challenges of local public procurement to ensure quality and innovation in personal care services</i>	
MARTÍ-COSTA, MARC / CONDE LÓPEZ, CECILIA ISABEL	43

Experiencias y casos / Experiences and cases

La evaluación de los servicios públicos como proxy al análisis de las políticas públicas subnacionales: su calidad y sus tipos en los municipios mexicanos <i>Evaluation of public services as a proxy for the subnational public policies analysis: their quality and types in mexican municipalities</i>	
MARTÍNEZ-HERNÁNDEZ, ALDO ADRIÁN	60
Quantifying learning losses due to COVID-19 in Ecuador: A fixed-effects analysis of standardized test scores for elementary and middle school <i>Cuantificación de las pérdidas de aprendizaje debido a la COVID-19 en Ecuador: un análisis de efectos fijos de los puntajes de pruebas estandarizadas para la educación primaria y secundaria</i>	
PONCE JARRÍN, JUAN ELÍAS / INTRIAGO ARMIJOS, RUTHY VANESSA	81
La movilidad urbana: un pilar clave de los sistemas locales de bienestar en las ciudades del futuro. Estudio de caso de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza <i>Urban mobility: A key pillar of local welfare systems in the cities of the future. Case study of the urban agendas of Seville, Valencia and Zaragoza</i>	
VEGAS, IGNACIO / DOBLADO, BENITO / SÁNCHEZ TRUJILLO, MARCO ANTONIO	96

Entrevistas / Interviews

Presentación de la nueva sección «Entrevistas»

Presentation of the new section «Interviews»

DEL PINO MATUTE, ELOÍSA	115
Gobiernos, territorios y políticas públicas: un análisis desde una perspectiva multidimensional y multisectorial. Entrevista con Daniel Béland	
HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE / CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN	116
Gobernanza multinivel y retos de coordinación de la gestión de las crisis. Entrevista a Mariely López-Santana	
CRUZ-MARTÍNEZ, GIBRÁN / HERNÁNDEZ-MORENO, JORGE	126

Recensiones / Book reviews

Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández y Rut Bermejo Casado (eds.): *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*

RAMOS RODRÍGUEZ, LUIS

133

Eloísa del Pino Matute y M.^a Josefa Rubio Lara (dirs.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.)

BADILLO FLORES, PASTOR

137

Bent Greve: *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States*

ANDRÉS-BELMONTE, CARLOS

140



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 29-12-2023
Modificado: 27-05-2024
Aceptado: 27-05-2024
Prepublicado: 11-06-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11331>
Páginas: 7-21

Referencia: Villoria, M. (2024). Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 7-21. <https://doi.org/10.24965/gapp.11331>

Conflictos de valores, límites cognitivos y malas prácticas organizativas como riesgos para la utilidad de los códigos éticos en la Administración pública¹

Value conflicts, cognitive limitations and organizational malpractice as risks to the usefulness of codes of ethics in public administration²

Villoria, Manuel

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

manuel.villoria@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Villoria es catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es autor de más de doscientas publicaciones (libros y artículos) sobre Administración pública, corrupción y ética administrativa.

RESUMEN

Objetivos: en un momento en el que miles de códigos éticos empiezan a aprobarse en las Administraciones públicas españolas, este artículo trata de aportar luz sobre sus posibilidades y limitaciones, considerando, especialmente, los retos cognitivos que representan y su inserción en entornos organizativos que, en ocasiones, socializan en malas prácticas a sus empleados. **Metodología:** se trata de un texto teórico y de reflexión, basado en teoría moral aplicada, centrado en la denominada ética administrativa, al que se aporta investigación reciente sobre ciencia cognitiva. **Resultados:** el texto resalta el destacado papel de la motivación moral y la construcción del carácter para el éxito de los códigos, pero también nos permite comprender los problemas que se derivan de los conflictos de valores en el servicio público y cómo afrontarlos. Se demuestra el papel de las emociones, sentimientos e intuiciones en la conformación de las decisiones éticas, así como el riesgo de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones frente a problemas morales. Finalmente, se trata el problema de los riesgos de socialización y normalización de prácticas corruptas en las organizaciones. **Conclusiones:** derivadas de los resultados, se aportan recomendaciones para las personas y organizaciones públicas a la hora de desarrollar y utilizar los códigos.

PALABRAS CLAVE

Códigos éticos; conflictos de valores; emociones; motivación moral; socialización.

¹ Esta publicación es parte del R&D project: PID2020-115869RB-I00, funded by MCIN/AEI/10.13039/501100011033/ «FEDER A way to make Europe».

² Quisiera agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

ABSTRACT

Objectives: At a time when thousands of ethical codes are beginning to be approved in Spanish public administrations, this article tries to shed light on their possibilities and limitations, especially considering the cognitive challenges they represent and their insertion in organizational environments that sometimes socialize their employees in bad practices. **Methodology:** This is a theoretical and reflective text based on applied moral theory, focusing on the so-called administrative ethics, to which recent research in cognitive science is added. **Results:** The text highlights the important role of moral motivation and character formation for the success of codes. But it also allows us to understand the problems arising from value conflicts in public service and how to deal with them. The role of emotions, feelings, and intuitions in shaping ethical decisions is demonstrated, as is the risk of cognitive biases in decision making in the face of moral problems. Finally, the problem of the risks of socialization and normalization of corrupt practices in organizations is addressed. **Conclusions:** Recommendations for individuals and public organizations in the development and use of codes are derived from the results.

KEYWORDS

Ethical codes; value conflicts; emotions; moral motivation; socialization.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. COMPONENTES DE LA DECISIÓN ÉTICA Y SU RELACIÓN CON LOS CÓDIGOS ÉTICOS. 3. LOS VALORES Y SUS CONFLICTOS. 4. LOS SEGOS Y ERRORES DE APRECIACIÓN TÍPICOS CUANDO NOS ENFRENTAMOS A PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS. 5. LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN³

Los códigos éticos y de conducta (CEC)⁴ son documentos formales que contienen valores, principios y normas morales para guiar el comportamiento de una organización y su personal. Pero también pueden ser instrumentos de autorregulación ética de las profesiones (como en el ámbito médico o investigador). Los CEC del sector público abarcan profesiones y organizaciones muy diferentes, pero todos deben tener en común la promoción del interés general⁵ como fundamento del servicio público, es decir, deben evitar que el interés particular prevalezca en la toma de decisiones y guiar a sus receptores a un comportamiento guiado por la búsqueda del bien común. Los CEC para empleados públicos existen en Europa y Estados Unidos desde principios del siglo XIX. Un ejemplo es *Los deberes de los funcionarios públicos*, publicado por Amos Kendall en 1829 (Gilman, 2005). A comienzos del siglo XX ya existen interesantes ejemplos de códigos generales –por ejemplo, en España, el *Manual del empleado*, de 1905, elaborado por Enrique Marthín y Guix (2007)– y de códigos para algunas áreas de gobierno, como la sanidad o los servicios sociales. Más tarde, en 1978, la Office of Government Ethics estadounidense impulsó un código ético para todo el sector público, y ya a partir de la última década del siglo surge el Comité Nolan británico y sus famosos *Estándares de conducta para la vida pública*. Hoy en día, la expansión de los códigos para organizaciones y servidores públicos⁶ es imparable, con miles de ejemplos a lo largo del planeta y de nuestro país.

Tanto para las personas que ocupan puestos políticos como para las que ocupan puestos profesionales, la tarea de los códigos éticos en las organizaciones públicas comienza por aclarar y determinar, mediante

³ Esta parte del texto se basa en gran medida en mi contribución a la *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society* (Villoria, 2024).

⁴ Usamos indistintamente *códigos éticos* y *códigos de conducta*. En teoría, los primeros se centran en definir valores y principios, pero no detallan comportamientos concretos ni establecen sistemas de sanciones; los códigos de conducta, por su parte, establecen normas y prohibiciones detalladas, así como sanciones (Gilman, 2005). Un ejemplo de los primeros es el *Código Nolan*, y de los segundos el *Código de ética de la Oficina de Ética Gubernamental de Estados Unidos*. Sin embargo, es difícil encontrar ejemplos claros de cada uno de ellos en la vida real, ya que suelen ser complementarios.

⁵ El interés general nunca está predefinido en democracia, sino que es fruto de la interacción, la escucha mutua y la deliberación de todas las personas e intereses afectados. Al final, puede dar lugar a leyes y normas jurídicas que los servidores públicos deben aplicar con imparcialidad, sin que intereses privados les desvíen del fin de la norma (Rothstein y Teorell, 2008; Villoria, 2023).

⁶ Usaremos *servidores públicos* para incluir tanto empleados públicos como altos cargos o electos.

valores, principios y criterios, cuándo se está dentro de la línea del interés público y cuándo se ha cruzado esa línea poniendo el interés privado por delante (Lewis, 2005). Según Kirby (2018, p. 4), debemos adoptar el enfoque de «la institución primero» en lo que respecta a la integridad. Para él, la integridad institucional es la intensa disposición de una organización pública para perseguir su misión de manera eficiente, dentro de las limitaciones de la legitimidad y en consonancia con sus compromisos. Por otra parte, la integridad de los servidores públicos consiste en su intensa disposición a apoyar la integridad de su organización. Según esta visión, el CEC debe funcionar como una expresión formalizada de la integridad institucional. En cualquier caso, los códigos institucionales deben coexistir con los códigos profesionales, generando, en muchos casos, una doble servidumbre a la profesión y a la institución. Estas múltiples servidumbres deben integrarse en la vida práctica del servicio público, lo cual no es siempre sencillo.

Dicho esto, y basándonos en la experiencia de las consultas remitidas a diversos comités de ética y en diversas investigaciones de hechos contrarios a las normas éticas reflejadas en los códigos, lo cierto es que muchas personas, enfrentadas a uno o varios CEC, pueden pensar que tienen delante un conjunto de mensajes vacíos o bien valores con múltiples interpretaciones que no les ayudan a definir cuál debe ser su conducta frente a un problema moral. De ahí que un gran número de servidores públicos prefieran normas legales para que les guíen en su actuación, muy a menudo sujeta a discrecionalidad e incertidumbre. El problema es que, por muy detalladas que sean las normas de conducta, jamás podrán dar respuesta a todos los problemas morales que se plantean en la gestión diaria de un servicio público. Más aún: cuando las normas alcanzan niveles de detalle excesivos, el resultado es la burocratización extrema y, frecuentemente, la paralización de los servicios, además de generar errores de criterio, pues los servidores públicos se atienen a detalles que no están pensados para el caso concreto y que entorpecen, además, la toma de decisiones. La actuación ética exige reflexión, no el mero seguimiento de procesos.

En el artículo que sigue, desarrollado esencialmente con una vocación práctica y multidisciplinar, trataremos de analizar problemas cognitivos y organizativos con los que se encuentran las personas que trabajan en las Administraciones y que les generan dificultades para actuar éticamente, haciendo que los códigos éticos pierdan utilidad. Se trata de un texto teórico y de reflexión normativa, basado en teoría moral aplicada, centrado en la denominada ética administrativa, al que se aporta investigación reciente sobre ciencia cognitiva. Además del *desk-review*, con una elección mixta de textos teóricos y empíricos diversos, es esencial para poder valorar el texto considerar la experiencia previa de quien escribe el artículo, no solo por la observación participante de quien ha presidido y es miembro de numerosos comités de ética, sino también porque ha redactado y actualizado códigos éticos nacional e internacionalmente y ha realizado y realiza investigaciones empíricas sobre este tema⁷.

A partir de este momento, comenzaremos con una reflexión sobre los componentes esenciales de las decisiones éticas y su necesaria consideración cuando se trata de aplicar un código ético. Seguiremos con un análisis de los sistemas de valores en el servicio público y los conflictos existentes. Una parte central del texto consistirá en las reflexiones sobre el papel de las emociones, sentimientos e intuiciones en la conformación de las decisiones éticas, así como el riesgo de los sesgos cognitivos en la toma de decisiones frente a problemas morales. Finalmente, antes de las conclusiones, se trata el problema de los riesgos de socialización y normalización de prácticas corruptas en las organizaciones. Concluimos con una serie de recomendaciones que surgen del texto y de las investigaciones consultadas.

2. COMPONENTES DE LA DECISIÓN ÉTICA Y SU RELACIÓN CON LOS CÓDIGOS ÉTICOS

Los CEC deben entenderse como una guía de acción, pero guía que solo encuentra su verdadera utilidad cuando se acompaña de la conciencia de que el problema que se nos plantea tiene una dimensión moral, es decir, que buscamos libremente una respuesta a un problema o un dilema cuya solución, siempre incierta, producirá daño o beneficio a otros (Velasquez y Rostankowski, 1985). Un código ético no sirve para dar respuestas a cuestiones matemáticas o técnicas; tampoco es un manual de procedimientos a seguir que libera de la incertidumbre del paso siguiente a dar. Es una guía lo suficientemente abierta como para que se

⁷ En concreto, el *Código iberoamericano de buen gobierno* (2006), la *Carta iberoamericana de ética e integridad en la función pública* (2018) o el *Código ético integral para la Administración local* (2024). Para una investigación empírica, véase la encuesta del CIS, *Ética pública y corrupción*, estudio n.º 2826, de diciembre de 2009, módulo de encuesta ganador de la convocatoria correspondiente a ese año.

acomoden diversas respuestas a temas similares, en función de las circunstancias y de los valores en juego, y suficientemente cerrada como para que, tras una reflexión suficiente, queden medianamente claras las conductas que son inaceptables éticamente y que, por tanto, deben ser evitadas.

La reflexión moral, para que alcance niveles de mínima calidad, no exige un conocimiento de las teorías morales más importantes, aunque ello puede ayudar y aportar excelencia a la decisión, pero sí una capacidad de razonamiento y de construcción de juicio moral que permita una explicación sólida frente a los demás y frente a uno mismo. No se puede actuar éticamente cuando los valores que guían nuestra actuación o los principios en que se fundamenta son incoherentes, nuestras premisas son falsas o las consecuencias que sacamos de los hechos no superan un test de racionalidad y son ilógicas. John Bigelow y Robert Pargetter (2007) conectan la integridad con una capacidad deliberativa y discriminadora para elegir los caminos o deseos mejores y, posteriormente, ser coherentes con la elección. Los CEC no eliminan la propia autonomía moral ni eximen al servidor de la obligación de razonar. Los códigos deontológicos proporcionan, como mucho, una razón *prima facie* de peso para actuar de una determinada manera y deben ser adaptados a cada caso concreto. Por ello, es importante reforzar la capacidad deliberativa y razonadora de los servidores públicos y su desarrollo moral (Kohlberg y Candee, 1984) para que elijan bien.

Pero la motivación moral es también esencial para que los códigos cumplan con su función. Quien desea actuar de forma corrupta o quien considera que todo vale para alcanzar sus objetivos verá el código como un instrumento que evitar o usar cínicamente para conseguir sus metas. Es obvio, pues, que un código ético se dirige a personas con motivación moral, es decir, que quieren actuar éticamente y que necesitan ayuda para evitar caer en actividades incorrectas sin desearlo. Diferentes investigaciones muestran que, contrariamente a las ideas de la elección pública, muchos funcionarios públicos tienen motivación de servicio público, una forma de motivación laboral que, por razones, sentimientos o socializaciones tempranas, conduce a un mayor compromiso, implicación y rendimiento (Ritz *et al.*, 2016). Vinculado a ello, numerosos estudios empíricos demuestran que la mayoría de la gente quiere actuar de forma coherente con lo que consideran correcto (Gelbrich *et al.*, 2016; Boudon, 2003), es decir, que existe un deseo de actuar de acuerdo a creencias morales; ahora bien, esa mayoría se reduce mucho cuando se ve que el resto actúa de forma no ética y no les pasa nada, es decir, que el entorno puede reducir el punto de referencia moral que nos ponemos y que si no alcanzamos, nos genera culpa (Carlsmith y Gross, 1969). A pesar de todo, siempre habrá personas que prefieran actuar de forma no ética porque ponen por delante sus deseos egoístas y cortoplacistas sobre el interés general, incluso teniendo claro que su actuación no es la correcta o porque actúan pasionalmente y distorsionan sus creencias (May y Holton, 2012). Frente a ello, las organizaciones deben incorporar la posibilidad de investigaciones y reconveniones por comportamiento no ético para evitar una impunidad desmoralizadora. Para ello, los comités de ética son fundamentales, pero no bastan. De ahí que, como señalamos en diferentes partes del texto, los códigos éticos encuentran todo su potencial en el marco de sistemas de integridad holísticos, sistemas en los que existen evaluaciones completas de riesgos, formación y socialización en valores del servicio público, canales de denuncia que garanticen la confidencialidad, protección a los informadores, etc.

Finalmente, una vez que se ha decidido seguir un camino que se considera el más ético, es esencial la fortaleza de voluntad para seguirlo (May, 2014), aunque genere problemas personales y dificultades profesionales. Para ello, es importante el desarrollo de las virtudes personales; en definitiva, de un carácter moral que permita afrontar las dificultades y presiones para que no actuemos con integridad. Esto nos lleva a la reflexión sobre las virtudes y la integridad. Ya Aristóteles insistía en que las virtudes no se forman de un modo natural, sino que han de ser introducidas mediante la razón y el hábito (2001). Si la moral fuera natural en sentido estricto, ¿qué sentido tendría tratar de encontrar una guía de conducta si la naturaleza nos la proporcionara sin más? El hecho de que busquemos y necesitemos una orientación en nuestra conducta para con los demás y para con nosotros mismos implica que la moral no es algo dado y bajo la cual actuemos de una manera espontánea. La investigación de la moral históricamente ha tenido como objetivo prioritario encontrar esa orientación o esos principios universales y generalizables que nos guíen, pero una vez que se ha creído descubrirlos no basta en general con haberlos puesto ante nuestra mirada, sino que se requiere, con la educación y con el hábito, hacer coincidir nuestras acciones con las normas en las que hemos reconocido el carácter de lo moral. Esta capacidad o disposición que nos hace concordar las acciones con las normas es llamada virtud. Incluso la moral que pone el acento en las reglas y no en las disposiciones internas no puede dejar a un lado la consideración de la virtud, pues esta es precisamente la que capacita al individuo para conformar sus acciones de acuerdo con las reglas (Villoria e Izquierdo, 2020).

Siguiendo a Charles Freeland (2022), «la ética nicomaquea de Aristóteles comienza con la pregunta sobre el bien: “¿Qué es el bien?”». Aristóteles, en respuesta a esta pregunta, considera que el bien es la felicidad (Eudaimonia). Todos los seres humanos desean la felicidad. Este es el *telos* de la vida humana. Aristóteles sostiene que son las virtudes las que ofrecen el mejor camino hacia el logro y la realización de este objetivo. La felicidad para la ética de Aristóteles es el bienestar de una vida completa, y como tal implica o requiere el ejercicio de las virtudes, la moderación, el coraje, la sabiduría y la justicia. Aristóteles (2001, Libro II, cap. 6) define las virtudes morales como una disposición o carácter asentado del alma, que determina la elección de acciones y emociones y que consiste esencialmente en la observancia de la media (la cantidad justa) relativa a cada posible acción, determinada por un principio racional o como aconsejaría un hombre prudente. En última instancia, uno no discute los fines o propósitos de la vida humana. Generalmente no se discute que la salud y la felicidad son tales bienes. Lo que se discute son los medios por los que se pueden lograr. Tener las virtudes en su lugar, como una disposición establecida, entonces forma el fundamento, la condición para la posibilidad de realizar los propósitos más elevados de la vida humana, que es vivir bien y en *felicidad*.

Más allá de esta visión aristotélica de la virtud, lo que queremos en este texto es recordar que, aunque tengamos claro qué es lo bueno y qué es lo negativo en nuestro espacio de trabajo, ello no implica que vayamos a seguir lo bueno y rechazar lo malo, pues para ello necesitamos estas virtudes, esta fuerza de carácter para ser valientes frente al poder establecido y sus demandas injustas o ilegales, para controlar nuestras pasiones y evitar generar crisis innecesarias o para refrenar nuestra tendencia a favorecer a los nuestros y, por el contrario, asumir la justicia como guía de la acción. Más aún, como ahora veremos, aunque los valores y principios estén claramente definidos, muchas veces entran en conflicto o tienen que ser aplicados al caso concreto. Y en ese momento es muy importante la virtud de la prudencia o *phronesis* en términos aristotélicos. Esta virtud incluye la sensibilidad moral, la percepción, la imaginación y el juicio basado en la experiencia. En suma, que la virtud de la prudencia es esencial para aplicar correctamente valores y principios. Pero incluso las normas que guían la acción en los códigos éticos no pueden aplicarse de forma fiable sin esa sabiduría práctica de la virtud porque su correcta aplicación requiere una apreciación de la situación, es decir, la capacidad de reconocer en una situación concreta las características de esta que son moralmente relevantes (Hursthouse y Pettigrove, 2016).

Es cierto que muchas veces no es sencillo guiarnos por el aspecto positivo de las virtudes: tengo que ser valiente, pero en este caso no sé cómo aplicarlo; tengo que ser justo, pero no tengo claro qué criterio de justicia aplicar al caso; tengo que ser templado y no guiarme por las pasiones, pero no tengo claro qué pasiones son las que me dominan; tengo que ser prudente y buscar el término justo entre dos excesos, pero no soy capaz de definir ese justo medio. Ante ello, un criterio práctico es buscar lo contrario, pues aunque tenemos una lista relativamente corta de virtudes, tenemos una lista de vicios posibles enormemente larga (Hursthouse, 1999): no seas irresponsable, descuidado, perezoso y un largo etcétera. De ahí que al redactar códigos éticos sea útil también dejar claro al lector lo que no se debe hacer, además de definir valores deseables.

Repetido a lo largo del tiempo, el hábito de la virtud se inculca en el individuo y se convierte en integridad. Por ello, en este texto consideramos que la integridad es, sobre todo, una *virtud-racimo* que incluye varias virtudes individuales. Huberts (2014) considera la integridad como una cualidad que poseen aquellas personas que actúan en su día a día de forma coherente con los principios, valores y normas que son relevantes en función del rol que ocupan. Y de acuerdo con la teoría de Cox *et al.* (2021), la integridad es una virtud compleja, espesa, multifacética. Alguien con integridad debe tener compromisos con los principios y normas relevantes, pero a la vez tiene que ser capaz de evolucionar, adaptarse a los cambios, promover la escucha y no asumir un *statu quo* de forma fanática o ciega. La integridad es enemiga de la arrogancia, del dogmatismo o del fanatismo. Pero, por otra parte, alguien con integridad tiene que ser capaz de mostrar rasgos estables de conducta, tiene que ofrecernos responsabilidad y estabilidad emocional suficiente como para poder relacionarnos de forma consistente y previsible. Pero la construcción de integridad no es solo una responsabilidad personal; por ello, como acabamos de indicar, la formación en ética en las Administraciones, unida a la reflexión compartida en el trabajo sobre los códigos y la socialización en sus valores, es un elemento esencial para construir colectivamente integridad a través del apoyo y control mutuo.

3. LOS VALORES Y SUS CONFLICTOS

Klamer (2003, p. 195) definió los *valores* como «cualidades que se aprecian por contribuir o constituir lo que es bueno, correcto, bello o digno de alabanza y admiración». Según Gortner (2001), los valores son

normas de deseabilidad que influyen en la selección de fines y medios para la acción. Los valores asumidos aportan un peso en la elección de la acción y, por ello, son elementos clave si están bien elegidos para guiarnos en el buen camino hacia el aseguramiento de la razón de ser de nuestra profesión y del bien último que perseguimos, que en nuestro caso es el interés general. Así, el valor *transparencia* nos acerca, por ejemplo, hacia el interés general en la contratación pública, mientras el valor *opacidad* nos alejaría. Es muy importante que cuando se redacta un código de ética y cuando se forma al personal en los códigos se tengan en cuenta todos los valores esenciales. Si, por ejemplo, se establece un código centrado en valores de legalidad e imparcialidad, las personas formadas y socializadas en este código no se darán cuenta de que la ausencia de ciertas conductas vinculadas a otros valores les hace actuar de forma no ética en el trabajo. Si no me forman en el valor de la austeridad o la eficiencia, probablemente salga del despacho sin apagar la luz o el ordenador o proponga una norma que genera unos costes inasumibles, aunque sea de un gran rigor jurídico. De ahí la necesidad de reflexionar profundamente sobre los valores que incorporar, sin necesidad de poner tantos que generen más confusión que ayuda. Además de los valores, en los códigos también es importante aclarar los principios. Un principio es una declaración relativa a la conducta o el estado del ser necesarios para cumplir un valor (Cooper 1998, p. 12). En resumen, los valores son obligaciones morales generales, mientras que los principios son las condiciones o comportamientos éticos que esperamos.

En todo caso, por mucho que se concreten en normas no podremos obviar los conflictos de valores. La vida está llena de conflictos de valores y cuando elegimos uno probablemente dejamos en segundo lugar otro. Toda elección implicaría una pérdida. Cuando nos enfrentamos a un código ético y contemplamos los valores que están en su cabecera seguro que nos sentiremos a gusto con ellos y los leeremos con un sentimiento de agrado y de conexión emocional positiva. Pero ¿cómo aplicarlos a la vida real? Eso es otro problema, sobre todo cuando entran en conflicto. Son múltiples los casos en los que, aparente o realmente, las exigencias de distintos valores entran en conflicto porque apuntan en direcciones opuestas. La honestidad y la transparencia apunta a decir la verdad a mi subordinado sobre sus errores; la empatía o la compasión –sobre todo si pasa un mal momento personal– a guardar silencio o incluso a edulcorar la verdad. ¿Qué debo hacer? Estos conflictos se complejizan cuantos más valores incorporamos a los códigos. Algo que empieza a ser habitual.

Ante ello, para simplificar y ver la posibilidad de centrarnos en los valores esenciales, los valores se pueden agrupar en lo que se podrían definir como *roles* o *conjuntos de valores*, aunque para su mejor entendimiento a las agrupaciones de valores vamos a denominarlas *polos de integridad*. Los polos de integridad expresan bien la tensión entre valores: hay valores que incentivan, por ejemplo, la eficacia, y otros que incentivan la legalidad, lo que en la toma de decisiones concretas puede generar tensiones que no son fáciles de resolver. En todo caso, es *útil* definir los diversos polos de integridad que existen en la actuación pública y los valores que acompañan cada polo para garantizar que ningún valor esencial se olvida y, con ello, se generan decisiones que, pretendiendo ser correctas, al final no lo sean plenamente. Y al mismo tiempo evitando repetir valores que al final no añaden utilidad a lo esencial. En esta configuración me gustaría seguir el itinerario histórico de generación de valores en las Administraciones de nuestro entorno.

Los primeros valores que se incorporan a las Administraciones profesionales y meritocráticas son los propios del modelo burocrático y de la sociedad moderna en términos de Max Weber: la imparcialidad y la legalidad (Rothstein y Teorell, 2008; Fukuyama, 2014). En torno a ellos se acumulan valores como la neutralidad política, la seguridad jurídica, la objetividad, etc., que son los que han permitido desarrollo económico y control de la corrupción en los países que los han implantado rigurosamente (Rauch y Evans, 1999; Dahlström *et al.*, 2012). Es cierto que este modelo parte de la idea de racionalidad instrumental, lo cual exige también eficacia, jerarquía y lealtad. No obstante, este conjunto de valores, unidos a los de economía, eficiencia, descentralización o austeridad, son los que se priorizan en un segundo momento histórico, cuando el paradigma weberiano entra en crisis y aparece el *new public management* (NPM) como paradigma dominante vinculado al modelo de sociedad neoliberal. Los excesos del modelo NPM, tanto en términos de falta de equidad como en los numerosos casos de corrupción, trajeron la llegada de los valores propios de la buena gobernanza (Kaufmann *et al.*, 2004) y al neoweberianismo (Dahlström y Lapuente, 2017), que incluyeron la transparencia, la rendición de cuentas o la participación, así como el reforzamiento de la profesionalidad e imparcialidad como valores que resaltar. Finalmente, el desarrollo del feminismo, el medioambientalismo, los ODS y el respeto a la diversidad, en un entorno complejo y disruptivo, unidos a la llegada de las nuevas tecnologías, la digitalización y la inteligencia artificial, dieron lugar a una nueva oleada de valores y principios que ponen en lugar preferente la innovación, la adaptación, la equidad de

género, la ecología, la discriminación positiva o la equidad digital⁸. Al final, la suma de todos los valores, aunque estén muchas veces en contradicción (ver Dunleavy *et al.*, 2006), expresa la realidad de nuestras Administraciones, su complejidad y robustez (Howlett *et al.*, 2018).

Por otra parte, existen unos valores que entendemos que son transversales a los diferentes paradigmas, como la integridad. Otro valor transversal es la ejemplaridad; cualquier conducta pública del personal, particularmente cuando despliegue sus responsabilidades o actividad profesional, pero también aquella privada que excepcionalmente pueda trascender a la esfera pública, debe estar guiada por un comportamiento modélico en el que, dicho con palabras de Javier Gomá (2014), «tu ejemplo produzca en los demás una influencia civilizadora». Otros incluyen también como valor transversal el desinterés, que consistiría en cumplir con las responsabilidades de forma veraz y transparente, dirigiendo la actividad exclusivamente hacia el objetivo del pleno cumplimiento del interés público, evitando que los intereses personales nos desvíen de tal meta, aunque este valor ya estaría incluido en la integridad.

Ahora bien, los valores que hemos incluido hasta el momento son construcciones intelectuales de los expertos, organismos internacionales, académicos y Gobiernos. La pregunta que nos hacemos ahora sería: ¿son estos los valores que la ciudadanía española demanda? Por desgracia, no tenemos una encuesta específica sobre el tema y menos aún una con muestras autonómicas, aunque en diversas investigaciones previas sí hemos podido comprobar que el valor legalidad o el de imparcialidad son demandados masivamente por la ciudadanía⁹. No obstante, en estudios internacionales sí se han hecho análisis del marco de demanda axiológica de la ciudadanía y los resultados son hasta cierto punto sorprendentes. De acuerdo con Neo *et al.* (2023), en contraste con los supuestos de la bibliografía sobre la satisfacción ciudadana, los ciudadanos apenas valoran la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad. Por el contrario, los tres valores universales que los ciudadanos desean del funcionariado son la capacidad de servicio o servicialidad, la receptividad o responsividad y la dedicación, además, obviamente, de la integridad. Los tres hacen referencia al esfuerzo por servir a la ciudadanía, a la voluntad y capacidad de atender y cubrir las necesidades que muestra la ciudadanía o a servir con esmero y prontitud. Todas ellas reflejan, probablemente, una cierta influencia de la teoría de la calidad sobre el sector público.

Una vez que hemos hecho este análisis, creo que veremos más claramente cómo los conflictos entre polos son muy posibles, pero también pueden darse los conflictos de valores dentro del mismo polo. Por ello, es conveniente tener una visión de conjunto y entender cuáles son los valores finalistas a los que sirven los diferentes valores analizados. La clave será actuar prudencialmente y tratar de equilibrar valores, conscientes de que si solo consideramos uno de ellos, anulamos el contrario, que también es necesario. En todo caso, como reglas de prioridad y como consejo práctico, respetemos siempre los derechos humanos y evitemos hacer daño a la ciudadanía con nuestras decisiones; respetemos siempre el principio de no maleficencia propio de la bioética.

Finalizamos este epígrafe ofreciendo el mapa de valores que podría resultar de la clasificación que hemos hecho, sin pretender decir que un código deba incorporar todos ellos (tabla 1).

TABLA 1. EL MAPA DE VALORES EN FUNCIÓN DE LOS POLOS DE INTEGRIDAD

Polo de integridad	Valores conexos
1. Polo de integridad vinculado a la garantía de seguridad jurídica (Estado de derecho)	<ul style="list-style-type: none"> • Imparcialidad • Legalidad • Neutralidad • Coherencia • Profesionalidad • Lealtad • Disciplina • Competencia

⁸ No vamos a definir en este texto cada uno de los valores. Nos remitimos al *Diccionario de la Real Academia* o a diccionarios específicos para ello; por ejemplo, el de Tomas Andrés (2000).

⁹ Ver, por ejemplo, la encuesta del CIS *Ética pública y corrupción*, estudio n.º 2826, de diciembre de 2009.

Polo de integridad	Valores conexos
2. Polo de integridad vinculado a la generación de un desarrollo económico sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Eficacia • Eficiencia • Calidad • Subsidiariedad • Planificación • Evaluación • Innovación • Austeridad • Respeto al medio ambiente
3. Polo de integridad vinculado a la promoción de calidad democrática	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia • Rendición de cuentas • Participación • Cortesía • Cooperación • Colaboración
4. Polo de integridad vinculado a la promoción de la cohesión social y la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Igualdad de oportunidades • Igualdad de género • Cohesión territorial • Discriminación positiva • Empatía • Cuidado • Equidad tecnológica • Ecología • Inclusión • Privacidad datos personales
Valores transversales y priorizados por la ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad • Ejemplaridad • Desinterés • Servicialidad • Receptividad/Responsividad • Dedicación y entrega

Fuente: elaboración propia.

4. LOS SEGOS Y ERRORES DE APRECIACIÓN TÍPICOS CUANDO NOS ENFRENTAMOS A PROBLEMAS Y DILEMAS ÉTICOS

La mente humana está dividida entre la razón y el impulso emocional. La ética de Hume (2005, Libro III), por ejemplo, da un gran peso a los sentimientos. Hume defiende que la razón no es motivante: el hecho de que sepamos que un acto es bueno no nos motiva a seguirlo. Lo que nos motiva a seguirlo son los sentimientos morales, que subyacen al juicio moral y son motivantes. Tendemos a perseguir o rechazar acciones o personas según cómo las hayamos juzgado moralmente, pero en ese juicio están presentes previamente los sentimientos. Así, gracias a la empatía nos ponemos en la piel de quien sufre la injusticia y rechazamos prácticas injustas, incluso aunque no tengamos claro qué sería lo más justo. Ahora bien, esos sentimientos no son siempre puramente naturales, sino que muchas veces están educados y creados por diversos mecanismos e instrumentos. El primero de ellos es el aprendizaje histórico porque la lucha por la supervivencia nos ha enseñado que el egoísmo y la falta de cooperación llevan a la destrucción del grupo. De ahí el sentimiento de rechazo al egoísmo y a la falta de reciprocidad. Un análisis de la evolución humana e, incluso, de lo que algunos denominan ética de los animales (ver Singer, 1993; de Waal, 2014), nos muestra que los grupos que han desarrollado más las habilidades sociales y morales han tenido más éxito en la supervivencia. Esta afirmación no significa que una moral desarrollada se reciba genéticamente entre los grupos humanos, aunque probablemente ciertas actitudes prosociales y ciertos componentes de lo que podríamos denominar *pilares de la moralidad*, como la reciprocidad, la empatía, la cooperación o un rechazo básico a la injusticia sí tengan una base genética. Posteriormente, a partir de una racionalización *ex post* se establecen

obligaciones morales para evitar que las pasiones destruyan la necesaria cooperación y respeto mutuo. Al final, gracias a la socialización familiar y societal, asumimos las obligaciones y sentimos como rechazables los incumplimientos y como digno de elogio y seguimiento el comportamiento de aquel que cumple, aunque ello le ocasione inconvenientes; de ahí nuestro deseo de cumplir con las reglas morales. Por ello, un código sin ejemplos de comportamientos éticos y no éticos no es fácilmente motivante. La incorporación de viñetas y ejemplos de la vida real puede ser muy útil. En la formación en códigos éticos es esencial introducir casos prácticos que nos sitúen frente a hechos admirables y rechazables.

Todo ello nos lleva a destacar el papel de las intuiciones morales. Ante la mayoría de las decisiones morales, sin necesidad de reflexión profunda, ya sabemos qué deberíamos hacer y qué no; por ejemplo, existe una motivación para seguir prácticas cooperativas, para devolver favores, para ayudar a quien sufre o para rechazar la injusticia. Las intuiciones llegan primero y el razonamiento moral después (Haidt, 2012). Por desgracia, esas intuiciones a veces no acaban de guiarnos porque existen pasiones previas, como el odio, el miedo o la soberbia, que nos llevan por el camino contrario. Para ayudar en la comprensión de cómo opera nuestro cerebro ante los dilemas y problemas morales haremos unos breves comentarios. Partimos de una metáfora que nos ayudará a entender el poder de las emociones. Pensemos en un jinete subido a lomos de un elefante. El jinete es la razón y el elefante son las emociones (Haidt, 2021). El jinete puede intentar llevar y guiar al elefante, pero siempre que el elefante quiera. Si las emociones están desatadas, el cerebro perderá la batalla. De ahí la importancia de la virtud de la prudencia y la templanza, el saber guiar las pasiones hacia mejores deseos y decisiones.

De acuerdo con Damasio (2005), nuestro cerebro se pone en marcha continuamente a partir de estímulos que percibe, normalmente a través de los sentidos. Estos estímulos son procesados por circuitos cerebrales especializados fruto de la evolución (como la amígdala o la ínsula anterior), y generan la emoción, que se transmite por determinados canales y genera efectos psicósomáticos (sudor, temblor, dolor, calma...), además de aportarnos recursos cognitivos (como memoria de hechos similares o respuestas aprendidas) hasta constituir estados emocionales. Ser conscientes de nuestras emociones es esencial para no engañarse y creer que estamos actuando de forma puramente racional cuando ello no es así. El ser conscientes de que detrás de nuestros actos hay emociones nos permite ir educando nuestras emociones y controlar aquellas que nos hacen daño a nosotros y a los demás. Más aún, nos permite intentar huir de aquellos espacios reales o imaginarios que sacan lo peor de nosotros mismos. Buscar una armonía entre la parte emocional y racional es fundamental para nuestra felicidad y para la toma de decisiones éticas. Las emociones nos dan fuerza y dinamismo para actuar éticamente y la razón nos guía esa fuerza. Formarse y desarrollar un pensamiento lógico y buscar a través de la deliberación una depuración de nuestras ideas es la parte final del proceso.

El difícil camino para tomar decisiones éticamente consistentes no acaba aquí porque existen creencias naturales en el ser humano que nos dificultan ser objetivos e imparciales (Oeberst e Imhoff, 2023). La primera es la creencia en que «mi experiencia es una referencia razonable». La segunda es la de creer que «realizo valoraciones correctas del mundo». La tercera es la de creer que yo (o mi grupo) somos los buenos. La cuarta es creer que lo que se percibe en mi grupo es una referencia razonable. En general, el hecho de que tengamos estados emocionales desde los que observamos la realidad ya nos tiene que poner en guardia frente a la creencia de que mi experiencia o la de mi grupo es razonable.

Vinculados a la primera creencia, existen una serie de sesgos cognitivos que dan lugar a errores en la toma de decisiones. Por ejemplo, entre otros, el falso consenso (p. ej., Nickerson, 1999), que consiste en creer que las demás personas con las que debatimos o a las que juzgamos tienen una experiencia similar a la tuya; la verdad es que pueden tener experiencias diferentes a la tuya, igual que tú mismo percibes de forma diferente cuando estás relajado y feliz que cuando estás cansado y con ira. O también los sesgos denominados «ilusión de transparencia» (p. ej., Gilovich y Savitsky, 1999) o «transparencia ilusoria de la intención» (p. ej., Keysar, 1994). En el primero, sobreestimamos la medida en que (un aspecto de) uno mismo es percibido por los demás; por ejemplo, «yo estaba preocupado». En el segundo, sobreestimamos la medida en que una intención detrás de un enunciado ambiguo (que es clara para uno mismo) es clara para los demás; por ejemplo, «todo el mundo pudo ver mi buena voluntad». Ambos sesgos generan graves problemas para la comprensión de los conflictos de interés aparentes, pues llevan a creer que los demás perciben tus buenas intenciones o que perciben un aspecto de una declaración tuya que revela para ti que has actuado honestamente, cuando puede ocurrir que ni te hayan escuchado o que perciban intenciones aviesas en tu conducta. Al final, es muy normal que también caigamos en la «tendencia a juzgar a los demás como similares a uno mismo», sobreestimando la medida en que las opiniones o creencias de uno son compartidas por

los demás (p. ej., Robbins y Krueger, 2005). De esta forma, mi lectura del código y mi priorización de valores puedo creer que es compartida, cuando no lo es, y mi percepción de que estoy cumpliendo con valores o normas del código no es en absoluto compartida por miembros de mi equipo, por ejemplo.

Con respecto a la segunda creencia, también existen toda una serie de sesgos que pueden llevarnos a errores importantes en la toma de decisiones. Así, el denominado «punto ciego del sesgo» (p. ej., Pronin *et al.*, 2002), que implica estar convencido de que principalmente los demás (no yo) sucumben a un procesamiento sesgado de la información. O el «sesgo hostil de los medios de comunicación» (p. ej., Vallone *et al.*, 1985), que hace que los partidarios de un partido u otro perciban las noticias de los medios de comunicación como sesgadas hacia el otro bando. En general, tendemos a leer la información de forma que confirme nuestras creencias. Todo esto también nos tiene que poner en guardia cuando creemos que seguimos el código ético y, en realidad, solo seguimos aquellos aspectos del mismo que confirman nuestros valores prioritarios.

La tercera creencia tiene dos sesgos muy típicos. El primero es el de «sobrestimar el propio rendimiento en relación con el de los demás» (Alicke y Govorun, 2005), lo cual hace que infraestimemos esfuerzos ajenos. El segundo es el sesgo de autoservicio (por ejemplo, Mullen y Riordan, 1988), que consiste en atribuir los propios fracasos externamente (culpa de los otros o de las circunstancias), pero los éxitos internamente (gracias a mi esfuerzo o inteligencia). Esto hace que los incumplimientos del código siempre se atribuyan a la mala organización, a las presiones internas o a que «tengo mucho trabajo y no puedo comprobar estas cosas». Un tercer sesgo es el sesgo optimista, que nos hace creer en nuestras capacidades para hacer frente a los riesgos y tensiones de forma irreal, sobrevalorando nuestra capacidad cognitiva y emocional para superarlos. En conjunto, la percepción irreal de la propia moralidad limita nuestra evaluación objetiva de las situaciones de conflicto de valores y nos lleva a asumir que nosotros no tenemos riesgo de actuar de forma deshonesto.

Vinculado a esta creencia sobre mi superioridad moral, está la otra, la de que «mi grupo (miembros) es (son) bueno(s)». Esto nos lleva a sesgos peligrosos para la integridad de la organización, como la de ver al propio grupo bajo una luz más favorable que otros grupos (p. ej., moralmente superior, menos responsable del daño), con las conductas corporativistas que llevan a apoyar a los miembros corruptos del propio grupo (Hewstone, 1990). O el sesgo lingüístico intergrupalo (p. ej., Maass *et al.*, 1989), por virtud del cual se tiende a usar palabras más abstractas (frente a las concretas) al describir el comportamiento positivo de los miembros del grupo interno y el patrón inverso para los miembros del grupo externo («luchamos por la justicia, el bien común.../ellos actuaron de forma corrupta, mintieron en esta u otra ocasión...»). Finalmente, la última creencia tiende a generar la idea de que mi grupo es una referencia razonable. Esto da lugar al sesgo etno-céntrico (p. ej., Oeberst y Matschke, 2017), por el que damos prioridad al propio grupo frente a los demás, interpretando las informaciones desde esta perspectiva; por ejemplo, asumiendo indiscriminadamente nuestra propia información y obviando la ajena. Una consecuencia de esto puede ser despreciar las quejas ciudadanas sobre nuestros servicios basándonos en nuestros propios relatos de los hechos.

Conscientes de estos sesgos, y buscando minimizarlos, actuaremos de forma más objetiva e imparcial (Baena-García, 2022). Al final, el ideal es que configuremos una actitud ética frente a los problemas y dilemas de la vida laboral. Esta actitud nos predispone a actuar éticamente, pues las actitudes son predisposiciones aprendidas para responder de un modo consistente a un objeto social (Fishbein y Ajzen, 1975; Lippa, 1994), en este caso a los problemas y dilemas laborales derivados de los efectos directos o indirectos de nuestros actos sobre el bienestar de las personas a quienes afectamos con nuestra actividad.

5. LA RESPONSABILIDAD DE LAS ORGANIZACIONES

Finalizaremos el artículo con la responsabilidad de las organizaciones en generar estas actitudes y en evitar las contrarias, aquellas que nos transmiten la idea de que los códigos no sirven para nada o que un comportamiento honesto es contrario a tus intereses. Según la teoría criminológica (Wikström, 2004, 2006), la toma de decisiones individual, en la medida en que se relaciona con dilemas morales, es producto de la interacción entre a) las características individuales y b) los rasgos esenciales del espacio en el que un sujeto toma decisiones. Con respecto a las primeras, como hemos visto, están el desarrollo moral de una persona, las emociones presentes, la impulsividad y la capacidad de diferir la gratificación, y su actitud y motivación interna. Las políticas de contratación de personal deben tener en cuenta estas variables a la hora de seleccionar al personal para evitar que los líderes con valores destructivos atraigan a personas como ellos (Liu *et al.*, 2017). En cuanto al segundo aspecto, el vinculado con el espacio, el individuo está directamente

expuesto y reacciona ante este espacio en el que trabaja, una reacción que varía según la medida en que «crea oportunidad, causa fricción y proporciona control» (Wikström 2004, pp. 19-20).

El móvil de la corrupción a veces no es puramente individualista, sino colectivista (cuando los individuos consideran maximizar no solo sus propias ganancias, sino también las que benefician a la organización) o relacional (cuando los individuos se identifican no con la organización, sino con un grupo o grupos más pequeños dentro de la organización) (Aguilera y Vadera, 2008). Esta idea conecta con la visión de la moralidad de Arendt (1978), ya que la moralidad depende de cómo piensan los individuos antes de producir resultados éticos y de cómo su comunidad, que proporciona marcos de pensamiento, les influye en este proceso. A veces, el problema es que la conformidad con las normas no garantiza la moralidad, ya que, en ocasiones, las reglas y órdenes internas son inmorales y seguirlas conduce a la corrupción. Es importante tener en cuenta que, al entrar en una organización, una persona está entrando en un entorno que no solo produce incentivos y desincentivos, sino que también añade significado. Por ello, las personas tienden a seguir las reglas de juego internas de su organización (De Graaf *et al.*, 2017; Arellano, 2017). En general, las reglas normativas pueden variar drásticamente de una organización a otra, por lo que no puede haber una conducta específica que sea en sí misma desviada sin verla en su contexto. Más bien, esta desviación depende de la violación de las normas de un sistema organizativo. En una organización con cultura burocrática weberiana será desviado actuar de forma ilegal o parcial, pero puede no verse como tal actuar de forma ineficiente; en una organización fuertemente influida por el NPM será desviado actuar de forma no económica, ineficiente y contraria a la subcontratación, pero puede ser considerado aceptable saltarse ciertas normas o ser inequitativo.

Cuando en una organización se desarrollan prácticas corruptas y no hay consecuencias adversas para los corruptos, se produce un fenómeno de normalización que puede tener consecuencias devastadoras (Ashforth y Anand, 2003). En una encuesta realizada en 2022 a más de 75 000 empleados de más de 20 países –*The global business ethics survey*–, un 65 % informó de robos, malversaciones y conductas no éticas en su organización, un número que nunca había sido tan alto durante los dieciséis años previos. Y solo uno de cada diez reconoció trabajar en un entorno plenamente ético. En suma, una organización puede pasar de ser ética a tener casos aislados de corrupción y, posteriormente, debido a la impunidad, podría convertirse en otra donde ya hay grupos de individuos corruptos y, en última instancia, en una organización corrupta en sí misma y plagada de corrupción si no se detienen los procesos por los que se normaliza esta (Pinto *et al.*, 2008). Esta normalización desviada se deriva de tres procesos que se refuerzan mutuamente (Ashforth y Anand, 2003): a) institucionalización, en el que una decisión corrupta se toma en un momento dado y permanece dentro de las estructuras y procesos, por lo que se convierte en rutina; b) racionalización y justificación, en el que se desarrollan historias e ideas a favor de los corruptos para justificar e incluso valorar la corrupción (Zyglidopoulos y Fleming, 2008); c) socialización, por la que se lleva a los neófitos de una organización a ver la corrupción como algo normal e incluso deseable (Milgram, 2005).

Estos procesos de normalización deben servirnos para advertirnos, una vez más, de la tendencia a asumir que defender de forma poco ética los intereses de una organización en un momento dado (y aislado) no es corrupto y, por tanto, no deben aplicarse sanciones. Cualquiera que emprenda el camino de la corrupción encontrará cada vez más difícil cambiar de rumbo a medida que sigan surgiendo fenómenos incrementales difíciles de controlar. El mejor ejemplo ha sido la epidemia de la COVID-19 y sus devastadores resultados. Una de las consecuencias pudo ser que ciertas presiones competitivas producidas por la necesaria urgencia en las contrataciones forzaran cambios radicales en algunas organizaciones, introduciendo así una cierta dependencia del camino en la que la anomia arraiga en la vida organizativa, haciendo de la urgencia y la dejación de controles la normalidad (Martin *et al.*, 2009). Los datos nos indican que una estrategia de integridad institucional bien diseñada podría reducir las oportunidades de tomar decisiones poco éticas, reducir las fricciones dentro de una organización y aumentar la probabilidad de que se detecten y sancionen las conductas indebidas. Pero, además, fomentar una cultura es extraordinariamente importante (Treviño, 1986), y ella incluye elementos como el liderazgo ético, los espacios de diálogo sobre dilemas éticos, etc. (Treviño *et al.*, 1999).

En suma, para comprender estos procesos de socialización es útil volver a considerar la importancia de los mecanismos cognitivos de defensa para neutralizar las emociones negativas asociadas a la violación de las normas éticas o legales. La investigación sobre la participación en actividades no éticas e ilegales indica la importancia de las técnicas de neutralización para explicar y justificar el comportamiento desviado (Hauser *et al.*, 2021, p. 1477). Los individuos utilizan las técnicas de neutralización como estrategia cognitiva para evitar los sentimientos de remordimiento y hacer caso omiso de la culpa y el estigma social asociados con la participación en prácticas poco éticas o ilegales (Hauser, 2019). Por lo tanto, la neutralización es un proceso importante que favorece la normalización de la corrupción en las organizaciones. Una forma de justificar la

corrupción consiste en destacar los altos niveles de corrupción en el entorno y la necesidad de sobornos para ser eficientes, o la importancia de los beneficios económicos de la corrupción para la supervivencia de las empresas de nuestro pueblo. Todo ello debe ser eliminado a través de estrategias de socialización correctas.

6. CONCLUSIONES

Buscando la máxima utilidad para estas reflexiones, desearíamos concluir con algunas recomendaciones que surgen del texto. En primer lugar, las organizaciones públicas que quieran tomarse en serio sus códigos de ética deben empezar tomándose en serio su misión. Deben reflexionar sobre la razón de ser de su organización en la sociedad y qué aporta al bien común. Y, a partir de ahí, trabajar por llevar adelante esa misión eficaz y honestamente. Un elemento esencial para ello es construir sistemas de integridad consistentes y completos e implementarlos. Segundo, los servidores públicos que se enfrentan a la lectura de un código ético deben ser conscientes de que no es sino una guía de acción aproximativa, una guía que deberá adaptarse después a las circunstancias y situaciones del camino. No esperen un libro de recetas o un manual de procedimientos. Su utilidad está unida al cumplimiento de la misión que su puesto conlleva; no es algo abstracto, está unido al cumplimiento de sus tareas y responsabilidades. Pero, además, cada empleado debe convertirse en un promotor del cumplimiento del código en su unidad, pues la interdependencia y la interacción entre las personas de la organización es constante e ineludible (Ceva y Ferretti, 2021). Tercero, el código es útil para ayudarnos a resolver problemas morales, no cuestiones legales o técnicas. Afrontar estos problemas exigen razonamiento y motivación moral. Cuarto, es importante que seamos conscientes de los aspectos emocionales, intuitivos y actitudinales que existen en las decisiones morales, también de los múltiples sesgos de nuestro pensamiento, sobre todo porque la mayor parte de las decisiones morales que tomamos en la vida diaria las hacemos siguiendo lo que Kahneman (2011) llama sistema 1 de formación del pensamiento, es decir, de forma rápida, automática, frecuente, emocional, estereotipada, inconsciente. Teniendo claro esto, antes de actuar automáticamente deberíamos revisar nuestras opciones para comprobar si los sesgos existen, esencialmente cuando nuestras decisiones afectan a la sociedad. Quinto, más a largo plazo, deberíamos trabajar nuestros sentimientos morales, reforzando emocionalmente todo lo que nos anima a la empatía, la cooperación, la reciprocidad o la justicia y controlando las pasiones que destruyen los valores del servicio público. En definitiva, se trataría de construir un carácter moral, de edificar nuestra integridad. Sexto, concluimos con una llamada de atención para que las organizaciones revisen claramente sus áreas de riesgo y comprueben que los comportamientos socializadores de la corrupción o las prácticas no éticas están controlados y suficientemente combatidos. En definitiva, para que configuren expectativas de que el comportamiento deshonesto será sancionado y el comportamiento honesto premiado, no solo individualmente, sino a través de la confianza y el respeto de la sociedad a la labor de las organizaciones públicas. Todo ello en el marco de sistemas de integridad institucionales holísticamente construidos.

Un sistema de integridad exige un buen programa de formación en el código ético, analizando sus valores, principios y normas de forma participativa, con casos prácticos. A ello se añade la necesidad de fomentar la comunicación abierta de las dudas, la interacción entre compañeros para buscar la mejor solución, aunque al final la autonomía moral del responsable es ineludible. Una organización pública que se tome en serio su código tiene que incentivar espacios de debate sobre las diversas interpretaciones del código en función de casos diversos y crear y sostener un comité de ética que trabaje con independencia. Todo ello unido al ineludible compromiso de establecer sistemas de evaluación del conocimiento, la implementación y la interiorización de los códigos. El código requiere de encuestas de clima ético, de denuncias y de quejas ciudadanas para hacerlo parte del monitoreo y la evaluación necesaria. Finalmente, es necesario que se genere culturalmente la expectativa de que actuar de acuerdo con los códigos producirá los resultados positivos que demanda la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera, R. V. y Vadera, A. K. (2008). The Dark Side of Authority: Antecedents, Mechanisms, and Outcomes of Organizational Corruption. *Journal of Business Ethics*, (77), 431-449. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9358-8>
- Alicke, M. D. y Govorun, O. (2005). The better-than-average effect. En M. D. Alicke, D. A. Dunning y J. Krueger (eds.), *The self in social judgment* (pp. 85-106). Psychology Press.

- Andres, T. (2000). *Dictionary of values*. Giraffe Books.
- Arellano Gault, D. (2017). Corruption as an organizational process: Understanding the logic of the denormalization of corruption. *Contaduría y Administración*, 62(3), 827-842. <https://www.elsevier.es/es-revista-contaduria-administracion-87-articulo-corruption-as-an-organizational-process-S0186104217300426>
- Arendt, H. (1978). *The life of the mind* [vol 1: Thinking; vol 2: Willing]. Harcourt Brace Jovanovich.
- Aristóteles (2001). *Ética a Nicómaco* [introducción, traducción y notas de José Luis Calvo Martínez]. Alianza Editorial.
- Ashforth, B. E. y Anand, V. (2003). The normalization of corruption in organizations. *Research in Organizational Behavior*, (25), 3-52. [https://doi.org/10.1016/S0191-3085\(03\)25001-2](https://doi.org/10.1016/S0191-3085(03)25001-2)
- Baena-García, L. (2022). Los conflictos de interés como riesgos para la integridad: dificultades y recomendaciones para su prevención en el sector público. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (22), 114-129. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.22.2022.07>
- Bigelow, J. y Pargetter, R. (2007). Integrity and Autonomy. *American Philosophical Quarterly*, 44(1), 39-49. <https://www.jstor.org/stable/20464353>
- Boudon, R. (2003). Beyond rational choice theory. *Annual Review of Sociology*, 29(1), 1-21. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.29.010202.100213>
- Carlsmith, J. M. y Gross, A. E. (1969). Some effects of guilt on compliance. *Journal of Personality and Social Psychology*, 11(3), 232-239. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/h0027039>
- Ceva, E. y Ferretti, M. P. (2021). *Political Corruption: The Internal Enemy of Public Institutions*. Oxford University Press.
- Cooper, T. L. (1998). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role* (4.ª ed.). Jossey-Bass Publishers.
- Cox, D., La Caze, M. y Levine, M. (2021). Integrity. En E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Fall 2021 Edition). <https://plato.stanford.edu/archives/fall2021/entries/integrity/>
- Dahlström, C., Lapuente, V. y Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Dahlström, C. y Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan*. Cambridge University Press.
- Damasio, A. (2005). *En busca de Spinoza: neurobiología de la emoción y los sentimientos*. Crítica.
- De Graaf, G., Huberts, L., y Strüwer, T. (2017). Integrity Violations and Corruption in Western Public Governance: Empirical Evidence and Reflection from the Netherlands. *Public Integrity*, 20(2), 131-149. <https://doi.org/10.1080/1099922.2017.1350796>
- De Waal, F. (2014). *El bonobo y los diez mandamientos: en busca de la ética entre los primates*. Tusquets Editores.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. y Tinkler, J. (2006). New public management is dead. Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fishbein, M. y Ajzen, I. (1975). *Belief, Attitude, Intention and Behaviour: An Introduction to Theory and Research*. Addison-Wesley.
- Freeland, C. (2022). Virtue ethics. En *Implementing the United Nations Education for Justice (E4J) initiative in your university*. OpenLearn Create, Education for Justice, Open University and United Nations. <https://www.open.edu/openlearncreate/mod/page/view.php?id=150335>
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. MacMillan Publishers.
- Gelbrich, K., Stedham, Y. y Gäthke, D. (2016). Cultural Discrepancy and National Corruption: Investigating the Difference between Cultural Values and Practices and Its Relationship to Corrupt Behavior. *Business Ethics Quarterly*, 26(2), 201-225. <https://doi.org/10.1017/beq.2016.29>
- Gilman, S. C. (2005). *Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an Ethical and Professional Public Service: Comparative Successes and Lessons*. PREM y Banco Mundial. <https://www.oecd.org/men/governance/35521418.pdf>
- Gilovich, T. y Savitsky, K. (1999). The spotlight effect and the illusion of transparency: Egocentric assessments of how we are seen by others. *Current Directions in Psychological Science*, 8(6), 165-168. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00039>
- Gomá, J. (2014). *Ejemplaridad pública*. Taurus.
- Gortner, H. F. (2001). Values and ethics. En T. L. Cooper (ed.), *Handbook of Administrative Ethics* (pp. 509-528). Marcel Dekker.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. Pantheon.
- Haidt, J. (2021). *The Happiness Hypothesis: Ten Ways to Find Happiness and Meaning in Life*. Random House Business.
- Hauser, C. (2019). Fighting Against Corruption: Does Anti-corruption Training Make Any Difference? *Journal of Business Ethics*, (159), 281-299. <https://doi.org/10.1007/s10551-018-3808-3>
- Hauser, C., Simonyan, A. y Werner, A. (2021). Condoning Corrupt Behavior at Work: What Roles do Machiavellianism, on-the-Job Experience, and Neutralization Play? *Business and Society*, 60(6), 1-39. <https://doi.org/10.1177/0007650319898474>
- Hewstone, M. (1990). The «ultimate attribution error»? A review of the literature on intergroup causal attribution. *European Journal of Social Psychology*, 20(4), 311-335. <https://doi.org/10.1002/ejsp.2420200404>

- Howlett, M., Capano, G. y Ramesh, M. (2018). Designing for robustness: surprise, agility and improvisation in policy design. *Policy and Society*, 37(4), 405-421. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1504488>
- Huberts, L. (2014). *The integrity of Governance*. Palgrave Macmillan.
- Hume, D. (2005). *Tratado de la naturaleza humana* (4.ª ed.). Tecnos.
- Hursthouse, R. (1999). *On Virtue Ethics*. Oxford University Press.
- Hursthouse, R. y Pettigrove, G. (2016). Virtue ethics. En E. N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition). Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/ethics-virtue/>
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Straus and Giroux Farrar.
- Keysar, B. (1994). The illusory transparency of intention: Linguistic perspective taking in text. *Cognitive Psychology*, 26(2), 165-208. <https://doi.org/10.1006/cogp.1994.1006>
- Kirby, N. (2018). *An «institution-first» conception of public integrity* [documento de trabajo para discusión en el Building Integrity Workshop]. Blavatnik School of Government, University of Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/publications/institution-first-conception-public-integrity>
- Klamer, A. (2003). A pragmatic view on values in economics. *Journal of Economic Methodology*, 10(2), 191-212. <https://doi.org/10.1080/1350178032000071075>
- Kohlberg, L. y Candee, D. (1984). The relationship of moral judgment to moral action. En W. M. Kurtines y J. L. Gewirtz (eds.), *Morality, moral behavior, and moral development* (pp. 52-73). John Wiley and Sons.
- Lewis, C. W. (2005). *The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide*. John Wiley and Sons.
- Lippa, R. A. (1994). *Introduction to Social Psychology* (2.ª ed.). Brooks/Cole.
- Liu, X. X., Christopolous, G. I. y Hong, Y. (2017). Beyond Black and White: Three Decisions Frames of Bribery. En P. M. Nichols y D. C. Robertson (eds.), *Thinking about Bribery: Neuroscience, Moral Cognition and the Psychology of Bribery* (pp. 123-155). Cambridge University Press.
- Maass, A., Salvi, D., Arcuri, L. y Semin, G. R. (1989). Language use in intergroup contexts: The linguistic intergroup bias. *Journal of Personality and Social Psychology*, 57(6), 981-993. <https://doi.org/10.1037//0022-3514.57.6.981>
- Martin, K. D., Johnson, J. L. y Cullen, J. B. (2009). Organizational Change, Normative Control Deinstitutionalization, and Corruption. *Business Ethics Quarterly*, 19(1), 105-130. <https://doi.org/10.5840/beq20091915>
- May, J. (2014). On the very concept of free will. *Synthese*, (191), 2849-2866. <https://doi.org/10.1007/s11229-014-0426-1>
- May, J. y Holton, R. (2012). What in the world is weakness of will? *Philosophical Studies*, (157), 341-360. <https://doi.org/10.1007/s11098-010-9651-8>
- Mhartín y Guix, E. (2007). *Manual del empleado* [reproducción de la 9.ª edición de 1905]. Ministerio de Administraciones Públicas.
- Milgram, S. (2005). *Obedience to Authority: An Experimental View*. Pinter and Martin Ltd.
- Mullen, B. y Riordan, C. A. (1988). Self-serving attributions for performance in naturalistic settings: A meta-analytic review. *Journal of Applied Social Psychology*, 18(1), 3-22. <https://doi.org/10.1111/j.1559-1816.1988.tb00001.x>
- Neo, S., Grimmelikhuisen, S. y Tummers, L. (2023). Core values for ideal civil servants: Service-oriented, responsive and dedicated. *Public Administration Review*, 83(4), 838-862. <https://doi.org/10.1111/puar.13583>
- Nickerson, R. S. (1999). How we know –and sometimes misjudge– what others know: Imputing one's own knowledge to others. *Psychological Bulletin*, 125(6), 737-759. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.125.6.737>
- Oeberst, A. e Imhoff, R. (2023). Toward Parsimony in Bias Research: A Proposed Common Framework of Belief-Consistent Information processing for a Set of Biases. *Perspectives on Psychological Science*, 18(6), 1464-1487. <https://doi.org/10.1177/17456916221148147>
- Oeberst, A. y Matschke, C. (2017). Word order and world order: Titles of intergroup conflicts may increase ethnocentrism by mentioning the in-group first. *Journal of Experimental Psychology: General*, 146(5), 672-690. <http://doi.org/10.1037/xge0000300>
- Pinto, J., Leana, C. R. y Pil, F. K. (2008). Corrupt organizations or organizations of corrupt individuals? Two types of organization-level corruption. *Academy of Management Review*, 33(3), 685-709. <https://doi.org/10.5465/amr.2008.32465726>
- Pronin, E., Lin, D. Y. y Ross, L. (2002). The bias blind spot: Perceptions of bias in self versus others. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28(3), 369-381. <https://doi.org/10.1177/0146167202286008>
- Rauch, J. E. y Evans, P. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765. <https://doi.org/10.1177/000312249906400508>
- Ritz, A., Brewer, G. A. y Neumann, O. (2016). Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook. *Public Administration Review*, 76(3), 414-426. <https://doi.org/10.1111/puar.12505>
- Robbins, J. M. y Krueger, J. I. (2005). Social projection to ingroups and outgroups: A review and meta-analysis. *Personality and Social Psychology Review*, 9(1), 32-47. https://doi.org/10.1207/s15327957pspr0901_3
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Singer, P. (1993). *Practical Ethics* (2.ª ed.). Cambridge University Press.

- Treviño, L. K. (1986). Ethical decision-making in organizations: A person-situation interactionist model. *Academy of Management Review*, 11(3), 601-617. <https://doi.org/10.2307/258313>
- Treviño, L. K., Weaver, G. R., Gibson, D. G. y Toffler, B. L. (1999). Managing ethics and legal compliance: What works and what hurts. *California Management Review*, 41(2), 131-150. <https://doi.org/10.2307/41165990>
- Vallone, R. P., Ross, L. y Lepper, M. R. (1985). The hostile media phenomenon: Biased perception and perceptions of media bias in coverage of the Beirut massacre. *Journal of Personality and Social Psychology*, 49(3), 577-585. <https://psycnet.apa.org/doi/10.1037/0022-3514.49.3.577>
- Velasquez, M. G. y Rostankowski, C. (1985). *Ethics: Theory and practice*. Prentice-Hall.
- Villoria, M. (2023). «Non-Corrupt Government»: Less Than Good, More Than Impartial. *Social Sciences*, 12(12), 682-694. <https://doi.org/10.3390/socsci12120682>
- Villoria, M. (2024). Codes of ethics (codes of conduct). En L. de Sousa y S. Coroado (eds.), *Elgar Encyclopedia of Corruption and Society* (pp. 32-38). Edward Elgar.
- Villoria, M. e Izquierdo, A. (2020). *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*. Tecnos.
- Wikström, P. O. H. (2004). Crime as alternative: Towards a cross-level situational action theory of crime causation. En J. McCord (ed.), *Beyond empiricism: Institutions and intentions in the study of crime* (pp. 1-37). Routledge.
- Wikström, P. O. H. (2006). Individuals, settings, and acts of crime: situational mechanisms and the explanation of crime. En P. O. H. Wikström y R. J. Sampson (eds.), *The Explanation of Crime: Context, Mechanisms and Development* (pp. 61-107). Cambridge University Press.
- Zyglidopoulos, S. C. y Fleming, P. J. (2008). Ethical distance in corrupt firms: How do innocent bystanders become guilty perpetrators? *Journal of Business Ethics*, (78), 265-274. <https://doi.org/10.1007/s10551-007-9378-4>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 31-10-2023
Modificado: 18-06-2024
Aceptado: 18-06-2024
Publicación anticipada: 23-07-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11287>
Páginas: 22-42

Referencia: Pérez-Soria, J. (2024). Apoyo de gobierno o de un familiar en México ante la COVID-19: un estudio exploratorio de las personas receptoras. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 22-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.11287>

Apoyo del Gobierno o de un familiar en México ante la COVID-19: un estudio exploratorio de las personas receptoras¹

Government or family support in Mexico during COVID-19: An exploratory study of recipients

Pérez-Soria, Judith

El Colegio Mexiquense, A. C. (México – Mexico)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4456-8496>

jperez@cmq.edu.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencias Sociales con mención en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Profesora e investigadora de El Colegio Mexiquense, A. C., adscrita al seminario académico Instituciones, Sociedad Civil y Políticas Públicas. Sus áreas de interés son la política social, el bienestar, la migración y el desarrollo.

RESUMEN

Objetivos: en este artículo se analizan las características sociodemográficas y laborales que aumentan la probabilidad de recibir apoyo del gobierno o de un familiar en el contexto de la pandemia por COVID-19 en México. **Metodología:** para ello, se utiliza un modelo de regresión logística multinomial y se calculan las probabilidades condicionales de cada categoría de resultado con datos de la *Encuesta telefónica sobre COVID-19 y mercado laboral* de junio de 2020. **Resultados:** el estudio muestra la relevancia estadística y positiva de la variable sexo en los dos tipos de apoyo. Mientras que educación (media y superior) muestra una relación negativa en la probabilidad de recibir apoyo gubernamental y no es una variable significativa en la recepción de apoyo de un familiar. En este último tipo de apoyo se encuentra que, el acceso a servicios de salud por parte del trabajo y empleo como situación laboral son variables significativas y negativas. **Conclusiones:** la ayuda gubernamental fue escasa y difícilmente contribuyó a mitigar efectos de la pandemia, sin embargo, se concentró en personas vulnerables. El sistema de seguridad y protección social requiere de cambios profundos para revertir la inequidad, con especial atención en el género.

PALABRAS CLAVE

América Latina; familia; pandemia; protección social; sistema de bienestar; México.

ABSTRACT

Objectives: In this article, we analyze the sociodemographic and employment characteristics that increase the likelihood of receiving support from the government or a family member in the context of the COVID-19 pandemic in Mexico. **Methodology:** we use a multinomial logistic regression model, and the conditional probabilities of each outcome category are calculated using data from the *Telephone Survey on COVID-19 and the Labor Market* of June 2020. **Results:** The results show the statistical and positive relevance of the gender

¹ Agradezco a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* sus sugerencias a la primera versión de este artículo. Así como al Dr. Rodrigo Salazar Elena por sus comentarios durante el proceso de la investigación.

variable in both types of support. Whereas education (high school and higher) shows a negative relationship in the probability of receiving government support and is not a significant variable for family support. For the latter type of support, it is found that access to health services through work and having employment are significant and negative variables. **Conclusions:** Government support was scarce and hardly contributed to mitigating the effects of the pandemic; however, it was focused on vulnerable individuals. The social security and protection system requires profound changes to reverse the inequity, with special attention to gender.

KEYWORDS

Latin America; family; pandemic; social protection; welfare system; Mexico.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CARACTERÍSTICAS DEL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. 2. PROTECCIÓN SOCIAL EMERGENTE: RESPUESTAS ANTE LA PANDEMIA. 2.1. ALCANCES Y LÍMITES DE LAS MEDIDAS EMERGENTES. 3. MÉTODO. 4. PROBABILIDADES DE RECIBIR APOYO DE GOBIERNO O DE UN FAMILIAR EN MÉXICO DURANTE EL CONFINAMIENTO. CONCLUSIONES. ANEXO 1. PROBABILIDAD DE NO RECIBIR APOYO, RECIBIR APOYO DE GOBIERNO O RECIBIR APOYO DE UN FAMILIAR EN JUNIO DE 2020, MÉXICO. ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS VARIABLES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La respuesta de los Gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) para mitigar la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 en materia de protección social fue diferente. Algunos Gobiernos expandieron rápidamente los programas sociales y la cobertura de estos, mientras que otros implementaron pocas medidas adicionales. Los programas sociales predominantes en 2020 fueron los de transferencias monetarias directas y los alimentarios, acorde a las tendencias internacionales (Gentilini *et al.*, 2020; OIT, 2020).

Los programas de transferencias monetarias y en especie (nuevos y adaptados) lograron cubrir en promedio 49,4 % de la población de ALC, lo cual significa un aumento de cobertura de 30,9 % (CEPAL, 2021; Palomo *et al.*, 2022). Esto abre la discusión sobre la capacidad de respuesta de los Gobiernos latinoamericanos y las posibilidades de ampliar el sistema de protección social en los diferentes países de forma más permanente. Además, invita a revisar los regímenes de bienestar a partir de las lecciones que ha dejado la pandemia.

En este contexto, México tuvo un desempeño peculiar al ser uno de los países más grandes de la región, pertenecer a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), tener un régimen de bienestar caracterizado como dual² (Filgueira, 1998; Barba, 2004), brechas de bienestar moderadas (Cecchini *et al.*, 2014), un grado de desmercantilización intermedio³ (Martínez, 2008) y ejecutar pocas medidas de protección social en respuesta a la pandemia en comparación con otros países de ALC (Palomo *et al.*, 2022; Rubio *et al.*, 2020; Cejudo *et al.*, 2021; Berner y Van Hemelryck, 2020).

Si bien todos los países de ALC enfrentaron problemas para identificar a la población susceptible de apoyo durante el confinamiento (Rubio *et al.*, 2020; Berner y Van Hemelryck, 2020), en el caso de México los retos fueron mayores porque la política social del país se estaba reestructurando a partir del nuevo Gobierno, encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador (2019-2024). Por tanto, algunos programas de transferencias directas condicionadas que sirvieron en otros países para hacer llegar recursos adicionales, como Brasil y Argentina, en México se habían cancelado⁴ y los nuevos programas aún estaban en una fase incipiente de implementación con ajuste en las reglas de operación y definición del padrón de destinatarios⁵.

² Con protección social de ciertas regiones y desprotección de la mayor parte de la población (Filgueira, 1998). La primera región corresponde a sectores urbanos y la segunda a rurales, lo cual aumenta las desigualdades sociales (Barba, 2004).

³ Medido con cobertura de educación privada, porcentaje de población asalariada con seguridad social, porcentaje de servidores públicos y gasto social. En este estudio, México comparte características con países como Costa Rica, Brasil, Panamá y Uruguay en los tres primeros indicadores, pero no el gasto social. En este se encuentra por debajo los países del grupo tres, que se caracteriza por un régimen de bienestar familiarista (ver Martínez, 2008).

⁴ Como el Programa de Inclusión Social (Prospera).

⁵ Por ejemplo, el nuevo programa social Sembrando Vida en su primera evaluación, 2019-2020, mostraba ambigüedad en los procedimientos de selección, validación, baja y reposición de los sujetos beneficiados. También se recomendaba el desarrollo de un

En este sentido, cabe preguntarse: ¿qué ocurrió con el escaso apoyo gubernamental que se otorgó en el primer año de confinamiento en México? ¿A qué población se atendió mediante algún programa gubernamental? ¿En dónde se concentraron los recursos públicos destinados a atender a la población en el contexto de la pandemia? El presente estudio brinda información que ayuda a dilucidar dichas interrogantes, ya que estima la probabilidad de recibir apoyo gubernamental en dinero o en especie (a través de algún programa), así como la probabilidad de recibir apoyo de algún familiar en el contexto del confinamiento (junio de 2020). El incorporar en el análisis el apoyo recibido proveniente del Gobierno y el que proviene de un familiar permite contar con información sobre, al menos, dos agentes productores y distribuidores de bienestar, como el Estado y la familia.

El análisis se hace a partir de los datos de la *Encuesta telefónica sobre COVID-19 y mercado laboral* (ECOVID-ML), diseñada y levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de México. La encuesta tiene como población objetivo a las personas de dieciocho años y más que contaban con teléfono celular en la fecha del levantamiento. El diseño de la muestra es probabilístico, por lo que los resultados se pueden generalizar a nivel nacional, y fue calculada con una confianza de 90% y un error esperado de 6,8% (INEGI, 2020b).

Para estimar la probabilidad de recibir apoyo del Gobierno o de un familiar se utilizó un modelo de regresión logística multinomial, cuya categoría de referencia es «no recibió ningún tipo de apoyo». Las variables predictoras utilizadas son: *sexo*, *edad*, *educación*, *acceso a servicios de salud por parte del trabajo* y *situación laboral*. Se eligieron estas variables sociodemográficas y laborales básica para explorar las probabilidades de recepción de apoyo (gubernamental o familiar) en una situación de crisis porque, de alguna manera, nos permiten considerar la importancia del género, de las condiciones sociales y económicas (medidas a través de la educación) y de las condiciones laborales (acceso a servicios de salud por parte del trabajo y situación laboral). Esta última dimensión es importante para entender la política social y la seguridad social en México (Levy, 2010).

Los resultados del modelo de regresión muestran la relevancia estadística y positiva del sexo (mujer en comparación con hombre) en la probabilidad de recibir apoyo gubernamental en el contexto de la pandemia, mientras que el aumento de los grados de escolaridad reduce la probabilidad de recibir este tipo de apoyo y no es una variable relevante para recibir apoyo de un familiar.

El tener un «empleo», categoría de la variable *situación laboral*, presenta la más baja probabilidad en la recepción de apoyo gubernamental, en comparación con «negocio propio» u «ocupación por su cuenta». En la recepción de apoyo de algún familiar, la variable *sexo* (mujer en comparación con hombre) es significativa y positiva, y el «acceso a servicios de salud» por parte del trabajo muestra un signo negativo, al igual que «empleo». Estos resultados permiten reflexionar sobre la importancia del sexo, la educación y la situación laboral en la recepción de recursos públicos para hacer frente a la pandemia, y en las características laborales (acceso a servicios de salud por parte del trabajo y tipo de empleo) que pueden estar contribuyendo a una mayor resiliencia en situaciones de crisis, como la generada por la COVID-19. Así mismo, los resultados permiten repensar hacia dónde redirigir los esfuerzos en materia de protección y seguridad social.

El artículo se estructura en cuatro secciones, además de las conclusiones. En la primera sección se presenta la discusión sobre regímenes de bienestar en los países de ALC. La segunda sección se dedica a revisar las medidas de protección social implementadas en respuesta a la pandemia por COVID-19 en la región, con un particular énfasis en el caso de México. La tercera sección se centra en el método empleado. Finalmente, en la cuarta sección se presentan los resultados del modelo multinomial y las probabilidades condicionales de recibir apoyo gubernamental o de un familiar en México. En las conclusiones se reflexiona sobre la población atendida en junio de 2020 y los desafíos para el sistema de protección social en México.

1. CARACTERÍSTICAS DEL BIENESTAR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

El papel del Estado en la distribución y redistribución del bienestar es fundamental, ya que es el agente que administra los recursos públicos y además tienen un conjunto de obligaciones legales para con los ciudadanos del territorio que administra y gobierna. Sin embargo, hay otros agentes sociales y económicos

sistema informático para hacer operativos los criterios de selección, actualización y depuración del Padrón de Sujetos de Derechos (Cocoa Services S. C., 2020).

generadores de bienestar, como el mercado laboral, la dinámica económica y la familia (Esping-Andersen, 1990), la comunidad, la sociedad civil, la informalidad de los mercados de trabajo⁶ (Ubasart-González y Minteguiaga, 2017; Marcel y Rivera, 2008) y el trabajo no remunerado que realizan principalmente las mujeres (Hobson, 1994; Lewis, 1997).

La propuesta de Esping-Andersen (1990), como orientación heurística, ha sido importante para entender los regímenes de bienestar particulares a partir de la participación diferencial de los agentes que el autor considera como centrales (Estado, mercado y familia)⁷. De esta forma, el Estado se constituye en un agente importante en la producción y distribución del bienestar porque puede incidir directamente en la redistribución de la riqueza y asegurar un conjunto de derechos sociales y laborales (Barba, 2004); el mercado porque genera empleo e ingresos por salarios, y la familia porque produce protección a sus integrantes a través de una extensa red de solidaridad.

A pesar de que Esping-Andersen (1990) incorpora a la familia como un elemento importante en la generación del bienestar, esta dimensión no ha sido desarrollada y omite la importancia del trabajo de cuidados no pagados que realizan principalmente las mujeres en las familias. Como fue señalado tempranamente por las críticas provenientes de corrientes feminista, esta propuesta no considera la distribución desigual del trabajo pagado y no pagado entre hombres y mujeres, las prestaciones sociales diseñadas bajo un modelo tradicional del hombre como proveedor a pesar de la incorporación de las mujeres al mercado laboral formal y las implicaciones de la desmercantilización entre hombres y mujeres (Lewis, 1997).

Es decir, la distribución del trabajo no pagado y del trabajo pagado (familia y mercado laboral) por género es importante para entender la producción y distribución del bienestar. De esta forma, el grado de desmercantilización y, sobre todo, el grado de familiarismo⁸ de un régimen puede estar ocultando la alta y desigual participación de las mujeres en el trabajo de cuidados no remunerado (al margen de las obligaciones del Estado) (Hobson, 1994; Lewis, 1997; Martínez, 2008).

Para ALC, además de estas críticas sobre la ceguera del género de la propuesta de Esping-Andersen (1990), se incorpora la necesidad de analizar cuestiones básicas como cuánto se gasta (más que cómo) y a cuántas personas se atiende (Filgueira, 1998) porque la mayoría de los países de la región no tiene un sistema expansivo de derechos sociales, sino que presenta diferentes grados de exclusión (Martínez, 2008; Valencia, 2010; Barba y Valencia, 2013; Cecchini *et al.*, 2014; Abramo *et al.*, 2019; Cruz-Martínez, 2021; Ferre, 2023).

Por ejemplo, si se clasifican los países de ALC en función de la articulación entre instituciones públicas, política social, mercado de trabajo y estrategias de los hogares –antes de las reformas de la década de los ochenta– se encuentran tres grandes tipos de regímenes: *universal*, *dual* y *marginal* (Barba, 2004). El primero, se caracteriza por una mayor expansión de derechos sociales en comparación con los otros dos, mayor gasto social y mayor vinculación entre protección social y mercado laboral formal⁹. El segundo tipo, donde se ubica México¹⁰, tiene valores menores en todos los indicadores y una marcada diferencia entre políticas orientadas al sector urbano en comparación con las destinadas al sector rural (mayor protección al primero y a los sectores vinculados con la industria). El tercer tipo (marginal) presenta aún menores indicadores que los regímenes duales en seguridad social, protección social y mercado de trabajo formal¹¹ (Barba, 2004).

Posteriormente, tanto la crisis económica de los ochenta como las reformas estructurales para hacer frente a esta generaron diferentes efectos sobre los regímenes de bienestar previamente caracterizados: por ejemplo, en los regímenes duales crecieron los sectores de servicios básicos, financieros y sociales, así como el empleo poco calificado, el empleo por cuenta propia, la informalidad, la polarización salarial y la concentración del ingreso. En el caso mexicano, las reformas estructurales generaron mayor polarización y exclusión (Barba, 2004; Barba y Valencia, 2013).

⁶ Sobre todo, en países con baja cobertura en seguridad social vinculada al empleo, como los de ALC.

⁷ A pesar de las diferencias sustanciales entre los regímenes de bienestar de países desarrollados que reporta Esping-Andersen (1990) y los regímenes identificados para ALC, la relación entre, al menos, los tres agentes que plantea, permite entender las dinámicas propias de los países en desarrollo y dar cuenta de otros agentes no considerados por el autor (ver Ubasart-González y Minteguiaga, 2017). En este sentido, el uso de la categoría «régimen de bienestar» en esta investigación es heurístico y no normativo.

⁸ En ALC el grado de familiarismo de los regímenes de bienestar muestran la alta dependencia de las mujeres (dentro de las familias) para mitigar los riesgos ante un Estado debilitado y escasas políticas públicas. Se trata de un régimen de bienestar no-estatal familiarista (Martínez, 2008).

⁹ En este tipo de régimen se encuentra en Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica.

¹⁰ Además de Brasil, Colombia y Venezuela.

¹¹ En este último tipo se encuentra en El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

A partir del año dos mil se encuentran cambios en la orientación de la política social en la región, de manera que algunos Gobiernos de ALC comenzaron a incorporar principios universalistas. En México se ajustaron algunos programas en materia de salud y de pensiones no contributivas, dando como resultado un *universalismo mínimo*, por debajo de países como Brasil o Uruguay (Barba, 2020).

Analizando el grado de mercantilización, desmercantilización y familiarismo de los países de ALC, el estudio de Martínez (2008) da cuenta de tres regímenes de bienestar: *estatal productivista*, *estatal proteccionista* y *familiarista* (no-estatal). En el primero, se encuentran Chile y Argentina; en el segundo México, Costa Rica, Brasil, Panamá y Uruguay, y en el tercero la mayoría de los países estudiados: República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, Venezuela, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Bolivia.

La población económicamente activa ocupada y el gasto social presentan valores más altos en el primer grupo de países, cuyo régimen de bienestar se denomina *estatal productivista* porque el Estado interviene en áreas en que el mercado es insuficiente. En el segundo grupo, la política fiscal y la proporción de trabajadores asalariados con seguridad social tienen porcentajes mayores porque el Estado tiene una fuerte intervención en áreas que podrían ser competencia del mercado (estatal proteccionista). El tercer grupo muestra bajos porcentajes en todos los rubros, de manera que el bienestar que se produce es al margen del Estado. La familia y, en particular, las mujeres, así como la comunidad, son los agentes que ayudan a mitigar los riesgos (familiarista) (Martínez, 2008).

Es de destacar que México, a diferencia de los otros países de la región con los que compartía características –como parte del segundo grupo en desempeño–, tuvo un descenso en el grado de desmercantilización del bienestar entre 2002 y 2017, al igual que Panamá. Para 2017, México ocupaba el penúltimo lugar en desmercantilización comparado con dieciocho países de ALC, debido a sus bajos índices en inclusión, generosidad y equidad; sobre todo esta última dimensión es la que muestra peores resultados (Ferre, 2023).

Por otro lado, Cecchini *et al.* (2014), a partir del producto interno bruto (PIB) per cápita, el gasto social, los asalariados que aportan a la seguridad social, las tasas de dependencia del trabajo formal y las tasas de ocupados por debajo de la línea de pobreza calculan las brechas de bienestar para algunos países de ALC. Las brechas identificadas son: *severas*¹², *moderadas*¹³ y *modestas*¹⁴.

Ahora, utilizando estos datos y el diagnóstico de la CEPAL (2016), Abramo *et al.* (2019) realizan otra clasificación para determinar el grado de inclusión laboral y social de los hogares (doble inclusión) y la fortaleza del Estado de bienestar. De tal forma que porcentajes altos en inclusión doble se asociaron con un Estado de bienestar fuerte, mientras que porcentajes iguales o menores a 15 (en inclusión doble) se clasificaron como Estados de bienestar débiles.

Siguiendo estos criterios, y con datos de 2016, los países con un Estado de bienestar fuerte eran: Chile (51,2%), Uruguay (44,9%) y Argentina (37,0%). Posteriormente, Colombia (31,7%), Brasil (29,2%), República Dominicana (26,4%), México (25,4%) y Costa Rica (23,6%). Y, finalmente, dentro de los países con un Estado de bienestar débil se encontraban: Paraguay (14,6%), Bolivia (13,7%), El Salvador (13,5%), Nicaragua (7,4%), Honduras (7,2%) y Guatemala (6,7%) (Abramo *et al.*, 2019).

Considerando las características de los regímenes de bienestar y del sistema de protección social que de este se deriva, era de esperar que países con regímenes más consolidados tuvieran mayor capacidad de respuesta ante la crisis provocada por la COVID-19. Y, consecuentemente, los regímenes de bienestar más débiles y excluyentes tendrían menos capacidad de respuesta, mientras que los países que se encontraban en una situación intermedia podrían responder de mejor forma que los débiles, pero por debajo de los regímenes más consolidados (ver tabla 1).

Como se puede observar, México mostraba un desempeño medio en la mayoría de las clasificaciones revisadas, y en comparación con los demás países de ALC, es decir, el régimen de bienestar, los sistemas de protección social y seguridad social ya presentaban problemas antes de la pandemia. Si bien no era de esperar una respuesta a la par de los países con regímenes de bienestar más consolidados, como Uruguay,

¹² Aquí se encuentran los países cuyos valores son los más bajos en PIB per cápita, gasto social y asalariados que aportan a seguridad social. Además, tienen altas tasas de dependencia y mayor número de ocupados por debajo de la línea de pobreza, como Bolivia, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Paraguay.

¹³ Países con valores promedio en los mismos indicadores. En este grupo se encuentran Colombia, Ecuador, México, Perú y República Dominicana.

¹⁴ Países con los valores más altos de la región en PIB per cápita, gasto social y asalariados que aportan a seguridad social, y menores tasas de dependencia y número de ocupados por debajo de la línea de pobreza. Los países son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá, Uruguay y Venezuela. Aunque las brechas se clasifiquen como «modestas», no son parecidas a los regímenes de bienestar europeos (Cecchini *et al.*, 2014).

Costa Rica, Argentina o Chile (Ferre, 2023; Cruz-Martínez, 2021), sí, por lo menos, un desempeño parecido a los países de la región con los que comparte características.

TABLA 1. CARACTERÍSTICAS LOS REGÍMENES DE BIENESTAR EN PAÍSES DE ALC Y CAPACIDAD DE RESPUESTA ESPERADA FRENTE A LA PANDEMIA

País	Barba (2004)	Martínez (2008)	Cecchini <i>et al.</i> (2014)	Abramo <i>et al.</i> (2019)	Capacidad de respuesta esperada
Argentina	Universal	Productivista	Modestas	Fuerte	Alta
Chile	Universal	Productivista	Modestas	Fuerte	Alta
Costa Rica	Universal	Proteccionista	Modestas	Moderado	Alta
Uruguay	Universal	Proteccionista	Modestas	Fuerte	Alta
Brasil	Dual	Proteccionista	Modestas	Moderado	Media
Colombia	Dual	Familiarista	Moderadas	Moderado	Media
México	Dual	Proteccionista	Moderadas	Moderado	Media
República Dominicana	–	Familiarista	Moderadas	Moderado	Media
Ecuador	Marginal	Familiarista	Moderadas	–	Media/baja
Perú	Marginal	Familiarista	Moderadas	–	Media/baja
Bolivia	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja
El Salvador	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja
Guatemala	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja
Honduras	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja
Nicaragua	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja
Paraguay	Marginal	Familiarista	Severas	Débil	Baja

Nota: se tomaron los países de ALC que contaban con más información en las diferentes clasificaciones.

Fuente: elaboración propia.

Considerando el índice de desarrollo de estado de bienestar (WeSDI) que calcula Cruz-Martínez (2021), y que capta los cambios de los países entre 2000 y 2015, se esperaría una respuesta del Gobierno mexicano similar a países con índices cercanos, como Bolivia (0,56), Colombia (0,54) o Ecuador (0,50). El índice de México es de 0,56, lo que lo sitúa en el grupo de países con un *bajo grado* de desarrollo y en el lugar octavo de los países de ALC analizados.

2. PROTECCIÓN SOCIAL EMERGENTE: RESPUESTAS ANTE LA PANDEMIA

La pandemia por COVID-19, como hoy sabemos, acrecentó todas las formas de desigualdad en un lapso relativamente corto, aumentó la pobreza y la violencia, contrajo la economía e impactó negativamente en las tasas de empleo formal e informal. En ALC la caída del PIB fue del 7,7 %, siendo más aguda en los países de Centroamérica y México (8,5 %) (CEPAL, 2020, 2022; CONEVAL, 2021).

En los primeros meses del confinamiento sanitario en México, el empleo se redujo un 17 %, con la peculiaridad de que el empleo informal –que absorbía temporalmente la pérdida del empleo formal en momentos de crisis– también experimentó una contracción de más de diez millones de trabajos para 2020 (Samaniego, 2020). La posterior recuperación del empleo mantiene agudas diferencias por género: mientras que los hom-

bres lograron una rápida recuperación, acercándose a los niveles previos a la pandemia en el segundo trimestre de 2021, las mujeres experimentaron pérdidas que aún no se logran revertir (Hoehn-Velasco *et al.*, 2022).

En este contexto, la respuesta de los Gobiernos de la región fue diferente, pero las tendencias muestran que la asistencia social representó el 52 % de las medidas, posteriormente las acciones orientadas al mercado laboral (35 %) y a la seguridad social (13 %) (Palomo *et al.*, 2022). Los programas sociales más frecuentes fueron los de transferencias monetarias directas y los de alimentación escolar en 2020; posteriormente, el gasto social se redujo considerablemente (Rubio *et al.*, 2020; Palomo *et al.*, 2022; CEPAL, 2021).

En cuanto a las intervenciones de creación nueva, las expansiones verticales y de las expansiones horizontales que se realizaron para aumentar el ingreso de las personas y de los hogares, Cejudo *et al.* (2021), encuentran diferencias importantes entre países¹⁵. La media en cobertura para la región fue de 37,4 %, con una variación entre cero y 100 %. En lo que respecta al porcentaje del PIB asignado a transferencias, el promedio regional fue del 1,4 %. Sin embargo, Chile y Bolivia destinaron más del 7 % de su PIB a estas medidas, mientras que Nicaragua y México asignaron menos del 0,1 %.

Por otro lado, Lustig *et al.* (2020), al analizar la efectividad de las respuestas gubernamentales sobre los niveles de pobreza en Brasil, Argentina, Colombia y México, encuentran que en los tres primeros países se logró compensar parte de los impactos negativos de la pandemia en diferente magnitud y, en el caso de México, la falta de expansión de programas de protección social no permitió calcular tal efecto.

En síntesis, en México se implementaron pocas medidas emergentes (nuevas o modificadas) en respuesta a la pandemia en materia de seguridad social, asistencia social y mercado laboral en comparación con países con características similares, como Colombia e, incluso, en comparación con países con mayores desafíos como Paraguay o Guatemala (ver tabla 2).

TABLA 2. MEDIDAS EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN ALGUNOS PAÍSES DE ALC

País	Protección social y mercado laboral*	Nuevos programas de protección social**	Innovación en sistemas de información o de pago***	Total
Perú	15	12	10	37
Colombia	16	15	4	35
Argentina	16	10	3	29
Chile	14	9	2	25
Costa Rica	15	6	3	24
Paraguay	11	6	6	23
Uruguay	12	6	5	23
Brasil	13	4	4	21
Bolivia	10	6	1	17
República Dominicana	8	7	2	17
Ecuador	11	4	1	16
Guatemala	10	5	–	15
Honduras	11	4	–	15
Panamá	9	3	3	15
México	10	1	0	11

¹⁵ Cabe destacar que los autores no consideran los programas preexistentes que no se modificaron por la pandemia, así como aquellos que no tuvieron un impacto directo en el ingreso neto del hogar.

País	Protección social y mercado laboral*	Nuevos programas de protección social**	Innovación en sistemas de información o de pago***	Total
El Salvador	7	1	1	9
Nicaragua	2	0	–	2

* Incluye medidas en materia de asistencia social, acceso a servicios, seguridad social y mercado laboral (ver Palomo *et al.*, 2022). ** Refiere a medidas nuevas para apoyar el ingreso de las poblaciones vulnerables (ver Cejudo *et al.*, 2021). *** Incluye innovaciones en tecnología y en fuentes de información utilizadas para identificar a la población a atender (ver Berner y Van Hemelryck, 2020).

Fuente: elaboración propia.

La respuesta del Gobierno mexicano consistió, principalmente, en modificaciones a los programas existentes, adelanto de recursos y utilización de transferencias bancarias para evitar la movilidad (y el contagio) de las personas. Por ejemplo, el Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura comenzó a otorgar apoyos directos a pescadores a partir de mayo de 2020. El Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras, que otorga un monto bimestral basado en el número de niños y en la edad, entregó los recursos a través de tarjetas bancarias del bienestar. La Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente adelantaron el apoyo correspondiente a dos bimestres. Por último, el programa Sembrando Vida incrementó su cobertura, atendiendo a 200 000 personas adicionales (CONEVAL, 2020).

Además, se crearon otros programas como medidas extraordinarias para hacer frente a la pandemia, tal fue el caso del Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares. Este programa ofrecía recursos financieros en dos modalidades: Microempresas familiares y Crédito Solidario a la Palabra, por un monto reembolsable de 25 000 pesos mexicanos. Los programas sociales con el mayor gasto reportado en 2020 fueron: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores y Apoyo Financiero a Microempresas Familiares (CONEVAL, 2020, 2021)¹⁶.

2.1. Alcances y límites de las medidas emergentes

Es de destacar la respuesta de la mayor parte de los países de ALC para hacer frente a la pandemia: la relativa rapidez con la que ajustaron e implementaron medidas adicionales en materia de protección social, el incremento del gasto social en 2020 y la ampliación de la cobertura como no había ocurrido en las últimas décadas.

Estas medidas contribuyeron a contener el aumento de la desigualdad, como muestra la CEPAL (2021). Las transferencias realizadas por algunos los Gobiernos de la región para compensar la pérdida de ingresos ayudaron a reducir el aumento proyectado de la desigualdad, por efecto de la pandemia, de 5,6% a 2,9% (CEPAL, 2021). Por otro lado, dichas transferencias fueron una medida temporal que permitió llegar de manera rápida a sectores de la población hasta el momento excluidos de programas contributivos y no contributivos (Palomo *et al.*, 2022).

Sin embargo, se encuentran algunos límites, como la poca atención a población con ingresos medios (antes de la pandemia), un sector donde aumentó la pobreza por los efectos de la crisis al no ser considerada en las medidas emergentes (Lusting *et al.*, 2020). También se encuentran efectos limitados en trabajadores informales porque los apoyos gubernamentales se concentraron en el primer quintil, siendo el segundo y tercero donde se encuentra una proporción importante de este tipo trabajadores (Busso *et al.*, 2020).

El uso de programas sociales preexistentes de atención a la pobreza como mecanismo de atención en la crisis por COVID-19 mostró ciertas limitaciones por los problemas de cobertura y focalización que se

¹⁶ Otros estudios dan cuenta de las políticas en materia de educación para responder a la pandemia, como el de Navarrete *et al.* (2020) para educación básica y Arellano-Esparza y Ortiz-Espinoza (2022) para educación media superior. Pero estas medidas consistieron en difusión de contenidos educativos a través de televisión abierta y continuidad del Programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez (Arellano-Esparza y Ortiz-Espinoza, 2022).

tenían antes de la pandemia, ya que dejaban fuera, por un lado, a personas elegibles («pobreza oculta») y, por el otro, a personas que trabajaban en la economía informal y no contaban con seguridad social («clase media invisibilizada») (Busso *et al.*, 2020).

Otro de los desafíos recurrentes fue la identificación de nuevos usuarios de programas de protección social durante la pandemia. Esto se convirtió en un reto tanto para las medidas nuevas como para la adaptación de programas existentes y las expansiones horizontales. La situación previa de los sistemas de registro de destinatarios resultó crucial en la capacidad de respuesta de los Gobiernos. Los países con cobertura limitada en sus registros y sistemas de información poco interoperables tuvieron mayores dificultades para identificar a individuos y hogares¹⁷. Por otro lado, los países con registros de destinatarios más desarrollados pudieron implementar con mayor rapidez las nuevas medidas (Berner y Van Hemelryck, 2020).

En particular en México, algunas de las limitaciones provinieron de la falta de registros actualizados, la baja cobertura de los sistemas de información y la desarticulación entre bases de datos de programas sociales y bases de datos administrativos (Berner y Van Hemelryck, 2020). En ese sentido, cobra pertinencia indagar en el perfil de las personas que recibieron el escaso apoyo gubernamental en México durante el confinamiento, sobre todo a nivel individual, ya que, como se muestra en la revisión de estudios previos, son frecuentes las investigaciones a nivel regional, cuya unidad de análisis son los países y las acciones implementadas.

3. MÉTODO

Para calcular la probabilidad de recibir apoyo en especie o en dinero del Gobierno se optó por un análisis de regresión logística multinomial (Pando y San Martín Fernández, 2004; Gujarati, 1995) utilizando los datos de la ECOVID-ML. Esta encuesta se levantó en abril, mayo, junio y julio de 2020, utilizando un solo cuestionario en cada mes de referencia (INEGI, 2020a).

En un primer momento se eligieron los datos del mes de julio por tener más observaciones ($n= 14\ 458$), pero al realizar el análisis descriptivo la ausencia en el trabajo por vacaciones tenía un porcentaje alto (a pesar del confinamiento) y en comparación con los meses anteriores (15,2%). Por tanto, se eligió el mes de junio (como la segunda mejor opción) por tener más observaciones comparado con los dos meses previos ($n= 13\ 908$), porque los cambios en la situación laboral se relacionan en su mayoría con COVID-19 (80,8 %) y no con vacaciones (2,1 %) y porque se consideró que en los últimos meses del levantamiento (junio o julio) era más factible encontrar programas y acciones de gobierno orientadas a mitigar la crisis provocada por la pandemia.

El diseño de la muestra es probabilístico, por lo que los resultados se pueden generalizar a nivel nacional. El tamaño muestral se calculó con una confianza de 90 % y un error esperado de 6,8 %. La población de estudio fueron las personas de dieciocho y más años con teléfono celular dentro del territorio nacional en la fecha del levantamiento (INEGI, 2020b).

La variable de respuesta (Y) se construyó a partir de la pregunta del cuestionario de la ECOVID-ML: «En las últimas dos semanas, ¿ha recibido ayuda económica o en especie de: algún programa de gobierno; un familiar que vive en su vivienda; un familiar que vive en otra vivienda; otro tipo de apoyo; no ha recibido ayuda».

Esta pregunta es de opción múltiple y se recodificó de la siguiente manera: (0) no recibió apoyo; (1) apoyo del Gobierno, y (2) apoyo de un familiar (que vive en la misma vivienda o en vivienda separada). Cuando una respuesta contenía tanto ayuda del Gobierno como ayuda de un familiar, se clasificó en «apoyo del Gobierno». De tal manera que la categoría «apoyo de un familiar» refiere a la situación en la que una persona de dieciocho años y más recibió únicamente apoyo de algún pariente y nada del Gobierno¹⁸.

La distribución de las categorías de la variable dependiente (Y), una vez recodificada, quedó de la siguiente forma: 6 663 personas no recibieron ningún tipo de apoyo (85,3%), 760 recibieron apoyo del Gobierno (9,7 %) y 389 recibieron apoyo de un familiar (5%). En total se trabajó con 7 812 datos, cifra que

¹⁷ Entre ellos México, Bolivia, El Salvador, Haití, Panamá y Paraguay.

¹⁸ Además, se realizaron dos pruebas de robustez del modelo codificando la variable de respuesta de forma diferente: el modelo 2 contiene en la categoría «apoyo del Gobierno» únicamente este tipo de apoyo. El modelo 3 incorpora una cuarta categoría que hace que los tipos de apoyo sean mutuamente excluyentes. Los resultados permanecen inalterados en lo sustantivo, más allá de las diferencias en el nivel de significancia en algunos coeficientes (ver anexo 1).

corresponde al número de observaciones para las cuales hay información en todas las variables de interés en el mes de junio de 2020.

Sea la variable $Y = \{0, 1, 2\}$ de resultado, y tómesese $Y = 0$ como la categoría de referencia. Así, el modelo de regresión logística multinomial se define por las ecuaciones.

(1)

$$g_1(\mathbf{X}) = \ln \left[\frac{\Pr(Y=1)}{\Pr(Y=0)} \right] = \mathbf{X}'\boldsymbol{\beta}_1$$

$$g_2(\mathbf{X}) = \ln \left[\frac{\Pr(Y=2)}{\Pr(Y=0)} \right] = \mathbf{X}'\boldsymbol{\beta}_2$$

donde \mathbf{X} es un vector de variables predictoras y $\boldsymbol{\beta}_1$ y $\boldsymbol{\beta}_2$ son vectores de coeficientes que estimar. Las probabilidades condicionales de cada categoría de resultado están dadas por.

(2)

$$P(Y=0 | \mathbf{X}) = \frac{1}{1 + e^{g_1(\mathbf{X})} + e^{g_2(\mathbf{X})}}$$

$$P(Y=1 | \mathbf{X}) = \frac{e^{g_1(\mathbf{X})}}{1 + e^{g_1(\mathbf{X})} + e^{g_2(\mathbf{X})}}$$

$$P(Y=2 | \mathbf{X}) = \frac{e^{g_2(\mathbf{X})}}{1 + e^{g_1(\mathbf{X})} + e^{g_2(\mathbf{X})}}$$

Las variables predictoras son: sexo, educación, acceso a servicios de salud por parte del trabajo, situación laboral y edad. Las cuatro primeras variables son categóricas y se codificaron de la siguiente forma:

Sexo: hombre = 0; mujer = 1

Educación: ninguna = 0; básica = 1; media o técnica = 2; licenciatura y más = 3

Acceso a servicios de salud: no tiene = 0; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) = 1; Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) = 2; otra = 3

Situación laboral: otro = 0; empleo = 1; negocio u ocupación por su cuenta = 2

La variable edad es numérica y se refiere a los años cumplidos.

Las variables predictoras tienen la siguiente distribución: 43,8% son mujeres y 56,2% hombres; 2,1% no tienen ningún grado de escolaridad cursado; 43,6% tiene educación básica; 26,3% educación media o técnica, y 28% licenciatura y más. En cuanto al acceso a servicios de salud por parte del trabajo: 57,3% no tiene; 33,4% tiene acceso a través del IMSS; 6,9% por medio del ISSSTE, y 2,5% cuenta con otro tipo de servicios de salud (no especificado). La situación laboral muestra la siguiente distribución: 67,5% reporta tener un empleo; 28,7% un negocio u ocupación por cuenta propia, y 3,8% realiza otro tipo de actividad (diferente a las anteriores y no especificada en la encuesta). La edad promedio es cuarenta y un años, con valor mínimo de dieciocho y máximo de noventa y ocho (ver anexo 2).

4. PROBABILIDADES DE RECIBIR APOYO DE GOBIERNO O DE UN FAMILIAR EN MÉXICO DURANTE EL CONFINAMIENTO

Los resultados del modelo de regresión logística multinomial se presentan en la tabla 3. Primero, es de destacar que la única variable significativa y positiva en la probabilidad de recibir apoyo del Gobierno (económica o en especie) es sexo: mujer en comparación con hombre. Mientras que la educación media o técnica, licenciatura y más son significativas pero negativas, es decir, estos niveles de educación reducen la probabilidad de recibir apoyo gubernamental (en comparación con no tener ningún grado cursado), al igual que el empleo (y en comparación con «otro» tipo de actividad laboral).

TABLA 3. MODELO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA PARA APOYO RECIBIDO EN JUNIO DE 2020, COMO RESPUESTA A LA PANDEMIA

Variable	Coficiente (Error estándar)
<i>No recibió apoyo (categoría de referencia)</i>	
Apoyo del gobierno	
Sexo	
Mujer	.161* (.078)
Educación	
Básica	-.410 (.211)
Media o técnica	-.763*** (.225)
Licenciatura y más	-1.126*** (.232)
Acceso a servicios de salud	
IMSS	-.201 (.106)
ISSSTE	-.270 (.208)
Otra	.073 (.267)
Situación laboral	
Empleo	-.576*** (.177)
Negocio u ocupación por su cuenta	-.224 (.175)
Edad	.005 (.003)
Constante	-1.302*** (.307)
Apoyo de un familiar	
Sexo	
Mujer	.509*** (.107)

Variable	Coficiente (Error estándar)
Educación	
Básica	.073 (.358)
Media o técnica	.044 (.371)
Licenciatura y más	.042 (.374)
Acceso a servicios de salud	
IMSS	-.687*** (.159)
ISSSTE	-.983** (.319)
Otra	-1.274* (.592)
Situación laboral	
Empleo	-.542 * (.238)
Negocio u ocupación por su cuenta	-.003 (.230)
Edad	.006 (.003)
Constante	-2.860*** (.468)
N.º de observaciones	7812
Logaritmo de similitud	-3859.133
LR chi2 (20)	277.40***

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI (2020a).

Ahora bien, los resultados muestran que en la probabilidad de recibir apoyo (económico o en especie) de un familiar, el sexo nuevamente es significativo y positivo (mujer en comparación con hombre), mientras que el acceso a servicios de salud por parte del trabajo es una variable significativa y negativa, es decir, el tener IMSS, ISSSTE u otro sistema de atención médica (y en comparación con no tener ninguno) reduce la probabilidad de recibir apoyo de un familiar. Esta misma relación (significativa y negativa) se encuentra para la situación laboral, donde tener un empleo (y en comparación con «otra» actividad) reduce la probabilidad de recibir este tipo de apoyo.

Con los resultados del modelo presentado en la tabla 3 y a partir de las ecuaciones (2) se calcularon las probabilidades condicionales de la variable de resultado para las tres categorías que la conforman: «no recibió apoyo», «recibió apoyo del Gobierno» o «recibió apoyo de un familiar» (ver tabla 4). Estas probabilidades se obtienen manteniendo el resto de las variables constantes en su valor típico.

La probabilidad de recibir apoyo del Gobierno en el contexto de pandemia es de 10,4% para mujeres y 9,2% para los hombres¹⁹. La escolaridad muestra que a mayor nivel de educación menor probabilidad de re-

¹⁹ Diferencia porcentual mínima que no es estadísticamente significativa en los modelos 2 y 3 (ver anexo 1).

cibir apoyo del Gobierno, siendo 16,9% la probabilidad más alta de recibir este tipo de apoyo para personas que no tienen escolaridad y disminuye a 6,2% para personas con licenciatura y más.

TABLA 4. PROBABILIDAD DE «NO RECIBIÓ APOYO», «RECIBIÓ APOYO DEL GOBIERNO» O «RECIBIÓ APOYO DE UN FAMILIAR»

Variable	Probabilidad (Error estándar)	Intervalo de confianza (95 %)	
Y = No recibió			
Sexo			
Hombre	0.868 *** (0.005)	0.858	0.878
Mujer	0.834 *** (0.006)	0.821	0.846
Educación			
Ninguna	0.787 *** (0.031)	0.727	0.848
Básica	0.831 *** (0.006)	0.819	0.844
Media o técnica	0.863 *** (0.008)	0.848	0.878
Licenciatura y más	0.886 *** (0.008)	0.871	0.901
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.837 *** (0.006)	0.826	0.848
IMSS	0.879 *** (0.008)	0.864	0.894
ISSSTE	0.892 *** (0.016)	0.860	0.923
Otra	0.868 *** (0.027)	0.814	0.921
Situación laboral			
Otro	0.799 *** (0.022)	0.756	0.842
Empleo	0.874 *** (0.005)	0.864	0.884
Negocio u ocupación por su cuenta	0.822 *** (0.009)	0.805	0.838
Y = Apoyo del Gobierno			
Sexo			
Hombre	0.092 *** (0.004)	0.084	0.101
Mujer	0.104 *** (0.005)	0.093	0.114

Variable	Probabilidad (Error estándar)	Intervalo de confianza (95%)	
Educación			
Ninguna	0.169 *** (0.029)	0.113	0.226
Básica	0.119 *** (0.006)	0.108	0.130
Media o técnica	0.087 *** (0.006)	0.075	0.100
Licenciatura y más	0.062 *** (0.006)	0.051	0.073
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.102 *** (0.005)	0.093	0.111
IMSS	0.088 *** (0.007)	0.075	0.101
ISSSTE	0.084 *** (0.015)	0.055	0.113
Otra	0.114 *** (0.026)	0.064	0.165
Situación laboral			
Otro	0.139 *** (0.019)	0.101	0.177
Empleo	0.086 *** (0.004)	0.078	0.095
Negocio u ocupación por su cuenta	0.114 *** (0.007)	0.100	0.129
Y = Apoyo de un familiar			
Sexo			
Hombre	0.040 *** (0.003)	0.034	0.045
Mujer	0.063 *** (0.004)	0.055	0.071
Educación			
Ninguna	0.043 ** (0.014)	0.015	0.071
Básica	0.050 *** (0.004)	0.043	0.056
Media o técnica	0.050 *** (0.004)	0.042	0.060
Licenciatura y más	0.050 *** (0.005)	0.040	0.062

Variable	Probabilidad (Error estándar)	Intervalo de confianza (95 %)	
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.061 *** (0.004)	0.054	0.069
IMSS	0.032 *** (0.004)	0.024	0.041
ISSSTE	0.025 *** (0.007)	0.010	0.039
Otra	0.018 (0.010)	-0.002	0.038
Situación laboral			
Otro	0.062 *** (0.013)	0.038	0.087
Empleo	0.040 *** (0.003)	0.034	0.046
Negocio u ocupación por su cuenta	0.064 *** (0.005)	0.054	0.074

* p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001

Fuente: elaboración propia a partir de los coeficientes de la tabla 3.

El no contar con acceso a servicios de salud por parte del trabajo y el contar con otro (diferente a IMSS o ISSSTE) son las categorías con mayor probabilidad en la recepción de apoyo gubernamental: 10,2 % y 11,4 % respectivamente. Finalmente, la situación laboral muestra que la probabilidad de recibir apoyo del Gobierno es menor cuando se tiene un empleo (8,6 %), aumenta cuando se tiene un negocio o una ocupación por cuenta propia (11,4 %) y se incrementa a 13,9 % al desempeñar otra actividad laboral (diferente a las anteriores y no identificada).

En cuanto a la probabilidad de recibir apoyo de un familiar es del 6,3 % en el caso de mujeres y de 4 % en hombres, diferencia mayor en comparación con la ayuda de los Gobiernos (de un punto porcentual), mientras que la probabilidad por escolaridad se mantiene alrededor del 5 % en todos los niveles. Esto es relevante porque muestra que el apoyo que proviene de un familiar se presenta con la misma probabilidad en todos los niveles educativos, es decir, va más allá de la escolaridad de las personas receptoras.

La probabilidad de recibir apoyo de un familiar es de 6,1 % cuando no se tiene acceso a servicios de salud por parte del trabajo, se reduce aproximadamente a la mitad cuando se tiene IMSS (3,2 %) y a una tercera parte aproximadamente cuando se tiene ISSSTE (2,5 %). Esto es destacable, por las características de la pandemia y por la participación de la familia en ausencia de prestaciones sociales vinculadas al empleo en México.

Por último, la probabilidad de recibir apoyo de un familiar es del 6,2 % cuando se tiene un negocio u ocupación por cuenta propia, de 6,4 % cuando se realiza otra actividad laboral y del 4 % cuando se tiene un empleo.

CONCLUSIONES

En este artículo se analizan las probabilidades de recibir apoyo del Gobierno o de recibir apoyo de un familiar ante la contingencia sanitaria, con datos de la *Encuesta telefónica sobre COVID-19 y mercado laboral* de junio de 2020, en México.

Primero, es importante destacar que ante una situación de crisis como la generada por la pandemia, la intervención del Estado, a través de sus políticas y programas, es fundamental. En este caso, la pandemia

trastocó el ingreso, el empleo, la salud y las dinámicas familiares. Por tanto, era necesario contar con un conjunto de medidas emergentes y estratégicas gubernamentales para mitigar los efectos.

México, como se mostró, fue uno de los países con pocas medidas nuevas o modificadas para mitigar los efectos de la pandemia en comparación con otros países de ALC. Es de destacar el bajo número de medidas y el bajo porcentaje de personas que habían recibido apoyo del Gobierno (económico o en especie) para junio de 2020.

Sin embargo, los resultados del análisis de las probabilidades condicionadas de recepción de apoyo gubernamental indican que, por lo menos, el escaso apoyo llegó a personas que se encontraban en una situación de mayor vulnerabilidad, como mujeres, personas sin escolaridad, personas que no contaban con acceso a servicios de salud (por parte del trabajo) y a personas que no contaban con un empleo (sino con un negocio, ocupación por cuenta propia u otro tipo de actividad laboral).

A pesar de estos esfuerzos, los efectos de la pandemia fueron generales. Por tanto, las medidas focalizadas en los sectores más vulnerables mostraron insuficiencia en toda la región, ya que personas con ingresos apenas por encima de la línea de la pobreza (antes de la pandemia) y personas trabajadoras en el sector informal no recibieron ningún tipo de apoyo gubernamental.

En particular, en México los resultados muestran que las personas con un negocio u ocupación por cuenta propia tuvieron una probabilidad de recibir apoyo del Gobierno de 11%. Si bien no hay una relación directa entre trabajo informal y estas actividades, muchos de los trabajos informales se concentran en esta situación laboral. Es decir, son situaciones laborales con mayor probabilidad de recepción de apoyo del Gobierno de las categorías evaluadas, pero esta probabilidad aun así es baja.

En general, en México los sectores informales no son atendidos por las deficiencias en el diseño de la política social y de la seguridad social (Levy, 2010), debido a la poca expansión emergente de la protección social como respuesta a la pandemia y por los límites del sistema de registro de destinatarios que tiene el país (solo 15,8% de la población se encuentra registrada) (Berner y Van Hemelryck, 2020).

En este sentido, podemos afirmar que, si bien los apoyos gubernamentales para enfrentar la pandemia en México se concentraron en perfiles de personas en situación de mayor vulnerabilidad, este esfuerzo fue insuficiente. Las diferentes respuestas de los países de la región muestran que, bajo condiciones similares en régimen de bienestar, brechas de bienestar, grado de desmercantilización o de familiarización del bienestar, las medidas pudieron ser más amplias, incluyentes, rápidas y efectivas.

Cabe destacar que las medidas nuevas de protección social como respuesta a la pandemia no se pueden sostener en el tiempo: por lo general, los programas de transferencias directas se cancelaron a mediados de 2021 en toda ALC, pero las diferentes respuestas de los países permiten plantear algunas cuestiones fundamentales para el caso mexicano, tales como (a) la necesidad de un sistema de protección social más incluyente; (b) una estrategia para cubrir a trabajadores informales y sectores medios por lo menos en momentos de crisis; (c) un sistema de información de destinatarios universal para poder instrumentar, en el futuro, medidas emergentes, y, sobre todo, (d) plantea la urgente necesidad de revisar el régimen de bienestar por el descenso de los indicadores de desempeño que muestra México en las última décadas (en comparación con los países de ALC).

Segundo, es de destacar el papel de la familia en la producción y distribución del bienestar de México, ya que los datos de este estudio arrojan luz sobre su importancia en una situación de crisis, como la generada por la COVID-19. En junio de 2020, este tipo de apoyo representaba la mitad de apoyo gubernamental. Esto, por un lado, muestra que la solidaridad intrafamiliar es un recurso importante para hacer frente a la adversidad y, por el otro, que el régimen de bienestar mexicano tiene un componente familiarista muy importante.

Esto último requiere de una revisión crítica porque la familia amortigua con recursos propios la falta de seguridad y protección social. Así mismo absorbe las tareas de cuidado que recaen principalmente en las mujeres. Por ello es necesario repensar las obligaciones del Estado y su vínculo con la familia en función del género.

México enfrenta la necesidad imperativa de desarrollar políticas de protección y seguridad sociales que estén específicamente diseñadas para reducir las desigualdades de género, porque desfamiliarizar el bienestar implica reducir la carga de trabajo de cuidados no remunerado que realizan las mujeres. Las mujeres son las principales productoras del bienestar familiar y quienes han padecido de manera más aguda los efectos de la pandemia: mayor desempleo, mayor carga de trabajo de cuidados no remunerado, aumento de la violencia y aumento de la pobreza.

Finalmente, se requiere de revisión y reformulación de la política laboral, ya que las condiciones del empleo permiten afrontar de mejor manera –en un nivel mínimo– las situaciones de crisis, como sugieren estos resultados.

ANEXO 1. PROBABILIDAD DE «NO RECIBIR APOYO», «RECIBIR APOYO DEL GOBIERNO» O «RECIBIR APOYO DE UN FAMILIAR» EN JUNIO DE 2020, MÉXICO

Variables	Modelo 1*	Modelo 2**	Modelo 3***
Y = No recibió			
Sexo			
Hombre	0.868	0.868	0.868
Mujer	0.834	0.834	0.834
Educación			
Ninguna	0.787	0.785	0.785
Básica	0.831	0.831	0.831
Media o técnica	0.863	0.863	0.863
Licenciatura y más	0.886	0.886	0.886
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.837	0.837	0.837
IMSS	0.879	0.879	0.879
ISSSTE	0.892	0.890	0.890
Otra	0.868	0.867	0.867
Situación laboral			
Otro	0.799	0.800	0.800
Empleo	0.874	0.874	0.874
Negocio u ocupación por su cuenta	0.822	0.822	0.822
Y = Apoyo del Gobierno			
Sexo			
Hombre	0.092	0.084	0.084
Mujer	0.104	0.093	0.093
Educación			
Ninguna	0.169	0.164	0.164
Básica	0.119	0.111	0.111
Media o técnica	0.087	0.078	0.078
Licenciatura y más	0.062	0.054	0.054
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.102	0.091	0.091
IMSS	0.088	0.082	0.082
ISSSTE	0.084	0.086	0.086
Otra	0.114	0.115	0.115

Variab les	Modelo 1*	Modelo 2**	Modelo 3***
Situación laboral			
Otro	0.139	0.120	0.120
Empleo	0.086	0.079	0.079
Negocio u ocupación por su cuenta	0.114	0.104	0.104
Y = Apoyo de un familiar			
Sexo			
Hombre	0.040	0.048	0.040
Mujer	0.063	0.073	0.063
Educación			
Ninguna	0.043	0.051	0.043
Básica	0.049	0.058	0.049
Media o técnica	0.050	0.059	0.050
Licenciatura y más	0.052	0.060	0.051
Acceso a servicios de salud			
No tiene	0.061	0.072	0.061
IMSS	0.032	0.039	0.032
ISSSTE	0.025	0.025	0.024
Otra	0.018	0.018	0.018
Situación laboral			
Otro	0.062	0.080	0.062
Empleo	0.040	0.047	0.040
Negocio u ocupación por su cuenta	0.064	0.074	0.064
Y = Apoyo del Gobierno y de un familiar (ambas)			
Sexo			
Hombre			0.008
Mujer			0.010
Educación			
Ninguna			0.008
Básica			0.009
Media o técnica			0.009
Licenciatura y más			0.009
Acceso a servicios de salud			
No tiene			0.011
IMSS			0.006
ISSSTE			0.000
Otra			0.000

Variables	Modelo 1*	Modelo 2**	Modelo 3***
Situación laboral			
Otro			0.018
Empleo			0.007
Negocio u ocupación por su cuenta			0.010

* El modelo incluye los casos de personas que recibieron tanto apoyo del Gobierno como de un familiar en la categoría «apoyo del Gobierno». ** El modelo incluye los casos de personas que recibieron tanto apoyo del Gobierno como de un familiar en la categoría «apoyo de un familiar». *** El modelo incluye categorías mutuamente excluyentes. Se agrega una cuarta categoría para los casos de personas que recibieron tanto apoyo del Gobierno como de un familiar en la categoría «apoyo del Gobierno y de un familiar (ambas)».

Fuente: elaboración propia con modelos de regresión logística multinomial con datos de INEGI (2020a).

ANEXO 2. DISTRIBUCIÓN DE LAS VARIABLES

Variable	Frecuencia	%
Apoyo		
No recibió	6 663	85.29
Del Gobierno	760	9.73
De un familiar	389	4.98
Sexo		
Hombres	4 389	56.18
Mujeres	3 423	43.82
Educación		
Ninguna	163.00	2.09
Básica	3 409.00	43.64
Media o técnica	2 058.00	26.34
Licenciatura y más	2 182.00	27.93
Acceso a servicios de salud		
No tiene	4 473.00	57.26
IMSS	2 605.00	33.35
ISSSTE	539.00	6.90
Otra	195.00	2.50
Situación laboral		
Otro	294	3.76
Empleo	5 274	67.51
Negocio u ocupación por cuenta propia	2 244	28.73

Variable	Frecuencia	%
Edad		
Media	41.04	
Desviación estándar	13.87	
Mínimo	18	
Máximo	98	
Total de observaciones: 7 812		

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2020a).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, L., Cecchini, S. y Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe* [Libros de la CEPAL, N.º 155]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://doi.org/10.18356/8d20eba2-es>
- Arellano-Esparza, C. A. y Ortiz-Espinoza, A. (2022). Educación media superior en México: abandono escolar y políticas públicas durante la COVID-19. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, (74), 33-52. <https://doi.org/10.17141/iconos.74.2022.5292>
- Barba, C. (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/6080>
- Barba, C. (2020). La cuestión social en América Latina en los regímenes de bienestar del siglo XXI: reformas universalistas e inercias y contraofensivas neoliberales. En C. Barba, G. Ordóñez y Y. Silva (coords.), *La cuestión social en el siglo XXI en América Latina* (pp. 43-90). Siglo XXI.
- Barba, C. y Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 38-64. <https://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/343>
- Berner, H. y Van Hemelryck, T. (2020). *Sistemas de información social y registros de destinatarios de la protección social no contributiva en América Latina: avances y desafíos frente al COVID-19*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/46452>
- Busso, M., Camacho, J., Messina, J. y Montenegro, G. (2020). *The Challenge of Protecting Informal Households during the COVID-19 Pandemic: Evidence from Latin America*. Inter-American Development Bank. <http://dx.doi.org/10.18235/0002388>
- Cecchini, S., Filgueira, F. y Robles, C. (2014). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada* [serie Políticas Sociales, 202]. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). <https://hdl.handle.net/11362/36831>
- Cejudo, G., De los Cobos, P., Michel, C. y Ramírez, D. (2021). *Inventario y caracterización de los programas de apoyo al ingreso en América Latina y el Caribe frente a COVID-19*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://doi.org/10.18235/0003840>
- Cocoa Services S. C. (2020). *Evaluación de Diseño 2019-2020. Sembrando Vida*. Secretaría de Bienestar, Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/565806/Informe_Final_Dise_o_Sembrando_Vida.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2016). *Panorama Social de América Latina 2015*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/39965>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2020). *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales* [Informe Especial COVID-19 n.º 1]. CEPAL. <https://doi.org/10.18356/9789210054720>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). *Panorama social de América Latina 2020*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46687>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2021*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/47669>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México. Efectos de la pandemia en la pobreza*. CONEVAL. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5233>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). *De la emergencia a la recuperación de la pandemia por la COVID-19: la política social frente a desastres*. CONEVAL. https://www.coneval.org.mx/EvaluacionDS/PP/Politiclas/TemasEstrategicos/Paginas/Politica_social_frente_desastres.aspx

- Cruz-Martínez, G. (2021). Mapping Welfare State Development in (post) Neoliberal Latin America. *Social Indicators Research*, 157(1), 175-201. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02575-6>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.
- Ferre, J. C. (2023). Welfare regimes in twenty-first-century Latin America. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 39(2), 101-127. <https://doi.org/10.1017/ics.2023.16>
- Filgueira, F. (1998). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. En B. Roberts (ed.), *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). FLACSO.
- Gentilini, U., Almenfi, M., Orton, I. y Dale, P. (2020). *Social Protection and Job Responses to COVID-19: A Real-Time Review of Country Measures*. World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/33635>
- Gujarati, D. (1995). *Econometría*. McGraw-Hill.
- Hobson, B. (1994). Solo mothers, social policy regimes and the logics of gender. En D. Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States* (pp. 170-187). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781446250518>
- Hoehn-Velasco, L., Silverio-Murillo, A., Balmori de la Miyar, J. R. y Penglase, J. (2022). The impact of the COVID-19 recession on Mexican households: Evidence from employment and time use for men, women, and children. *Review of Economics of the Household*, 20(3), 763-797. <https://doi.org/10.1007/s11150-022-09600-2>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020a). *Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral (ECOVID-ML), resultados de abril-julio 2020*. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovidml/2020/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2020b). *Encuesta Telefónica sobre COVID-19 y Mercado Laboral ECOVID-ML. Diseño muestral*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/investigacion/ecovidml/2020/doc/ecovid_ml_diseno_muestral.pdf
- Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados. Política social, informalidad y crecimiento económico en México*. Océano.
- Lewis, J. (1997). Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 4(2), 160-177. <https://doi.org/10.1093/sp/4.2.160>
- Lustig, N., Martínez Pabon, V., Sanz, F. y Younger, S. D. (2020). *The impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico*. Center for Global Development. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5368>
- Marcel, M. y Rivera, E. (2008). Regímenes de bienestar en América Latina. En E. Tironi (ed.), *Redes, Estado y mercados: soportes de la cohesión social latinoamericana* (pp. 151-226). UQBAR.
- Martínez Franzoni, J. (2008). Welfare regimes in Latin America: Capturing Constellations of markets, Families, and policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67-100. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2008.00013.x>
- Navarrete Cazales, Z., Manzanilla Granados, H. M. y Ocaña Pérez, L. (2020). Políticas implementadas por el gobierno mexicano frente al COVID-19. El caso de la educación básica. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 50(especial), 143-172. <https://doi.org/10.48102/rlee.2020.50.ESPECIAL.100>
- Organización Internacional del Trabajo (2020). *Medidas de protección social para responder a la pandemia de COVID-19 en los países en desarrollo: fortalecimiento de la resiliencia mediante el establecimiento de una protección social universal*. <https://www.ilo.org/es/publications/medidas-de-proteccion-social-para-responder-la-pandemia-de-covid-19-en-los>
- Palomo, N., Vargas Faulbaum, L., Machado, A. C., Rolon, C., Veras Soares, F., Rubio, M., Alejandre, F. y Escaroz, G. (2022). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe: innovaciones en los sistemas de registro y pago*. UNICEF. https://ipicg.org/publication/31125?language_content_entity=es
- Pando Fernández, V. y San Martín Fernández, R. (2004). Regresión logística multinomial. *Cuadernos de la Sociedad Española de Ciencias Forestales*, (18), 323-327. <https://doi.org/10.31167/csef.v0i18.9478>
- Rubio, M., Escaroz, G., Machado, A., Palomo, N. y Sato, L. (2020). *Protección social y respuesta al COVID-19 en América Latina y el Caribe. Asistencia Social*. UNICEF. <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=5246>
- Samaniego, N. (2020). El COVID-19 y el desplome del empleo en México. *Economía UNAM*, 17(51), 306-314. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.566>
- Ubasart-González, G. y Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América Latina. El estudio de los regímenes de bienestar. *Política y Gobierno*, 24(1), 213-236. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/892>
- Valencia Lomelí, E. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y en el Este de Asia: los casos de México y Corea del Sur. *Espiral. Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, 16(47), 65-103. <https://doi.org/10.32870/ees.v16i47.1453>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 29-07-2024
Modificado: 11-10-2024
Aceptado: 11-10-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11423>
Páginas: 43-59

Referencia: Martí-Costa, M. y Conde López, C. I. (2024). Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 43-59. <https://doi.org/10.24965/gapp.11423>

Retos de la contratación pública local para garantizar la calidad y la innovación en los servicios de atención a las personas

Challenges of local public procurement to ensure quality and innovation in personal care services

Martí-Costa, Marc

Institut Metròpoli (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6875-2490>
marc.marti@institutmetropoli.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Políticas Públicas y Transformación Social por la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Responsable del Área de Gobernanza e Innovación Pública del Institut Metròpoli de Barcelona. Especialista en análisis y evaluación de políticas públicas y en el estudio de la gobernanza urbana y metropolitana. Actualmente es profesor del Máster en Urbanismo y Ciudad de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC) y del Máster Metròpolis del Institut Metròpoli.

Conde López, Cecilia Isabel

Institut Metròpoli (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7078-9981>
cecilia.conde@institutmetropoli.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora del Institut Metròpoli de Barcelona y profesora asociada de la Universidad San Francisco de Quito. Máster en Resolución de Conflictos y Gobernanza por la Universidad de Ámsterdam, ha trabajado en temas relacionados con la Administración pública local y la planificación territorial y estratégica. Sus principales líneas de investigación son los conflictos urbanos y la participación ciudadana. También la contratación pública local.

RESUMEN

Objetivos: la adecuación a la normativa y la garantía de la calidad del servicio son las principales preocupaciones de los responsables municipales encargados de las licitaciones de servicios de atención a las personas. Sin embargo, la combinación de ambos criterios requiere un importante esfuerzo de innovación pública. Este estudio tiene como objetivo identificar los desafíos a las Administraciones municipales, tanto endógenos como exógenos, en la redacción de pliegos de licitaciones. **Metodología:** se han analizado de los contratos licitados en estos servicios y se han realizado entrevistas a los equipos municipales responsables de la contratación y gestión en siete municipios de Catalunya (las capitales de provincia y tres de los municipios más poblados). **Resultados:** tanto los órganos de contratación como las entidades del tercer sector coinciden en la importancia de garantizar la calidad de estos servicios. Sin embargo, el marco normativo actual no permite priorizar a las entidades no lucrativas (excepto en el caso de la contratación reservada) ni considerar la proximidad geográfica de los licitadores, lo que limita la adecuación de la

contratación a los servicios de atención a las personas. **Conclusiones:** se sugiere explorar otras opciones de gestión y contratación de estos servicios, tanto dentro como fuera del marco de la contratación pública.

PALABRAS CLAVE

Servicios de atención a las personas; cláusulas sociales; órganos de contratación; contratación pública; calidad; concertación.

ABSTRACT

Objectives: Compliance with regulations and ensuring service quality are the main concerns of municipal officials responsible for tendering services related to personal care. However, combining both criteria requires a significant effort in public innovation. This study aims to identify the challenges, both endogenous and exogenous, faced by municipal administrations in drafting tender documents. **Methodology:** Contracts for these services were analyzed, and interviews were conducted with the municipal teams responsible for procurement and management in seven municipalities in Catalonia (the provincial capitals and three of the most populous municipalities). **Results:** Both the contracting authorities and third-sector organizations agree on the importance of ensuring the quality of these services. However, the current regulatory framework does not allow non-profit entities to be prioritized (except in the case of reserved contracts), nor does it permit considering the geographic proximity of bidders, which limits the alignment of procurement processes with the needs of personal care services. **Conclusions:** It is suggested to explore other options for managing and contracting these services, both within and outside the public procurement framework.

KEYWORDS

Personal care services; clauses; procurement bodies; public procurement; quality; concertation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA SOCIALMENTE RESPONSABLE. 1.2. LA CALIDAD COMO ELEMENTO COMPLEMENTARIO DE LA VISIÓN ESTRATÉGICA. 1.3. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA SOCIALMENTE RESPONSABLE. 1.3.1. Dimensión exògena. 1.3.2. Dimensión endògena. 1.3.3. Relaciones con los proveedores. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. LÍNEAS DE ACCIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ATENCIÓN A LAS PERSONAS DE GESTIÓN INDIRECTA. 3.1.1. Importancia de factores cualitativos vinculados al objeto del contrato. 3.1.2. Inclusión de cláusulas de contratación pública sostenible. 3.1.3. Establecimiento de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector. 3.2. OBSTÁCULOS A LA HORA DE REDACTAR LOS PLIEGOS POR PARTE DE LOS EQUIPOS MUNICIPALES. 3.2.1. Dimensión exògena. 3.2.2. Dimensión endògena. 3.3. PROPUESTAS PARA GARANTIZAR CALIDAD E INNOVACIÓN EN LOS PLIEGOS DE LOS SERVICIOS. 3.3.1. Para superar retos internos. 3.3.2. Para superar retos hacia afuera: con las entidades/empresas proveedoras. 4. CONCLUSIONES. 5. ANEXO. AGRADECIMIENTOS. FINANCIACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La contratación pública es una herramienta efectiva para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética en las políticas públicas. Este cambio ha sido impulsado por la normativa europea y ha ido consolidándose en los últimos años, especialmente con la Directiva 24/2014/UE. En España, estas directrices fueron incorporadas en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público del Estado Español (en adelante LCSP), cuyo objetivo es superar la tradicional inercia burocrática para hacer la contratación pública un instrumento que permita una más eficaz, eficiente y colaborativa gestión de la contratación (Gimeno Feliú, 2020).

Si bien la dimensión jurídica de este tema ha sido objeto de numerosos estudios, ha habido muchos menos sobre los retos de su implementación administrativa a nivel local, en los que cabe destacar en el caso español los trabajos de González Medina y Navarro (2022) y Reynaers *et al.* (2021). En ellos se estudia las barreras que enfrentan los entes locales a la hora de adaptarse a este nuevo marco de normativo desde la visión de la capacidad institucional. Este artículo continúa esa línea de investigación, explorando los

desafíos que enfrenta la Administración pública local en la implementación de la contratación pública sostenible, particularmente en los servicios de atención a las personas, poniendo el foco en la calidad y no tanto en la eficiencia. Asimismo, como aporte novedoso, se incorpora la mirada de las entidades del tercer sector social, enriqueciendo así el análisis de los mecanismos utilizados por los órganos de contratación para superar estos obstáculos. Además, se proponen vías para mejorar la redacción de los pliegos contractuales para garantizar la calidad y la innovación de los servicios de atención a las personas.

Este primer apartado describe cómo la contratación pública ha pasado de ser un proceso administrativo a una herramienta estratégica con impacto social, económico y medioambiental. También se aborda su implementación en los entes locales españoles y los desafíos enfrentados. En el apartado metodológico se detalla el diseño de la investigación y los métodos utilizados. A continuación, los resultados exponen las acciones de las Administraciones locales para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas, los retos en la redacción de los pliegos contractuales y propuestas de mejora. Finalmente, se presentan las principales conclusiones, abogando por procedimientos de contratación de servicios a las personas más colaborativos y donde la calidad prevalezca sobre el precio.

1.1. De la contratación pública a la contratación pública estratégica socialmente responsable

La contratación pública ha evolucionado notablemente en los últimos años, pasando de ser un mero contrato administrativo y proceso burocrático para la obtención de suministros y la prestación de servicios (Gimeno Feliú, 2020), a convertirse en un instrumento estratégico al servicio de las Administraciones públicas con impacto en diferentes ámbitos (económico, social, ético y ambiental) (Gimeno Feliú, 2017; Horgué Baena, 2022).

En este contexto, la protección del medio ambiente y la compra socialmente responsable se han convertido en el pilar de las estrategias de contratación pública, dando lugar al concepto de contratación pública sostenible (Ruiz Olmo, 2023). Este enfoque integra aspectos sociales, laborales, éticos y medioambientales en los procesos y fases de la contratación pública (Horgué Baena, 2022). La inclusión de estos criterios en la contratación ha recibido diversas denominaciones (compra verde, compra ecológica, contratación sostenible...) que, a veces, responden a diversos grados de desarrollo.

Esta transformación convierte a la contratación pública en una herramienta clave para contribuir de forma transversal a otras políticas públicas, lo que la define como contratación pública estratégica (Pernas García, 2013), ya que se contratan «suministros o servicios (...) tomando en consideración para el diseño de la licitación, la sustanciación del procedimiento correspondiente y durante la ejecución del contrato resultante de este procedimiento, criterios sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 9/2017»¹. A través de la contratación pública estratégica, se orienta el comportamiento de los agentes económicos que intervienen, ya que la adjudicación de contratos implica cumplir con las exigencias de las entidades que los adjudican (Gimeno Feliú, 2017).

Este cambio ha sido impulsado por la normativa europea, especialmente con la Directiva 24/2014/UE, y en los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (Castiella y Schaefer, 2023; Horgué Baena, 2022). En España, estas directrices fueron incorporadas en la LCSP de 2017 (Medina Arnáiz, 2017), cuyo objetivo es superar la tradicional inercia burocrática para hacer de la contratación pública un instrumento que permita una más eficaz, eficiente y colaborativa gestión de la contratación (Gimeno Feliú, 2020). Algunas comunidades autónomas (considerando sus competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de contratación pública) tomaron la iniciativa de incorporar la contratación pública sostenible, como es el caso de Galicia, Euskadi, Andalucía y Catalunya (Ruiz Olmo, 2023). Sin embargo, pocas comunidades autónomas han implementado leyes propias para garantizar una mayor presencia de las cláusulas sociales y ambientales en todas las fases y procesos de la contratación pública. No obstante, algunas como Cataluña han elaborado estrategias específicas mediante instrucciones y guías.

A nivel local, el ayuntamiento de Barcelona es pionero en la introducción de cláusulas sociales en sus procesos de contratación. Un ejemplo de su compromiso con una visión estratégica de la contratación es

¹ Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el Impulso de la Contratación Pública Socialmente Responsable en el marco de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (BOE, núm. 125, de 25 de mayo de 2019, pp. 55960-55970). <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/05/21/pci566>

la Instrucción de la Comisión de Gobierno de 19 de mayo de 2022, que promueve la contratación laboral diversa en los contratos de servicios de atención a las personas a través de la definición y aplicación de cláusulas sociales en los pliegos de licitaciones del Ayuntamiento de Barcelona, su grupo municipal y sus entidades dependientes.

1.2. La calidad como elemento complementario de la visión estratégica

Gimeno Feliú (2020) sostiene que, en complemento con la visión estratégica, surge el paradigma de la calidad en la contratación pública, el cual ha ido ganando progresivamente relevancia como concepto legal en las directivas europeas de contratación pública (Bröchner *et al.*, 2016).

Este cambio implica que la eficiencia en la contratación ya no se limita a criterios puramente economicistas, sino que se vincula a la prestación de servicios con un estándar de calidad adecuado. Como señala Gimeno Feliú (2020, p. 92), «la mejor calidad se interrelaciona claramente con la mejor eficiencia (y, en consecuencia, con la buena administración como derecho fundamental)».

Este enfoque sobre la calidad tiene repercusiones a nivel macroeconómico, al exigir que los actores económicos cumplan con los estándares de calidad definidos por las entidades adjudicadoras, y a nivel práctico, ya que afecta en las diferentes etapas del proceso de contratación (Gimeno Feliú, 2020), desde la redacción de pliegos hasta la ejecución. Por ejemplo, Camén (2010) destaca la importancia de incorporar criterios de calidad en el momento de redactar el contrato, pero también advierte que contratos excesivamente detallados y estáticos pueden reducir flexibilidad en la relación contractual y afectar la gestión de la calidad (Bröchner *et al.*, 2016).

En cuanto a la selección de licitadores, Gimeno Feliú (2020) recalca que se debe exigir y valorar el cumplimiento de la legislación comunitaria de medio ambiente y de política social. En la fase de adjudicación, la Directiva 2014/24/UE establece en su art. 67 que la oferta económicamente más ventajosa se determina en función del precio o coste, considerando la relación coste-eficacia, como el cálculo del ciclo de vida, y evaluando la mejor relación calidad-precio, en función de criterios cualitativos, medioambientales y sociales vinculados al contrato (Bröchner *et al.*, 2016; Gimeno Feliú, 2020). Este enfoque también se refleja en la LCSP, cuyo art. 146 prioriza los costes y la rentabilidad sobre el precio. En palabras de Romeo Ruiz (2017, p. 145), «que la empresa más competitiva sea la que más integre socialmente, la que más respete el medio ambiente y la que aporte mayor innovación tecnológica, y no la que sea capaz de lograr el mejor balance coste-beneficio sin tener en cuenta consideraciones sociales, ambientales y de innovación». La calidad, además, puede concretarse en aspectos técnicos de la prestación o en la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, particularmente cuando el desempeño del personal influya significativamente a la ejecución del contrato (Gimeno Feliú, 2020).

Finalmente, el modelo de gestión del contrato también influye en la calidad del servicio. Según Moreno Colom *et al.* (2014), la externalización de servicios afecta a la calidad de dichos servicios en sectores de baja cualificación, como el *catering* de colectividades y la limpieza de edificios y locales.

1.3. La implementación de la contratación pública estratégica socialmente responsable

Además de analizar el aspecto jurídico-administrativo del nuevo enfoque de la contratación pública, también ha adquirido relevancia el análisis de su implementación a nivel local. En España, los entes locales enfrentan una serie de desafíos que pueden clasificarse en tres dimensiones: exógena (factores externos a la organización), endógena (factores internos) y la gestión de las relaciones con los proveedores.

1.3.1. Dimensión exógena

La LCSP ha tenido un impacto significativo en el día a día de los entes locales, generando una serie de desafíos que afectan tanto a la gestión de los contratos como a la calidad de los servicios prestados. Según Reynaers *et al.* (2021), este impacto se manifiesta en varios aspectos: a) una ralentización de los procesos de contratación (debido al aumento de la complejidad de la tramitación y las dudas sobre la aplicación de la ley); b) una mayor rigidez en la interpretación de los contratos; c) la existencia de barreras de entrada a nuevas empresas, y d) una ausencia de reconocimiento de la singularidad municipal.

En cuanto a la ralentización de los procesos, los responsables de contratación se enfrentan a una creciente conflictividad en la gestión de los contratos (Martí-Costa y Conde López, 2023; Reynaers *et al.*, 2021). Esto se debe a la necesidad de equilibrar múltiples demandas externas y organizativas, y los requisitos legislativos. Esta tensión dificulta la implementación de los criterios socioeconómicos y de sostenibilidad (Wontner *et al.*, 2020). A esto se suma el reto que señalan Preuss (2009) y Wontner *et al.* (2020) de equilibrar la relación calidad-precio con otros objetivos, como el impulso a la inclusión de las pymes o las organizaciones del tercer sector. Este conflicto entre lograr eficiencia económica e incluir criterios socioeconómicos y de sostenibilidad puede generar tensiones (Medina Arnáiz, 2019).

La rigidez del marco normativo también supone ciertas restricciones a la hora de licitar servicios específicos, complejos, flexibles y que no se ajustan a procedimientos estrictos o estructurados, como los servicios de atención a las personas (Martí-Costa y Conde López, 2023). El actual marco no permite privilegiar a las entidades no lucrativas (excepto en el caso de la contratación reservada) ni la proximidad geográfica de los licitadores, lo que puede suponer una barrera de entrada para algunas empresas o entidades.

Finalmente, López Hernández y Martínez Montes (2019) señalan la existencia de riesgos inherentes en todas las fases de la contratación pública, como la concurrencia de intereses yuxtapuestos entre la Administración, operadores económicos y usuarios finales, la elección del procedimiento de contratación y los criterios de admisión. Estos riesgos, no suficientemente analizados en el contexto español, podrían afectar la calidad del contrato.

1.3.2. Dimensión endógena

Al gestionar contratos públicos, es importante considerar la cultura organizativa y la tradición administrativa de las Administraciones públicas (Reynaers *et al.*, 2021). Particularmente, para la implementación de la contratación pública sostenible Gormly (2014) destaca que el respaldo de la dirección es fundamental para mejorar el impacto ambiental y de sostenibilidad.

En el contexto español se tiende a priorizar la seguridad jurídica y la actuación conforme al procedimiento administrativo (Reynaers *et al.*, 2021). De acuerdo con González Medina y Navarro (2022), la capacidad administrativa de la Administración local en España es vulnerable debido a factores estructurales, como el tamaño y la composición de su personal. En este sentido, un factor clave es la estabilidad del equipo profesional de los servicios de contratación y la coordinación con el resto de las áreas implicadas, lo que, según Reynaers *et al.* (2021), contribuye a un mejor rendimiento. Otro elemento crucial sobre el personal identificado por las autoras es que, en este contexto, se carece de perfiles gestores que puedan desarrollar tareas de planificación, coordinación, control y evaluación de los servicios externalizados.

La elevada complejidad técnica, la diversidad de actores en la contratación y la burocracia de estos procesos dificultan una gestión eficiente, en un contexto en el que, además, los canales de capacitación formales se consideran insuficientes (González Medina y Navarro, 2022).

Por otro lado, la resistencia al cambio, las barreras psicológicas y la aversión al riesgo pueden suponer barreras importantes para este tipo de iniciativas (Preuss y Walker, 2011). En un contexto de austeridad y recortes presupuestarios, las organizaciones del sector público tienden a dar prioridad a los objetivos económicos, buscando demostrar ahorros a corto plazo, sobre otros tipos de criterios, como la sostenibilidad Wontner *et al.* (2020).

1.3.3. Relaciones con los proveedores

La contratación pública sostenible también enfrenta desafíos en gestión de las relaciones con los proveedores (Gormly, 2014). Aunque se ha investigado poco en este ámbito específico (Changalima *et al.*, 2021), los estudios destacan la importancia de mejorar las relaciones con proveedores para asegurar que las prácticas de contratación dentro de las organizaciones públicas estén orientadas a adquirir bienes y servicios que tengan en cuenta aspectos sociales, ambientales y económicos de la contratación pública (Blome *et al.*, 2014; Changalima *et al.*, 2021; Sönnichsen y Clement, 2020). La introducción de cláusulas sin el diálogo necesario puede provocar la falta de licitadores, ya que su introducción también tiene unos costes para las entidades o empresas proveedoras (Wontner *et al.*, 2020).

Changalima *et al.* (2021), así como Vachon y Klassen (2008) y Walker y Brammer (2012), citados en Gormly (2014), señalan que una mayor y mejor comunicación y colaboración con los proveedores es esencial

para lograr prácticas sostenibles en la contratación pública. En este sentido, Bruno *et al.* (2018) proponen alternativas a las prácticas tradicionales de licitación, promoviendo relaciones más colaborativas, especialmente en proyectos complejos relacionados con la sostenibilidad. En concreto, apuestan por la *contratación del mejor valor* (BVP por sus siglas en inglés), que se centra en superar el enfoque basado en el precio más bajo. En esta misma línea, Steller (2018) sostiene que la negociación en los procedimientos de contratación pública puede aumentar el valor y reducir las dificultades en la redacción de los pliegos. Este enfoque está previsto en el art. 167 de la Ley 9/2017, «cuando se trate de contratos de servicios sociales personalísimos que tengan por una de sus características determinantes el arraigo de la persona en el entorno de atención social, siempre que el objeto del contrato consista en dotar de continuidad en la atención a las personas que ya eran beneficiarias de dicho servicio.» (Razquin Lizarraga, 2019). Este tipo de procedimiento permite equilibrar la información entre la Administración y las empresas prestadoras de servicios, y podría facilitar el despliegue de la contratación pública estratégica socialmente responsable.

En esta línea, y considerando la evolución de la contratación en los últimos años, se ha asociado el concepto de *innovación* al de *contratación pública*. Por ejemplo, García Jiménez (2018) considera que se debe reflexionar sobre la necesidad de, entre otros, flexibilizar los principios inherentes a la contratación pública y vincularlos a mecanismos que den pie al desarrollo de la innovación por parte de las organizaciones públicas, fomentando la recepción de ideas por parte de actores con los que se interactúa, como los contratistas e, incluso, la participación ciudadana.

2. METODOLOGÍA

Este artículo es el resultado de una línea de investigación que da continuidad a varios estudios sobre la contratación de los servicios de atención a las personas iniciada en el año 2017 (Martí-Costa y Conde López, 2021a; 2021b; 2022; 2023). Se han analizado 536 expedientes licitados en servicios de atención a las personas, excluyendo la contratación menor, de acuerdo con las categorías incluidas en los anexos I y II del Anteproyecto de Ley de Contratos de Servicios a las Personas, entre los años 2017 y 2021², de las cuatro capitales de provincia de Catalunya y cuatro de los municipios más grandes de dicha comunidad autónoma: Badalona, Barcelona, Girona, Lleida, Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Tarragona y Terrassa. La información se ha extraído de la plataforma de servicios de contratación pública de Catalunya.

Los datos cuantitativos se han complementado con información cualitativa proveniente del estudio de 2023 (Martí-Costa y Conde López, 2023), para el cual se realizaron 14 entrevistas semiestructuradas³ con representantes de los servicios municipales de contratación y gestores de los mencionados municipios anteriores (ver tabla 1)⁴. Este doble enfoque fue necesario al considerar que en estas licitaciones se combinan conocimientos jurídicos y otros de tipo técnico (Reynaers *et al.*, 2021). Adicionalmente, se realizaron dos grupos de discusión con entidades del tercer sector social (con un total de 13 participantes) para conocer su visión sobre la contratación local de servicios de atención a las personas. También se ha llevado a cabo una revisión documental de normativa e instrumentos estratégicos de los casos de estudio, tanto en el ámbito de la contratación pública sostenible como en el ámbito de los servicios de atención a las personas.

Basándonos en los resultados obtenidos en estos estudios y tomando como punto de partida los resultados del estudio sobre cómo avanzar en la desmercantilización de los servicios municipales de gestión indirecta (Martí-Costa y Conde López, 2023), este artículo explora la dimensión administrativa y procedimental de la contratación pública local de los servicios de atención a las personas a partir de las percepciones y discursos de sus responsables y, en concreto, los retos de la Administración pública en la implementación de la contratación pública sostenible.

² No se incluyen los casos de 2020 al considerarse un año excepcional debido a la situación coyuntural de la pandemia provocada por la COVID-19, con la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el cual se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada. En el Real Decreto se recogieron medidas como la suspensión de plazos de los procedimientos de tramitación, los contratos de emergencia en la gestión de la crisis y la posible suspensión o ampliación de plazo de contratos públicos en ejecución, así como la indemnización *ad hoc* al contratista.

³ Ver guion de las entrevistas en el anexo.

⁴ El municipio de Badalona declinó la invitación a participar en el estudio de 2023.

TABLA 1. LISTADO DE AYUNTAMIENTOS Y SERVICIOS PARTICIPANTES EN LAS ENTREVISTAS

Ayuntamiento	N.º habitantes (2023) ⁵	N.º total de entrevistas	Perfil personas entrevistadas	N.º expedientes analizados	% del total
Badalona	224.301	0	–	26	4,9 %
Barcelona	1655.956	3	Servicio de contratación y (2) servicios gestores	335	62,5 %
Girona	104.038	2	Servicio de contratación y servicio gestor	39	7,3 %
Hospitalet de Llobregat	276.617	2	Ídem anterior	19	3,5 %
Lleida	142.990	2	Ídem anterior	41	7,6 %
Sabadell	217.968	2	Ídem anterior	43	8,0 %
Tarragona	138.326	1	Servicio gestor	20	3,7 %
Terrassa	225.274	2	Servicio de contratación y servicio gestor	13	2,4 %
Total		14		536	100 %

Fuente: elaboración propia.

3. RESULTADOS

Este apartado aborda las acciones de las Administraciones locales para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas, los retos que enfrentan los equipos municipales en la redacción de los pliegos contractuales y propone mejoras para dicha redacción.

3.1. Líneas de acción para mejorar la calidad de los servicios públicos de atención a las personas de gestión indirecta

Uno de los principios rectores del Sistema Público de Servicios Sociales de Catalunya es la promoción y la mejora continua de la calidad de los servicios, que toma como referencia el concepto de calidad de vida y vela para que los servicios se adapten a las necesidades sociales y al desarrollo de la comunidad. De acuerdo con la Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales, la calidad de los servicios, además de ser un principio rector, es un derecho de las personas usuarias y de la población en general, que obliga tanto a las Administraciones públicas como a los profesionales y entidades proveedoras de los servicios sociales.

Sin embargo, la gran dificultad a la hora de redactar los pliegos de servicios de atención a las personas es cómo garantizar la calidad de dichos servicios. Para lograrlo, los órganos de contratación entrevistados priorizan tres tipos de acciones según los resultados de la investigación: a) dar especial relevancia a diferentes factores cualitativos vinculados al objeto del contrato; b) aplicar cláusulas de contratación pública sostenible, y c) establecer acciones positivas hacia las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector.

3.1.1. Importancia de factores cualitativos vinculados al objeto del contrato

Para asegurar la calidad del servicio, es esencial otorgar relevancia a factores cualitativos asociados con el objeto del contrato. Los criterios de calidad evalúan la calidad técnica del proyecto y/o servicios. Así, pueden incluir aspectos como la experiencia técnica y la innovación, entre otros criterios

⁵ Fuente: Idescat.

sociales, ambientales y éticos. Ejemplos prácticos de los casos estudiados incluyen la valoración de la relación con el centro educativo y con las familias en los servicios de ocio con niños en las escuelas de Girona, así como la medida del tiempo de respuesta inicial de un servicio en el caso del Servicio de Atención Domiciliaria (en adelante SAD) en Hospitalet de Llobregat. Todos estos criterios se entienden como factores que aportan valor y calidad al servicio. A pesar de reconocer la importancia de estos criterios, se deben gestionar con cautela para evitar que no supongan una forma indirecta de abaratar el servicio.

Los criterios de calidad pueden ser tanto automáticos como sujetos a criterio de valoración. Sin embargo, se observa una tendencia hacia el uso de criterios automáticos u objetivos para evaluarlos, como se detallará posteriormente.

3.1.2. Inclusión de cláusulas de contratación pública sostenible

Los ayuntamientos coinciden en que la contratación pública municipal es una herramienta eficaz para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética. Además, hay una clara voluntad de impulsar, o seguir impulsando, el impacto social a través de la contratación pública. De acuerdo con las personas entrevistadas, la inclusión de cláusulas en las licitaciones de servicios de atención a las personas garantiza tres objetivos: a) la calidad del servicio; b) la minimización de externalidades negativas que puedan derivarse del contrato (excesiva rotación del personal, falta de profesionalización del servicio, etc.), y c) la maximización y aprovechamiento de las externalidades positivas que puedan generar estos servicios. Sin embargo, se observan resistencias por parte de los servicios impulsores que, a menudo, argumentan falta de recursos para asumir cambios y, ocasionalmente, escepticismo sobre la efectividad de las cláusulas.

A pesar de la positiva evolución de la inclusión de cláusulas en este tipo de pliegos, también se señala que las cláusulas incorporadas deben tener impacto y efectividad a la hora de mejorar la calidad de la prestación del servicio, sin haber mucha claridad sobre cómo hacerlo. Se apunta que la inclusión de cláusulas sociales no debería ser un ejercicio automático, sino que debe tener una vinculación directa con el objeto del contrato (Medina Arnáiz, 2019). De igual manera, se señala, de manera obvia, que no todas las cláusulas sirven para todo tipo de contratos.

3.1.3. Establecimiento de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector

Los ayuntamientos cuentan con diferentes proveedores para la prestación de este tipo de servicios. Sin embargo, la mayoría de las personas entrevistadas afirman que trabajar con entidades del tercer sector garantiza una mejor calidad de estos servicios. Esta percepción se debe a la coincidencia de valores entre las entidades del tercer sector y los ayuntamientos en relación con la atención a las personas, con un enfoque que prioriza el bienestar de los ciudadanos por encima del beneficio económico.

Los ayuntamientos hacen una valoración muy positiva de la prestación de este tipo de servicios por parte de entidades del tercer sector social. Se tiene una mejor relación de colaboración y se piensa que hay una mayor concordancia entre la propuesta que hacen y lo que luego desarrollan.

Partiendo de esta percepción, se considera que incluir acciones positivas hacia ellas es otra forma de garantizar la calidad del servicio prestado. Martí-Costa y Conde López (2021b) detectan una serie de situaciones o factores en los que se produce una acción positiva hacia estas entidades sin perjudicar el principio de libre competencia y la igualdad de oportunidades. En concreto son: a) cuando los juicios de valor son los factores determinantes de los concursos en competencia entre entidades del tercer sector social y empresas mercantiles; b) cuando el peso de los criterios evaluables de forma automática es inferior al 51%; c) cuando el peso del precio es inferior al 50%; d) cuando se aplica la fórmula $P^*(C/B)$ o $(C^*P)/B$, y d) cuando el presupuesto de licitación del contrato (+ IVA) no supera los 100 000 euros.

3.2. Obstáculos a la hora de redactar los pliegos por parte de los equipos municipales

Los equipos municipales identifican obstáculos en la redacción de licitaciones de los servicios de atención a las personas, clasificados en dos grupos: factores externos a las Administraciones públicas (dimensión exógena) y factores internos (dimensión endógena).

3.2.1. *Dimensión exógena*

a) *Rigidez de la normativa*

Según las personas entrevistadas, la LCSP es especialmente rígida para los contratos de los servicios de atención a las personas. Consideran que está más pensada para los contratos de suministro y obras y servicios técnicos, lo que dificulta valorar la calidad de los servicios de atención a las personas por varias razones. En primer lugar, establece que las condiciones y prestaciones de los servicios deben estar aprobadas en los pliegos antes de la licitación del contrato y no se pueden modificar posteriormente (excepto por error material, de hecho, o aritmético). En segundo lugar, el principio de eficiencia económica de la ley hace que los criterios económicos, como el precio, sigan teniendo un peso importante como criterio de adjudicación. En tercer lugar, la ley es garantista para el contratista, lo que entra en conflicto con la urgencia y las necesidades que a menudo requieren las licitaciones de servicios de atención a las personas.

Esta normativa, junto con la preocupación por posibles impugnaciones, limita las opciones de innovación por parte de las personas secretarías e interventoras de los ayuntamientos.

b) *El miedo al riesgo de impugnación*

Los órganos de contratación manifiestan cierto temor en el proceso de diseño y redacción de las licitaciones y al decidir la inclusión de cláusulas, ya que existe la posibilidad de impugnaciones por parte de los licitadores. Esta preocupación va acompañada del temor a la paralización de la licitación hasta la resolución del tribunal, lo que implica tener que volver a empezar el proceso de contratación o alargar la puesta en marcha y/o la continuidad de un determinado servicio. Por ejemplo, algunos municipios han tenido que hacer frente a impugnaciones relacionadas con cláusulas de experiencia y/o de territorio, que han sido declaradas nulas por los tribunales, ya que son interpretadas como una limitación a la competencia, contraviniendo el principio de igualdad de trato y no discriminación de la LCSP. Este temor también está presente al valorar las ofertas, especialmente en lo que respecta a los juicios de valor, ya que por su propia naturaleza dejan más margen a la discrecionalidad.

Como consecuencia de las impugnaciones a las cláusulas de proximidad, las licitaciones se abren a entidades sin conocimiento del territorio. Esto es percibido como una incoherencia, ya que las competencias en el ámbito de servicios sociales son delegadas a los municipios por parte de la Generalitat de Catalunya (para que sean las entidades cercanas al territorio las que gestionen), pero en cambio la ley les impide priorizar licitadores de la misma naturaleza.

3.2.2. *Dimensión endógena*

a) *Falta de recursos*

Los servicios impulsores destacan la falta de personal para gestionar los contratos de servicios de atención a las personas, evidenciada en una escasez cuantitativa (número de personas) y cualitativa (perfil del personal). Esta insuficiencia dificulta el avance de proyectos y la exploración de alternativas a la contratación y otros modelos de gestión, inhibiendo la innovación y la colaboración para mejorar los pliegos. Esta limitación de recursos actúa como una barrera para establecer espacios de reflexión y colaboración para replantear o mejorar las condiciones de los contratos o de los servicios.

Además, se constata una falta de diversificación en los perfiles profesionales que integran los equipos municipales, especialmente en los casos donde el servicio de contratación está centralizado. A menudo, la responsabilidad de decidir sobre el modelo jurídico de gestión de los servicios de atención a las personas recae sobre el servicio gestor, quien, en muchos casos, manifiesta carecer de los conocimientos suficientes en este ámbito. Frecuentemente, carecen de expertos en contratación y conocimientos legales, lo que complica la toma de decisiones sobre modelos jurídicos. En general, se enfatiza la necesidad de profesionalizar y diversificar los perfiles profesionales del servicio de contratación, más allá de los juristas, tal como ya se ha llevado a cabo en el municipio de Terrassa.

b) Trabajo inercial y poco innovador

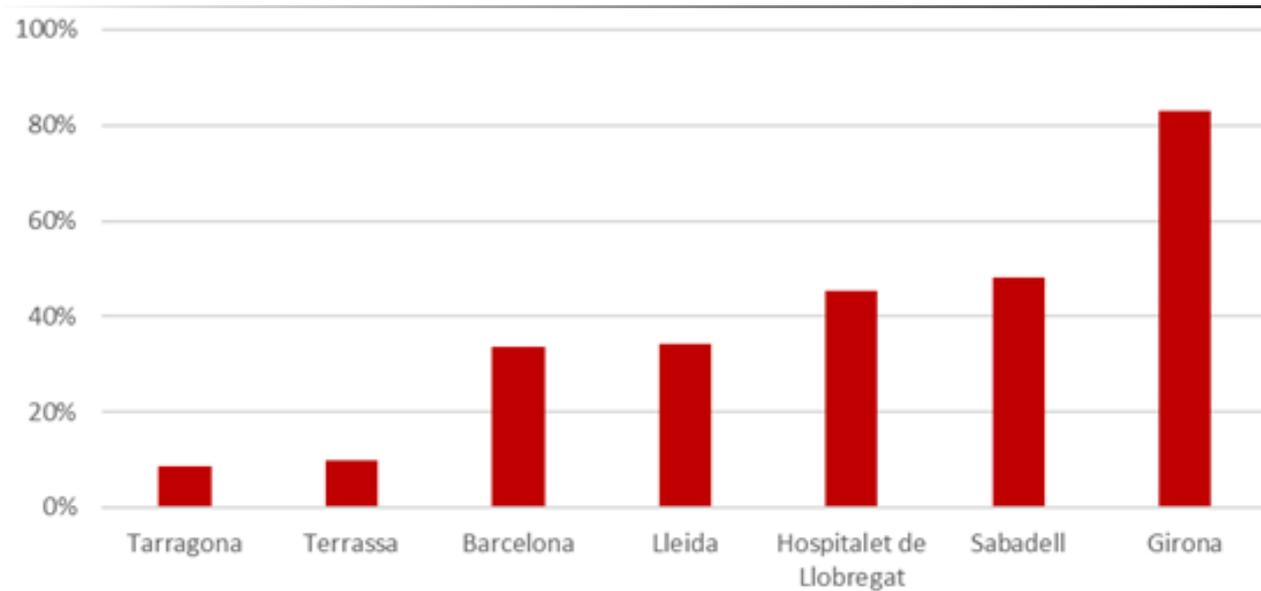
En ocasiones, se detecta una tendencia a trabajar de forma inercial y poco innovadora. Esta inercia implica que, a menudo, la redacción de pliegos no es lo suficientemente específica en cuanto a los servicios, con pliegos que se repiten, poco elaborados, sin introducir mejoras que vayan más allá de las garantizadas por cualquier empresa o entidad licitadora. Además, se producen errores, como estructuras de costos deficientes, o bien no se incorporan aspectos que podrían ser favorables para las entidades del tercer sector, como la priorización de la propuesta técnica frente a la oferta económica, licitaciones con subdivisión en lotes, etc.

Algunos ayuntamientos reconocen que el trabajo inercial y las dificultades para trabajar con una mirada estratégica y a medio plazo suponen una limitación a la hora de introducir mejoras. La gestión del día a día no deja tiempo para mejoras. En este sentido, las entidades del tercer sector social perciben cierto acomodamiento por parte de las Administraciones públicas: a menudo prefieren garantizar la continuidad de empresas o entidades que llevan muchos años prestando servicios en lugar de abrir la competencia a nuevos proveedores.

c) El peso del precio

La determinación del peso del precio ha sido históricamente un tema controvertido. A pesar de la clara voluntad de los equipos municipales de priorizar la calidad sobre el precio en estos contratos y su oposición a la mercantilización de los servicios de atención a las personas, existen discrepancias sobre el peso que debería tener el precio en las licitaciones, como se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. PESO DEL PRECIO EN EL PROCESO DE EVALUACIÓN, SEGÚN MUNICIPIOS ESTUDIADOS, AÑO 2021

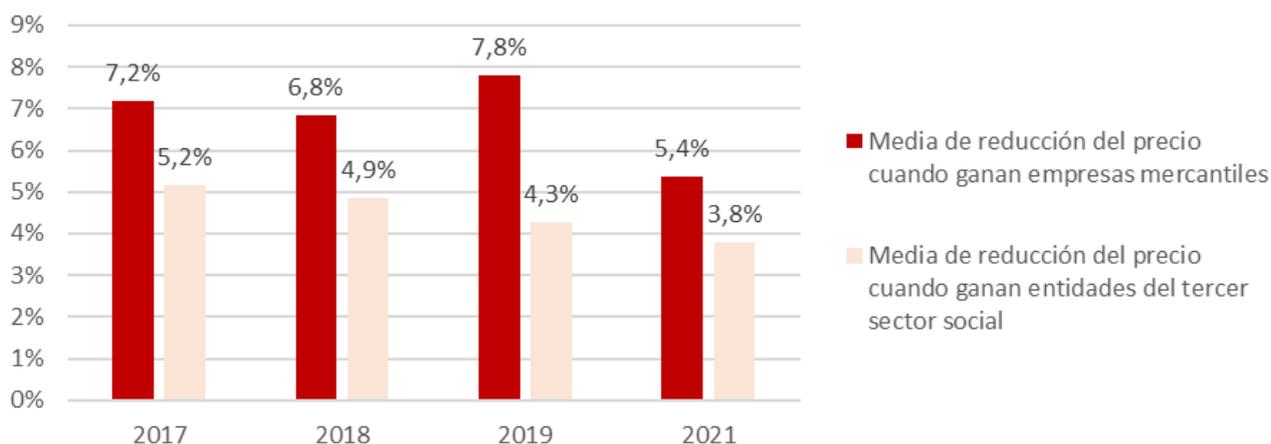


Fuente: elaboración propia, a partir de Martí-Costa y Conde López (2022).

Según las personas entrevistadas, varios factores pueden influir en la definición del peso en las licitaciones. En primer lugar, el objeto del contrato (en contratos de mano de obra intensiva difícilmente se puede jugar mucho con el precio). En segundo lugar, la garantía de eficiencia económica (como principio fundamental de la LCSP, especialmente en aquellas licitaciones con un gasto relevante, como el SAD). En tercer lugar, la dificultad para medir la eficiencia económica más allá del precio (la mayoría de los ayuntamientos no son capaces de acreditar otros factores como garantías de eficiencia económica). En cuarto lugar, la dificultad para incluir criterios cualitativos de forma justificada y razonada y que no sean impugnables. En quinto lugar, la necesidad de agilizar el proceso de licitación (optar por un enfoque basado únicamente en el precio hace que sea mucho más rápido).

Para las entidades del tercer sector, un peso elevado del precio supone una limitación. Esto es especialmente preocupante considerando que la media de reducción de los presupuestos de licitación ilustra la capacidad económica de las empresas mercantiles.

GRÁFICO 2. MEDIA DE REDUCCIÓN DE LOS PRECIOS DE LICITACIÓN EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA DEL GANADOR. LICITACIONES DE LOS MUNICIPIOS DE TARRAGONA, TERRASSA, BARCELONA, LLEIDA, HOSPITALET DE LLOBREGAT, SABADELL Y GIRONA, AÑOS 2017-2021



Fuente: Martí-Costa y Conde López (2022).

d) Dificultad para definir los costes del servicio

Algunos municipios reconocen la dificultad de conocer cuáles son los costes (reales) de los servicios prestados. Esto supone una gran limitación a la hora de redactar los pliegos. Al definir costes, es clave considerar los costes y riesgos laborales, el cumplimiento de convenios y contingencias. Se manifiesta que los ayuntamientos no gestionan directamente muchos de estos tipos de servicios y no tienen datos sobre el coste real. Son las empresas y las entidades proveedoras de estos servicios las que tienen esta información. Según los servicios entrevistados, esto les otorga un gran poder y margen de maniobra: conocer los costos reales permite reducir gastos y, por lo tanto, maximizar los rendimientos económicos de una licitación.

Según las entidades del tercer sector, las Administraciones públicas ya disponen de los costes de los servicios, pero no tratan estos datos. La falta de perfiles de economistas tanto en los servicios gestores como en los de contratación se perciben como una limitación para avanzar en esta línea.

e) Complejidad de la objetivación de los criterios cualitativos

Los criterios que evalúan la calidad técnica pueden ser tanto automáticos u objetivos como sujetos a criterios de valoración. Ante la dificultad de objetivar criterios de calidad, a menudo se opta por criterios que dependen de un juicio de valor. Sin embargo, algunos municipios consideran que los comités de expertos dificultan el proceso de valoración de las ofertas: lo hacen engorroso, lo ralentizan y encarecen.

Con el fin de reducir el peso del precio y, al mismo tiempo, incluir criterios de adjudicación que puedan ser evaluados sin recurrir a la subjetividad, se observa que algunos ayuntamientos optan por objetivar criterios cualitativos que, por su esencia, son susceptibles de ser evaluados de forma objetiva. Es decir, formular y utilizar criterios matemáticos para valorar factores cualitativos. Por ejemplo, el criterio de formación del personal se considera relativamente fácil y directo. Sin embargo, hay casos en los que la valoración es más difícil. La dificultad no solo radica en determinar la valoración, sino también en considerar todo el espectro posible de cada factor y asegurarse de que no quede ninguna laguna en el abanico de posibilidades para que no sea impugnable.

En este sentido, se ha propuesto el utilizar el denominado modelo de *contabilidad social* (Retolaza *et al.*, 2015 y Bernal Uribarrena, 2020 citados en Alea Arrate, 2024), una herramienta que monetiza (esto es,

cuantifica en unidades monetarias) el valor social generado por una organización o empresa con su actividad, como alternativa a la contabilidad económico-financiera tradicional.

f) *Necesidad de perfilar bien la redacción de los pliegos*

Las personas entrevistadas subrayan la dificultad de establecer modelos estructurados y rígidos en los servicios de atención a las personas, como se hace en los ámbitos de ingeniería, arquitectura o en los servicios de obras. Sin embargo, consideran fundamental disponer de un *modelo de referencia ideal* que oriente la redacción de los requerimientos y facilite la comparación entre las ofertas. Municipios como Barcelona o Girona coinciden en la importancia de que las unidades promotoras redacten exhaustivamente las condiciones de los pliegos, a pesar de su dificultad.

Es necesario garantizar pliegos técnicamente sólidos para evitar errores que den entrada a empresas proveedoras con amplia experiencia en la preparación de proyectos para este tipo de licitaciones. Aunque a veces se realizan comparaciones con otras ciudades similares que hayan licitado servicios similares, se debe ser selectivos con los criterios de adjudicación para evitar criterios genéricos que no aporten mejoras significativas. Algunos criterios, como el incremento salarial, a veces se excluyen por la dificultad de demostrar cuantitativamente su impacto.

Se destaca la importancia de evaluar los servicios prestados para perfilar bien los pliegos contractuales, pero es común la falta de evaluación de las licitaciones, lo que limita la innovación. En muchos casos, se introducen mejoras sin una evaluación clara de su impacto estratégico, ambiental o social.

Desde el punto de vista de las entidades, la falta de detalle y concreción en los pliegos refleja una posible falta de implicación de las administraciones locales en tener en cuenta las necesidades del sector. Consideran que las licitaciones públicas se han convertido en una forma de resolver un problema, sin tener suficientemente en cuenta las necesidades del servicio ni hacer esfuerzos por negociar condiciones con las entidades proveedoras.

3.3. Propuestas para garantizar calidad e innovación en los pliegos de los servicios

En este apartado se proponen vías para superar estas barreras y mejorar la calidad del servicio y la innovación en los pliegos de los servicios de atención a las personas, sin necesidad de modificar la normativa existente.

3.3.1. Para superar retos internos

a) *Impulsar la formación del personal y el intercambio de buenas prácticas*

Estudios previos de la contratación pública local en España (González Medina y Navarro, 2022) evidencian la falta de herramientas formales y de mecanismos estructurados de aprendizaje para reforzar las capacidades de los gestores de contratos. La formación del personal y el intercambio de buenas experiencias son clave para mejorar la contratación pública entre los equipos técnicos municipales. Gelderman *et al.* (2006) destacan la importancia de la formación para cumplir las directivas europeas de contratación, mientras que Gimeno Feliú (2020) subraya que la profesionalización mejora el diseño de los pliegos, con prudencia y realismo. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante OCDE) (2023) también recomienda consolidar una cultura de aprendizaje y reforzar la capacidad del personal mediante la formación continua. Experiencias en municipios, como Terrassa, Girona o Lleida, han demostrado que la capacitación mejora tanto la calidad de los pliegos como la competencia técnica de los equipos, lo que ha permitido impulsar modelos de servicios más exitosos.

También es muy valioso impulsar, más allá de los canales informales (González Medina y Navarro, 2022), la cooperación intermunicipal para intercambiar aprendizajes, conocimientos y buenas prácticas.

b) *Impulsar el trabajo colaborativo en equipos pluridisciplinares y mixtos*

Promover la coordinación intramunicipal emerge como un aspecto crítico para asegurar la calidad de los servicios de atención a las personas. La sinergia entre los equipos de contratación y los impulsores de

los servicios es vital para superar las tensiones relacionadas con las expectativas de los primeros sobre el conocimiento o el papel de los segundos, así como para garantizar la inclusión de cláusulas sociales. La colaboración conjunta es fundamental para armonizar las diversas perspectivas (técnica, administrativa, legal, económica) presentes en este tipo de licitaciones; un proceso complejo que puede requerir meses o, incluso, años en algunos casos.

Esta colaboración necesita una comunicación fluida y una interrelación continua entre las diferentes áreas municipales. Es imprescindible disponer de equipos proactivos y bien planificados que fomenten espacios de colaboración estables, que sean transversales y multidisciplinarios, como demuestra el exitoso modelo del Banco de Cláusulas en Terrassa.

La inclusión de equipos mixtos y la aportación de nuevos perfiles profesionales, como los economistas, pueden enriquecer el proceso de contratación pública de los servicios de atención a las personas. Este enfoque multidisciplinario contribuye a abordar el amplio abanico de servicios que ofrecen los ayuntamientos estudiados.

c) *Mejorar el seguimiento y la evaluación de los contratos que finalizan*

Se detecta la necesidad de reforzar los procesos de seguimiento y evaluación de las licitaciones de los servicios de atención a las personas para garantizar el cumplimiento de su contenido, pero también para mejorar la calidad de los servicios, lo que coincide con las conclusiones de estudios previos (Reynaers *et al.*, 2021). La falta de esta evaluación hace que la contratación esté expuesta a imprevistos que pueden afectar la consecución del objeto del contrato en términos también de su calidad (López Hernández y Martínez Montes, 2019) y de rendición de cuentas (Reh fuss, 1990; Mulgan, 1997; Brown y Potoski 2003, citados en Reynaers *et al.*, 2021).

Se observa la necesidad de consolidar y fortalecer las capacidades institucionales en esta fase en todos los municipios estudiados. Tal como recomienda la OCDE (2023) a las Administraciones y Gobiernos, es necesario contar con herramientas de seguimiento que permitan una mejora en la planificación de los procesos, aumentar el grado de confianza entre las partes interesadas, reducir posibles litigios y mejorar la gestión pública (López Hernández y Martínez Montes, 2019). Es reseñable la experiencia de Terrassa, que cuenta con una comisión de seguimiento dentro del propio servicio del SAD, y las iniciativas del ayuntamiento de Barcelona para supervisar la calidad de los contratos, como la inclusión de cláusulas que permiten solicitar información a los sindicatos del servicio para garantizar el cumplimiento del contenido de los pliegos.

La disposición positiva de las entidades para colaborar en este seguimiento es crucial y contribuye a generar una mayor confianza entre los proveedores de servicios y la Administración pública. Es esencial involucrar también a profesionales que prestan los servicios, usuarios, personal del servicio impulsor y otros agentes relevantes en los procesos de seguimiento y evaluación.

3.3.2. *Para superar retos hacia afuera: con las entidades/empresas proveedoras*

a) *Objetivar y cuantificar los factores cualitativos*

Una de las razones por las cuales el precio sigue siendo un factor preponderante en las licitaciones de servicios de atención a las personas es la dificultad de objetivar criterios cualitativos, un escenario que perjudica especialmente a las entidades del tercer sector social. Ante este escenario, una vía para mejorar es el proceso de objetivar y cuantificar los factores cualitativos, como ya hace el ayuntamiento de Terrassa en los pliegos de servicios de ayuda a domicilio y limpieza del hogar de los servicios de atención domiciliaria con criterios sociales⁶. La objetivación de criterios permite, además, realizar licitaciones mediante procesos que buscan precisamente una reducción de plazos (y de trámites) a través de procesos abiertos simplificados o supersimplificados. Sin embargo, este trabajo es pertinente que se realice con la colaboración activa de las propias entidades y empresas licitadoras para consensuar fórmulas y evitar que esta formulación reste valor y capacidad a las entidades para innovar y hacer propuestas.

⁶ Información de la publicación (Plataforma de Serveis de Contractació Pública) <https://contractaciopublica.cat/es/detall-publicacio/8b758da2-83a9-03b1-658f-b21ad09533c4/105621647>

b) *Explorar otros procedimientos de contratación*

Considerando las dificultades en la redacción de pliegos para servicios de atención a las personas y la asimetría de información entre la Administración y las entidades adjudicatarias, resulta evidente la necesidad de explorar procedimientos que faciliten la contratación y equilibren la información. El procedimiento negociado con publicidad en la contratación es adecuado para los casos en que la prestación es compleja y requiere una valoración o elaboración previa importante, o cuando la negociación es necesaria por la complejidad o la configuración jurídicoeconómica de la prestación. De acuerdo con el art. 167 de la LCSP, uno de los supuestos para utilizar este procedimiento es precisamente que se trate de servicios sociales personalizados, que tengan en cuenta el arraigo y, además, doten de continuidad la asistencia social. Así, mediante este tipo de procedimiento se puede perfeccionar la oferta de la Administración pública con los potenciales contratistas, de forma colaborativa (Razquin Lizarraga, 2019).

Aunque poco utilizado, permite mejorar las ofertas a través de rondas de negociación que deben garantizar la igualdad de trato entre los licitadores, manteniendo la transparencia y la publicidad del proceso.

c) *Explorar opciones fuera del marco de la contratación*

Cada vez más los entes locales están explorando fórmulas de gestión alternativas fuera del marco de la contratación pública, como la concertación y la gestión delegada. La concertación es un sistema de provisión de servicios sociales mediante el cual los servicios sociales de titularidad privada pasan a formar parte de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública de Catalunya; mientras que la gestión delegada permite que entidades privadas gestionen servicios sociales de titularidad pública.

Estas vías permiten a los poderes adjudicadores apoyar a sectores económicos sostenibles, así como al desarrollo de entidades sociales (Mendoza-Jiménez, 2017). Aunque estas alternativas representan una oportunidad, su implementación aun es limitada en los entes locales estudiados.

Para impulsarlas, se sugiere promover buenas prácticas y experiencias pioneras, ofrecer apoyo en la acreditación de las entidades del tercer sector social y brindar información sobre la oferta de entidades acreditadas. Esto permitirá reducir el temor de los entes locales a utilizar fórmulas de gestión restringidas a entidades del tercer sector social, por miedo a que los procesos queden desiertos.

4. CONCLUSIONES

La contratación pública estratégica socialmente responsable es clave para incorporar objetivos de justicia social, sostenibilidad ambiental y ética en las políticas públicas. Sin embargo, enfrenta obstáculos que pueden afectar a la calidad de los servicios de atención a las personas.

Este artículo analiza los retos de siete Administraciones públicas locales catalanas en la preparación de licitaciones para estos servicios. Así, los resultados presentados son pertinentes sobre todo para municipios con una población de más de 100 000 habitantes, como los que hemos analizado.

Los responsables municipales priorizan la adecuación a la normativa y la garantía de la calidad del servicio en la elaboración de los pliegos, aplicando tres acciones principales: dar especial relevancia a diversos factores cualitativos vinculados al objeto del contrato, aplicar cláusulas de contratación pública sostenible y establecer acciones positivas hacia las entidades sin ánimo de lucro del tercer sector. Sin embargo, la combinación de estos dos criterios, adecuación normativa y garantía de la calidad del servicio, se enfrenta a diversos obstáculos, que se pueden clasificar en tres dimensiones: exógena (factores externos a la organización), endógena (factores internos) y las relaciones con proveedores.

La rigidez de la ley estatal de contratos se percibe como un obstáculo importante para las particularidades de este tipo de servicios. Los contratos estáticos reducen el alcance de flexibilidad en el desarrollo de la relación contractual y pueden, en consecuencia, afectar la gestión de la calidad. Además, la preocupación por impugnaciones y los retrasos que ello puedan suponer dificultan la introducción de mejoras y medidas innovadoras en los pliegos de los servicios de atención a las personas.

Desde una perspectiva interna de las Administraciones públicas, este artículo confirma varios de los retos identificados por la literatura especializada. Uno de ellos es el apoyo organizativo que reciben los equipos municipales, que a menudo carecen de recursos técnicos y económicos a la hora de redactar los pliegos. También se observa resistencia al cambio, lo que fomenta una aproximación inercial y poco innovadora en la

fase de redacción de los pliegos. Además, se resalta la tensión entre la calidad del servicio y el precio, ya que este último sigue siendo crucial para demostrar la eficiencia económica, conforme a la LCSP. Finalmente, el artículo introduce tres nuevos retos: las dificultades para determinar los costes del servicio frente a las asimetrías de información con las entidades y empresas que licitan estos servicios, la complejidad de la objetivación de los criterios de calidad y la necesidad de detallar adecuadamente la redacción de los pliegos.

Para avanzar en la garantía de la calidad y la innovación en la contratación pública local de los servicios de atención a las personas se proponen algunas vías, como el impulso a la formación del personal y el intercambio de aprendizajes y buenas prácticas entre municipios y el trabajo colaborativo interdepartamental con equipos pluridisciplinarios y mixtos. También es fundamental reforzar las capacidades institucionales en la fase de seguimiento y evaluación de la contratación. Esto requiere la participación de las entidades prestadoras del servicio, así como de las personas trabajadoras, personas usuarias y personal del servicio impulsor.

Para abordar los retos externos a las Administraciones públicas, se recomienda impulsar procesos de objetivación y cuantificación de factores cualitativos, con la colaboración de las propias entidades del tercer sector y empresas licitadoras. Finalmente, se aboga por implementar procedimientos de contratación que se alejen de las prácticas tradicionales basadas en el precio más bajo y fortalezcan las relaciones entre compradores y proveedores, especialmente en contrataciones complejas y caracterizadas por la incertidumbre. Esto incluye procedimientos como el negociado con publicidad o la disposición adicional cuadragésima octava de la LCSP, que prevé la reserva de ciertos contratos de servicios sociales, culturales y de salud a determinadas organizaciones. Pero también fuera del marco de contratación, fórmulas como la concertación y la gestión delegada, que aún están en desarrollo en diferentes comunidades autónomas.

5. ANEXO

Guion de preguntas utilizadas en las entrevistas con el personal de contratación

1. ¿Me puede indicar desde cuándo ocupa su cargo en el Ayuntamiento y explicar su rol en este servicio?
2. Sobre el marco normativo/político de la contratación pública, ¿cuáles son los instrumentos de planificación o normativa que guían la visión estratégica de contratación pública social en el Ayuntamiento?
3. Sobre la contratación de los servicios de atención a las personas, ¿quién es el servicio impulsor de este tipo de contratos? ¿Qué parámetros se siguen para elaborar los contratos de servicios de atención a las personas?
4. Sobre el proceso de redacción de los pliegos de contratación de los servicios de atención a las personas, ¿cómo se decide la introducción de acciones positivas hacia las entidades del tercer sector social? ¿Cómo se decide la ponderación de los diferentes criterios incluidos en las licitaciones? ¿Por qué estos procesos continúan mostrando un desequilibrio en cuanto a la oferta económica frente al resto de criterios? ¿Qué explica la utilización mayoritaria de una fórmula matemática que favorece la oferta económicamente más ventajosa y penaliza significativamente al resto?
5. Valoración: ¿se están obteniendo los resultados esperados?
6. Alternativas a la contratación: ¿se está valorando la concertación (en lugar de la contratación) para la provisión de servicios de atención a las personas? ¿Se aplica? ¿Por qué (sí o no)?

Guion de preguntas utilizadas en las entrevistas con personal del servicio gestor

1. ¿Puede indicarme desde cuándo ocupa su cargo en el Ayuntamiento y desarrollar su rol en este servicio?
2. Sobre el marco normativo/político de los servicios de atención a las personas, ¿qué instrumentos de planificación/normativa guían esta visión?
3. Sobre el proceso de redacción de los pliegos de contratación de los servicios de atención a las personas, ¿qué parámetros se siguen para elaborar los contratos de servicios de atención a las personas? ¿Cómo se introducen medidas de acción positiva hacia las entidades del tercer sector social al redactar las condiciones del servicio, como el objeto, características, condiciones del servicio o requisitos del adjudicatario?

4. Sobre la prestación del servicio de atención a las personas, ¿qué se valora de la prestación de servicios de atención a las personas cuando se licitan estos proyectos?
5. Alternativas a la contratación: ¿se aplica la concertación, como alternativa a la contratación, para la provisión de servicios de atención a las personas? ¿Cuál es su visión sobre esta alternativa?
6. Recomendaciones: si tuviera que hacer alguna recomendación para impulsar la contratación socialmente responsable en los servicios de atención a las personas, ¿cuál sería?

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

FINANCIACIÓN

Estudio realizado por el Área de Gobernanza e Innovación Pública del Instituto Metrópoli de Barcelona, impulsado por La Confederación, patronal del Tercer Sector Social de Catalunya, y que contó con el apoyo económico del Ayuntamiento de Barcelona.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alea Arrate, B. (2024). Hacia un análisis del retorno social de la contratación pública mediante la contabilidad social. *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, (45), 155-180. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-JUR.45.27182>
- Blome, C., Hollos, D. y Paulraj, A. (2014). Green procurement and green supplier development: Antecedents and effects on supplier performance. *International Journal of Production Research*, 52(1), 32-49. <https://doi.org/10.1080/00207543.2013.825748>
- Bröchner, J., Camén, C., Eriksson, H. y Garvare, R. (2016). Quality and legal aspects in public care procurement. *The TQM Journal*, 28(4), 648-663. <https://doi.org/10.1108/TQM-09-2014-0075>
- Bruno, T., Gelderman, C. J., Lambrechts, W. y Semeijn, J. (2018). The promise of Best Value Procurement: Governance and (in)stability of specifications within an innovative biogas project. *Journal of Cleaner Production*, (172), 1465-1475. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.10.251>
- Camén, C. (2010). Service quality on three management levels: A study of service quality in public tendering contracts. *International Journal of Quality and Service Sciences*, 2(3), 317-334. <https://doi.org/10.1108/17566691011090053>
- Castiella, T. y Schaefer, B. (2023). La contratación pública sostenible: origen y desarrollo. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, (45), 239-276. <https://doi.org/10.59991/rvaml/2023/n.45/758>
- Changalima, I. A., Ismail, I. J. y Mchopa, A. D. (2021). A review of the forms, rationale, and challenges of supplier development in public procurement: Lessons for public buyers in Tanzania. *Future Business Journal*, 7(1), article 63. <https://doi.org/10.1186/s43093-021-00108-2>
- García Jiménez, A. (2018). *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Tecnos.
- Gelderman, C. J., Ghijsen, P. W. T. y Brugman, M. C. (2006). Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance. *International Journal of Public Sector Management*, 19(7), 702-714. <https://doi.org/10.1108/09513550610704716>
- Gimeno Feliú, J. M. (2017). Las condiciones sociales en la contratación pública: posibilidades y límites. *Anuario del Gobierno Local*, (1), 241-287.
- Gimeno Feliú, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, (415), 89-97. <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf>
- González Medina, M. y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (29), 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>
- Gormly, J. (2014). What are the challenges to sustainable procurement in commercial semi-state bodies in Ireland? *Journal of Public Procurement*, 14(3), 395-445. <https://doi.org/10.1108/JOPP-14-03-2014-B004>
- Horgué Baena, C. (2022). La contratación pública como instrumento estratégico para la protección del medio ambiente y lucha contra el cambio climático en la comunidad autónoma andaluza. En *Retos jurídicos actuales de la administración andaluza: I Jornadas del Instituto Clavero Arévalo en homenaje al profesor Manuel Clavero Arévalo*

- [Sevilla, 23 y 24 de septiembre de 2021] (pp. 225-248). Instituto Andaluz de Administración Pública. <https://idus.us.es/handle/11441/137515>
- López Hernández, A. M. y Martínez Montes, G. (2019). La gestión sistemática del riesgo en la contratación pública: una oportunidad para la mejora. *Auditoría Pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, (73), 17-18. <https://asocex.es/la-gestion-sistemica-del-riesgo-en-la-contratacion-publica-una-oportunidad-para-la-mejora/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2021a). *La contractació pública municipal de serveis d'atenció a les persones, 2017-2019*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). <https://www.institutmetropoli.cat/estudi/la-contratacio-publica-municipal-de-serveis-datencio-a-les-persones-2017-2019/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2021b). ¿Las cláusulas sociales en los contratos favorecen a las entidades del tercer sector? La evolución de la contratación pública local en el ámbito de los servicios de atención a las personas en Barcelona. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (16), 150-172. <https://doi.org/10.24965/reala.i16.10960>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2022). *La contratación pública de servicios de atención a las personas (2017-2021)*. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (IERMB). <https://www.institutmetropoli.cat/es/estudi/contratacion-publica-servicios-atencion-personas-2017-2021/>
- Martí-Costa, M. y Conde López, C. (2023). *La contractació pública local dels serveis d'atenció a les persones: procediment, qualitat i innovació. Com avançar en la desmercantilització dels serveis municipals de gestió indirecta?* Institut Metròpoli. <https://www.institutmetropoli.cat/ca/estudi/contractacio-publica-local-serveis-atencio-persones-qualitat-innovacio-avancar-desmercantilitzacio-serveis-municipals-gestio-indirecta/>
- Medina Arnáiz, T. (2017). Las cláusulas sociales en la contratación pública: su consolidación en el ordenamiento jurídico español tras el impulso europeo. En B. García Romero y M.ª M. Pardo López (dirs.), *Innovación social en la contratación administrativa: las cláusulas sociales* (pp. 55-80). Thomson Reuters Aranzadi.
- Medina Arnáiz, T. (2019). El destino de las cláusulas sociales en la contratación pública. En C. de Guerrero Manso (coord.) y J. M. Gimeno Feliú (dir.), *Observatorio de los contratos públicos 2018* (pp. 253-279). Thomson Reuters Aranzadi, Universidad de Zaragoza y Ministerio de Economía y Empresa.
- Mendoza-Jiménez, J. (2017). *Guía rápida sobre los contratos reservados. ¿Qué son? ¿Cómo se aplican?* Universidad de La Laguna y Gobierno de Canarias. <https://redanagos.org/wp-content/uploads/2020/11/Guia-Rapida-Contratos-Reservados.pdf>
- Moreno Colom, S., Godino, A. y Recio Andreu, A. (2014). Calidad del empleo en servicios externalizados: de la competencia de precios a la presión de los tiempos de trabajo. En H. Cairo Carou y L. Finkel Morgenstern (coords.), *Crisis y cambio: propuestas desde la Sociología, volumen I* [actas del XI Congreso Español de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, 10-12 de julio de 2013] (pp. 824-834). Universidad Complutense de Madrid.
- OCDE (2023). *Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges* [OECD Public Governance Policy Papers, n.º 26]. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>
- Pernas García, J. J. (2013). *Contratación pública estratégica*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Preuss, L. (2009). Addressing sustainable development through public procurement: The case of local government. *Supply Chain Management*, 14(3), 213-223. <https://doi.org/10.1108/13598540910954557>
- Preuss, L. y Walker, H. (2011). Psychological Barriers in the Road to Sustainable Development: Evidence from Public Sector Procurement. *Public Administration*, 89(2), 493-521. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01893.x>
- Razquin Lizarraga, M. M.ª (2019). Los procedimientos de adjudicación con negociación. *Gabílex: Revista del Gabinete Jurídico de Castilla-La Mancha*, 1 (n.º extraordinario, marzo, 2019), 289-308.
- Reynaers, A. M., Navarro, C., González Medina, M. y Rama, J. (2021). *La externalización de servicios públicos a nivel local. Experiencias, competencias y desafíos de la gestión de los contratos*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Romeo Ruiz, A. (2017). Las cláusulas sociales en el proyecto de Ley de Contratos del Sector Público y el nuevo paradigma de la contratación pública. *Revista Vasca de Administración Pública*, (108), 127-151. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.108.2017.04>
- Ruiz Olmo, I. (2023). Panorama de la regulación autonómica de las cláusulas sociales y ambientales. En R. Galán Vioque (dir.) e I. Ruiz Olmo (coord.), *La contratación pública sostenible en la Ley de Contratos del Sector Público* (pp. 79-104). Tirant lo Blanch.
- Sönnichsen, S. D. y Clement, J. (2020). Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. *Journal of Cleaner Production*, (245), artículo 118901. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118901>
- Steller, F. P. (2018). Best Value Approach in Public Procurement: Improving «Best» through Enhanced Preparation Phase. *Journal for the Advancement of Performance Information and Value*, 10(1), 66-83. <https://doi.org/10.37265/japiv.v10i1.23>
- Wontner, K. L., Walker, H., Harris, I. y Lynch, J. (2020). Maximising «community benefits» in public procurement: Tensions and trade-offs. *International Journal of Operations and Production Management*, 40(12), 1909-1939. <https://doi.org/10.1108/IJOPM-05-2019-0395>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 30-05-2024
Modificado: 06-08-2024
Aceptado: 07-08-2024
Publicación anticipada: 21-10-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11385>
Páginas: 60-80

Referencia: Martínez-Hernández, A. A. (2024). La evaluación de los servicios públicos como proxy al análisis de las políticas públicas subnacionales: su calidad y sus tipos en los municipios mexicanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 60-80. <https://doi.org/10.24965/gapp.11385>

La evaluación de los servicios públicos como proxy al análisis de las políticas públicas subnacionales: su calidad y sus tipos en los municipios mexicanos

Evaluation of public services as a proxy for the subnational public policies analysis: their quality and types in mexican municipalities

Martínez-Hernández, Aldo Adrián

Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) Región Centro (México – México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2130-6901>

aldo.martinez@cide.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Posdoctoral Research Fellow en el Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C. (CIDE) Región Centro, México. Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, España. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas por El Colegio de San Luis A. C, México. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, México.

RESUMEN

Objetivos: la literatura especializada poco ha evidenciado sobre los servicios públicos subnacionales y mucho menos sobre su calidad. El objetivo de la investigación es determinar el nivel de calidad de los servicios públicos municipales en México y con ello definir sus tipos en este nivel de análisis. **Metodología:** se utiliza un marco metodológico que puntualiza la observación comparativa en realidades municipales disímiles. La investigación parte de una perspectiva empírica y cuantitativa que observa los servicios públicos como proxy al análisis de política pública, con una muestra de 225 municipios de las 32 entidades federativas mexicanas. Para ello se propone una nueva medida que intenta evaluar la calidad de los servicios desde una perspectiva bidimensional. **Resultados:** los resultados permiten identificar que en la mayoría de los municipios mexicanos los niveles de calidad de los servicios son medios y que, de acuerdo con su naturaleza, algunos servicios se enmarcan en políticas convergentes y coherentes, lo cual mejora su calidad, evidenciando la utilidad y replicabilidad del indicador creado. **Conclusiones:** el texto concluye con una propuesta de tipología de políticas públicas desarrollada a partir de las dimensiones analíticas utilizadas, aportando una mirada más precisa sobre los servicios públicos a nivel municipal.

PALABRAS CLAVE

Calidad; evaluación; servicios públicos; municipios; subnacional.

ABSTRACT

Objectives: The specialized literature has shown little about subnational public services, much less about their quality. The objective of the research is to determine the level of quality of municipal public services in Mexico and thus define their types at this level of analysis. **Methodology:** This, under a methodological framework that points out comparative observation in dissimilar municipal realities. The research is based on an empirical and quantitative perspective that observes public services as a proxy for public policy

analysis with a sample of 225 municipalities of the 32 Mexican states, for this, a new measure is proposed that tries to evaluate the quality of services from a two-dimensional perspective. **Results:** The results allow us to identify that in most Mexican municipalities the levels of quality of services are average, and that according to their nature some services are framed in convergent and coherent policies which improves their quality, evidencing the usefulness and replicability of the indicator created. **Conclusions:** The text concludes with a proposal for a typology of public policies developed from the analytical dimensions, providing a more precise look at public policies and services at the municipal level.

KEYWORDS

Quality; evaluation; public services; municipalities; subnational policy.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. 2.1. LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: SU EVALUACIÓN. 3. MÉTODO Y DATOS. 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 4.1. LOS TIPOS DE POLÍTICAS SEGÚN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. 5. CONCLUSIONES. ANEXOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN¹

A pesar de que la literatura académica cuenta con relativa claridad respecto a la evaluación de la acción gubernamental, su estudio ha dejado de lado la construcción de metodologías comparativas aplicables a diversos contextos (Pierre *et al.*, 2024). Esta deficiencia tiene que ver con una gran diversidad de perspectivas desarrolladas para el análisis de cada etapa constitutiva, tanto en el campo de las políticas públicas (Sager *et al.*, 2024) como en los servicios públicos (Pidd, 2012; Menezes *et al.*, 2022). Particularmente, la evaluación de las políticas ha carecido de marcos generales para su observación empírica, comúnmente subordinada a la discrecionalidad y a las necesidades de los agentes evaluadores (Feinstein *et al.*, 2017). A nivel del servicio público, la evaluación y sus diversos tipos no han sido abordadas a partir de una perspectiva metodológica comparativa, por lo que cobra relevancia abordar esta problemática (Menezes *et al.*, 2022). Esto, especialmente a nivel subnacional, en donde reside una veta de análisis poco explorada a pesar de ser uno de los temas más relevantes en las dinámicas contemporáneas (Bowman *et al.*, 2020; Martínez-Hernández, 2024).

Con lo anterior como justificación, esta investigación se pregunta sobre el estado actual de las políticas públicas subnacionales en contextos federales. Para responder este cuestionamiento, se utiliza a los servicios públicos como *proxy* para el análisis de las políticas públicas. Por lo anterior, la investigación define como objetivo general determinar el nivel de calidad de los servicios públicos en México, y así identificar patrones y tipos a nivel subnacional. Para alcanzar dicho objetivo, se propone una nueva medida que evalúa la calidad desde una perspectiva bidimensional, y esto dentro de un marco metodológico que puntualiza la observación comparativa en realidades municipales disímiles con una muestra de 225 municipios de las 32 entidades federativas mexicanas (Martínez-Hernández, 2024). El estudio parte de una aproximación empírica y cuantitativa con la que se espera identificar los niveles de calidad de los servicios públicos en un marco general asociado a tipos de políticas públicas municipales.

Para desarrollar lo anterior, el artículo se estructura en cuatro apartados. La primera sección desarrolla la discusión teórica puntualizando los elementos conceptuales y analíticos de la evaluación y se definen las particularidades para la evaluación de la calidad de los servicios públicos a nivel municipal. La segunda sección desglosa el diseño metodológico en el cual destacan la operacionalización del indicador creado, las dimensiones de análisis y las especificaciones del método. La tercera sección presenta los resultados de la investigación divididos en dos apartados: el primero describe los hallazgos principales y se discuten sus alcances en la realidad municipal; el segundo apartado discute las implicaciones de la calidad de los

¹ Se agradece a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista GAPP sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este artículo.

servicios públicos en el análisis de las políticas, con lo cual se propone una tipología de políticas públicas en los sistemas subnacionales. Finalmente, la cuarta sección cierra con las conclusiones.

2. LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En el sector público la teoría de la evaluación ha desarrollado diversas perspectivas analíticas, las cuales se han orientado a dar respuesta a un cuestionamiento central: ¿qué es y qué busca? (Guba y Lincoln, 1987, pp. 203-209; Christie y Alkin, 2008; Feinstein *et al.*, 2017). Como primer acercamiento, Cardozo Brum (2006, pp. 43-44) menciona que la evaluación es entendida como «una investigación aplicada de tendencia interdisciplinaria realizada mediante la aplicación de un método sistemático cuyo objetivo es explicar y valorar una realidad así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad político-gubernamental evaluada».

La evaluación se inició en la década de 1960 en Estados Unidos. Se enfocó principalmente en los programas de educación, diseminándose por los demás programas del Gobierno norteamericano. A finales de la década de 1960 y principios de 1970, la evaluación se diversificó hacia la identificación de aquellos factores económicos y procesos de cambios en la gestión pública. Sin embargo, esta perspectiva sufrió un declive, ya que carecía de un método riguroso e incapaz de incorporar otras alternativas pluralistas y/o visiones multidisciplinarias (Bouzas, 2005, pp. 69-71). En la década de 1990, la evaluación tuvo un resurgimiento gracias a la corriente de la nueva gestión pública en Reino Unido. Esto promovió cambios tanto en la medición de resultados como en la generación plural de enfoques de evaluación (Guba y Lincoln, 1987).

La teoría de evaluación evolucionó durante estas décadas, lo cual se corrobora en cuatro generaciones que se distinguen por sus propuestas metodológicas, que han oscilado entre el positivismo y el constructivismo (*id.*). En estos años, el debate entre el método cualitativo y el método cuantitativo fue central y la discusión sobre la integración metodológica enriqueció la teoría de evaluación.

La primera generación fue denominada *de técnicos*, ya que se centró en una visión mecanicista caracterizada por la medición y cumplimiento de los objetivos. La segunda generación, denominada *descriptiva*, se centró en la especificación de los procesos y a la identificación de patrones que permitían evidenciar las fortalezas y debilidades de los programas y políticas públicas. Esta generación se distingue por la relevancia de los objetivos como la herramienta principal de medición (*ibid.*, pp. 203-206). La tercera generación, llamada *de juicio o valoración*, potenció la imagen del evaluador, que ostentaba la capacidad de emitir juicios que se utilizaban como indicadores válidos para la evaluación. Esta generación se caracterizó por la problematización de los objetivos como objeto de evaluación. Fue una generación más plural, ya que sometió a debate aquellos valores que rigen las políticas y programas públicos. En esta generación, el desempeño de los ejecutores también se somete a evaluación, además de que se evalúan los efectos del programa y de las políticas (*ibid.*, pp. 206-208). La cuarta generación, llamada *pluralismo*, centró su análisis en la recopilación de los valores de los grupos afectados. Estos valores se someten a consenso y debate, ya que manifiesta la importancia del diálogo, el consenso y la satisfacción de la mayoría de los participantes (*ibid.*, pp. 208-235).

Después de varias décadas de debate sobre la evaluación antes reseñado, aún quedan diversos elementos por discutir. Particularmente, como lo mencionan Christie y Alkin (2008), la teoría de evaluación es mejor entendida mediante la identificación de los enfoques, modelos e incluso sus marcos interpretativos.

En este sentido, un elemento a destacar tiene que ver con los niveles analíticos en los que la evaluación se circunscribe. De acuerdo con ello, las evaluaciones varían en función de sus objetivos, conceptos y niveles analíticos, por lo que suele diferenciarse entre las políticas públicas, los planes, los programas, los servicios públicos o la efectividad y funcionamiento de los Gobiernos. Sin embargo, esta diferencia no suele ser precisa debido a la complejidad de la acción gubernamental.

Para clarificar lo anterior, en general, en la evaluación de la acción gubernamental (políticas públicas, planes, programas, servicios públicos) existen diversas perspectivas que se pueden agregar en tres grupos: 1) la instrumentalización y operación; 2) los rendimientos y resultados (eficiencia y eficacia), y 3) su funcionamiento (transparencia y rendición de cuentas). Las dos primeras se asocian a una consideración técnica de la acción gubernamental, mientras que la última a una visión política de gobernanza –esta perspectiva ha cobrado relevancia en la literatura durante las últimas tres décadas (Pierre *et al.*, 2024)–. Para el caso que refiere esta investigación, las perspectivas técnicas de la evaluación se han concentrado en dos áreas: una atribuida a la evaluación de las políticas públicas y otra a la observación de los servicios públicos. Esta

diferencia, que además de ser conceptual es teórica, alude a dos niveles de acción: uno referente al marco general en el que el Gobierno ejecuta sus acciones (las políticas públicas), mientras que el segundo nivel son las acciones concretas del Gobierno en áreas específicas (servicios públicos). En este sentido, es posible admitir que la prestación de servicios públicos se estructura bajo el marco general de la acción de gobierno, el cual se define bajo el proceso de política pública (Meza, 2015a; 2015b; Ramasamy, 2020; Pierre *et al.*, 2024).

Como parte esencial de las políticas, los servicios públicos son estratégicos para la acción gubernamental. En este ámbito, la evaluación es un mecanismo de control que permite la vigilancia y mejora de la actividad gubernamental, afectando positivamente a la calidad de vida de la ciudadanía (Torres *et al.*, 2011; Woolcock, 2017).

Los servicios públicos impactan en la vida de la ciudadanía, por lo que tienen efectos directos en el desarrollo de la vida pública. Por su relevancia, las sociedades modernas han demandado una mayor efectividad de las políticas que enmarcan la prestación de servicios por parte de las agencias gubernamentales (Carvalho y Brito, 2012, p. 452). De hecho, una de las preguntas centrales respecto a los servicios públicos ha sido la relación que estos tienen respecto a su costo de implementación (Pidd, 2012; Adams *et al.*, 2022; Sager *et al.*, 2024). Esta perspectiva se desarrolló desde la década de 1970 hasta finales de la década de 1990, transitando de los enfoques clásicos de la Administración pública hacia una tendencia de cambio que admitió la incorporación de instrumentos de las empresas privadas en la gestión de los recursos y servicios públicos. A mediados de la década de 1990 e inicios del siglo XXI, se dio un nuevo proceso de transición hacia modelos de gestión pública con la incorporación de nuevas herramientas que consolidaron un tipo administrativo definido por la participación e interacción más activa entre el Estado y la sociedad (Stoker, 1998). En esencia, los modelos o enfoques de la Administración pública han evolucionado desde estructuras orgánicas centrales y rígidas, atribuidas a los modelos clásicos que tuvieron auge durante la segunda mitad del siglo XX, hacia modelos administrativos más flexibles, de inclusión y participación ciudadana en los procesos de gestión (Rose, 1998; Arellano, 1999; Ferraro, 2009; Aguilar, 2013; Sager *et al.*, 2024).

Con la irrupción de la nueva gestión pública en las dinámicas gubernamentales se han potenciado cambios en los procesos administrativos y estructuras organizativas de los Estados, que han avanzado en oleadas definidas por diferentes enfoques en la organización y prestación de servicios públicos caracterizados por la implementación de diversos mecanismos administrativos en la búsqueda de una mayor profesionalización, eficiencia y eficacia (Ferraro, 2009; Sager *et al.*, 2024). En este marco, la prestación de los servicios públicos es un viejo paradigma de la gestión pública que vincula a los actores primordiales en la estructura ejecutiva estatal con la sociedad (Carvalho y Brito, 2012, p. 452).

En este escenario, diversas alternativas y enfoques de la gestión han proporcionado herramientas de medición que han permitido la evaluación de las Administraciones públicas, particularmente en la medición de la calidad de los servicios públicos (Pidd, 2012; Adams *et al.*, 2022).

2.1. La calidad de los servicios públicos: su evaluación

En las últimas décadas, uno de los conceptos más relevantes en torno a la evaluación ha sido la calidad (Menezes *et al.*, 2022; Cejudo *et al.*, 2009; Pidd, 2012). Según Torres *et al.* (2011, p. 41), ya en la década de 2000 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) exigía «un enfoque común sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública, relacionadas con la satisfacción del ciudadano y orientada a los resultados de los servicios prestados» (Feinstein *et al.*, 2017).

Una de las características de la literatura especializada es su predilección por el entendimiento de las causas y consecuencias de la calidad, particularmente de los Gobiernos. Sin embargo, esta literatura, que ha evidenciado una multiplicidad de aproximaciones metodológicas, no ha logrado alcanzar una perspectiva teórica clara ni mucho menos una adecuada delimitación conceptual (Cejudo *et al.*, 2009, p. 116; Torres *et al.*, 2011; Woolcock, 2017; Menezes *et al.*, 2022).

Entre los diversos debates académicos iniciados a principios de la década de 1990 uno cobró relevancia: la evaluación de la calidad de las políticas públicas. De las principales líneas de discusión una fue atribuida a las problemáticas conceptuales de la calidad, tema que en la actualidad ha adquirido mayor relevancia (Walsh, 1991; Feinstein y Zapico-Goñi, 2010; Bello, 2021). Según Pidd (2012) y Cejudo *et al.* (2009, p. 116), las implicaciones de esta imprecisión teórica y conceptual se deben a tres elementos. El primero alude a la discusión exclusiva de los métodos de análisis y disponibilidad de información; particularmente

este punto enfatiza la preocupación sobre el uso de métodos estadísticos cada vez más sofisticados. El segundo elemento es por la homologación de conceptos como calidad de gobierno, calidad de las políticas, calidad de los servicios o incluso buen gobierno y calidad de vida (Bovaird y Löffler, 2007; Pierre *et al.*, 2024). El tercer elemento es producto de los dos anteriores y tiene que ver precisamente con la perspectiva teórica, entendiendo a la calidad como un todo en el que se le otorgan atributos sobre los resultados, la acción, instituciones, comportamientos, criterios de acción, etc., que impiden una observación precisa del fenómeno (Cejudo *et al.*, 2009, p. 117).

Para aportar en esta área, una de las aproximaciones que podrían dar claridad al concepto es la desarrollada por Morlino (2014, pp. 39-40)², quien menciona que la calidad debe entenderse a partir de tres aspectos: la calidad como resultado, la calidad como procedimiento y la calidad como contenido. Con base en estos criterios indica:

1) Por los procedimientos establecidos que se asocian a cada producto; un producto de calidad es el resultado de un proceso controlado y exacto, llevado a cabo de acuerdo con métodos y tiempos precisos y recurrentes; aquí, el énfasis está en los procedimientos; 2) la calidad consiste en las características estructurales de un producto, ya sea el diseño, los materiales o el funcionamiento, u otros detalles que contiene; aquí, el énfasis está en el contenido; 3) la calidad de un producto o servicio deriva indirectamente de la satisfacción expresada por el consumidor, por su demanda reiterada del mismo producto o servicio, independientemente de cómo se lo produzca o de cuál sea su contenido específico, o del procedimiento que siga el consumidor para adquirir dicho bien o servicio; de acuerdo con este significado, la calidad se basa simplemente en el resultado.

De acuerdo con esta definición, se esperaría que una política pública o servicio público de calidad cumpla con tres requisitos: 1) tendería a satisfacer a la ciudadanía y/ usuario (calidad en términos de resultado); en consecuencia, 2) tendría que cumplir con características específicas de diseño, funcionamiento, materiales (entre otras específicas a la naturaleza de la política o servicio) y de cobertura (calidad en términos de contenido), 3) con lo cual garantice a la ciudadanía el poder de evaluar y vigilar en qué medida el Gobierno atiende los preceptos legales y facultades administrativas tanto en el proceso de implementación de la política como en la prestación de un servicio determinado (calidad en términos de procedimientos) (Bolong, 2003; Morlino, 2014; Martínez-Hernández, 2024).

Una segunda línea de análisis respecto a esta discusión es mencionada por Walsh (1991), quien indica que la dificultad de este tipo de evaluaciones reside también en las diferencias entre los Gobiernos (Rose, 1998) y las asimetrías que se producen tanto en la prestación de los servicios públicos como en las políticas públicas, además de las relaciones inherentes al contexto político, social y económico. En la misma línea, Bovaird y Löffler (2003) señalan la necesidad de evaluar la calidad no solo en términos de los resultados de la política o servicio, sino, además, desde el marco general de la gestión de este, su proceso. Lo cual, para los autores, ejerce un efecto positivo en el análisis, sumando a la evaluación las instituciones, las estructuras organizativas, el tipo de política o servicio y los efectos en la sociedad. En el mismo sentido, Saltalamacchia y Ziccardi (2005), Rothstein y Teorell (2008) y Mungiu-Pippidi (2020) cuestionan la idea de calidad de gobierno y la calidad de las políticas públicas, asumiendo que la efectividad de los Gobiernos depende de una estructura capaz de procesar e institucionalizar sus dinámicas administrativas, y con ello una mejor calidad de sus políticas y servicios públicos (Van Meter y Van Horn, 1975; Püzl y Treib, 2007; Thomas y Grindle, 1990; Gormley, 2007; Parsons, 2013).

Por lo anterior, evaluar la calidad obliga a un análisis multidimensional, sobre todo a nivel subnacional, en donde Weimer y Vining (2004) destacan las complejas relaciones entre las variables que intervienen por lo que diversos elementos deben de incluirse en su estudio (Sager *et al.*, 2024).

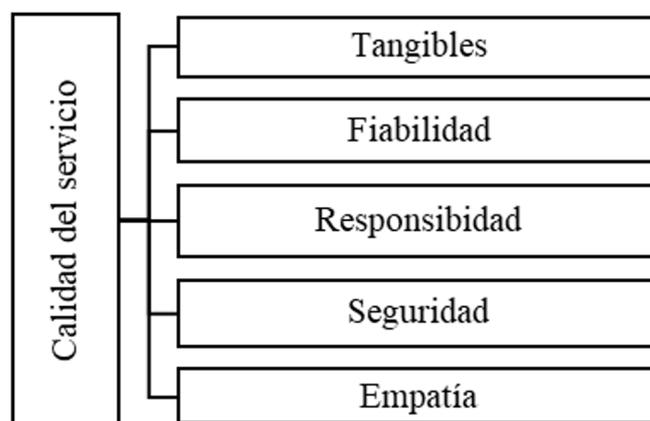
En este ámbito, la evaluación de los servicios públicos se puede ubicar en cuatro áreas que aluden a sus efectos, la expectativa, la organización e implementación y la percepción del usuario. Esta última ha sido la más recurrente, en la que destacan tres perspectivas fundamentadas en la calidad del servicio: satisfacción, experiencia y sistemas de información. Particularmente, se han desarrollado instrumentos para la medición de la calidad y el éxito de los servicios, según la satisfacción y experiencia del usuario (Pidd, 2012; Woolcock, 2017; Menezes *et al.*, 2022).

² Propone la discusión de la calidad de la democracia en estos términos.

En la actualidad, existen diversos métodos para medir la calidad de los servicios, la mayoría de los cuales utilizan técnicas estadísticas; sin embargo, la abstracción del concepto, por su naturaleza intangible, ha provocado una mayor complejidad en la construcción de herramientas capaces de capturar el fenómeno –SERVPERF (servicie performance); SERVQUAL (service quality); Net Promoter Score, por mencionar los más representativos–. Por ello, las mediciones sobre calidad de los servicios se han enfocado en la percepción del usuario y no necesariamente de la prestación del servicio en sí mismo (Jain y Gupta, 2004; Menezes *et al.*, 2022; Adams *et al.*, 2022).

En este sentido, una de las estrategias más relevantes es el *service quality* (SERVQUAL), el cual mide la evaluación del usuario respecto a temáticas específicas asociadas a la prestación del servicio. Este modelo considera cinco dimensiones que intervienen en la calidad del servicio (figura 1): 1) tangibles; 2) fiabilidad; 3) responsividad; 4) seguridad, y 5) empatía. Estas dimensiones se articulan en torno a más de una veintena de componentes agregados a cada dimensión según su naturaleza. Con ello se construye una medida –Q (quality of service) = P (perceived service) – E (expected service)– que captura la diferencia entre las percepciones del usuario y el valor esperado del servicio (Parasuraman *et al.*, 1991; Goumairi *et al.*, 2020, p. 224).

FIGURA 1. COMPONENTES DEL SERVQUAL



Fuente: Goumairi *et al.* (2020, p. 224); Parasuraman *et al.* (1991).

Diversos estudios indican que, pese a sus aspectos positivos, este tipo de perspectivas dejan de lado la satisfacción del usuario respecto al servicio, así como la medición del acceso, las estrategias de información y comunicación, la complejidad administrativa, la respuesta y flexibilidad, la receptividad y la credibilidad entre otros elementos asociados a la operatividad de la prestación de los servicios públicos (Jain y Gupta, 2004; Menezes *et al.*, 2022). Por ello, en la actualidad existen otras alternativas metodológicas precisamente enfocadas en la percepción del usuario, y en las que se suelen considerar la experiencia, la satisfacción y la aceptación de los mecanismos de información –*DeLone and McLean model of information systems success* (D&M model); *technology acceptance model* (TAM) (Menezes *et al.*, 2022)–. En estas metodologías se suele privilegiar las características tangibles de la calidad de los servicios; particularmente la satisfacción del usuario suele asociarse con aquellas expectativas del servicio y las necesidades particulares de las personas. En ello reside la estrategia *use-oriented* de las organizaciones públicas, en la que la experiencia y satisfacción del usuario es el elemento central en la prestación del servicio. Por ello, dichas estrategias suelen utilizar de forma diferenciada tres dimensiones analíticas: satisfacción, calidad del servicio y calidad de la información. Con ellas la evaluación de los servicios agrega la visión del usuario respecto al desempeño como su grado de cumplimiento de objetivos (id.). Sin embargo, en la evaluación de la calidad de servicios se suele utilizar sólo una dimensión analítica, restando robustez a las mediciones de calidad de los servicios públicos (Goumairi *et al.*, 2020; Menezes *et al.*, 2022).

Esta investigación retoma la percepción del usuario tanto en la evaluación de la calidad de los servicios como la satisfacción, residiendo en ello una propuesta de medición holística que aglutina las dos perspectivas utilizadas por los modelos existentes orientados a la evaluación de los servicios públicos (por ejemplo:

SERVQUAL y SERVPREF), lo cual permite una aproximación a los modelos con un enfoque más amplio que, invariablemente, se estructuran en torno a las políticas públicas e inclusive a una mirada global del funcionamiento de las organizaciones públicas.

3. MÉTODO Y DATOS

La investigación define dos objetivos generales: el primero es determinar la calidad de los servicios públicos a nivel municipal en México; el segundo es proporcionar un marco metodológico útil para el estudio de la calidad desde una perspectiva comparativa en realidades municipales disímiles.

Para realizar lo anterior, la investigación define la dimensión calidad de los servicios públicos como la variable dependiente de la investigación. Esta dimensión se construye a partir de la medición de la calidad de los servicios públicos municipales, lo cual se fundamenta en el desempeño de las atribuciones constitucionales de los municipios en siete áreas: agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, calles y avenidas, policía, parques y jardines, basura y recolección, definidos en el art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³. Para esta investigación dichas atribuciones funcionan como *proxy* para analizar las políticas públicas a nivel municipal. Según lo expresando en el apartado teórico, esto se justifica porque los servicios públicos se estructuran bajo el marco de la acción de gobierno municipal, por lo que suceden en el marco del proceso de política pública (Meza, 2015a; 2015b; Ramasamy, 2020) y metodológicamente permite entender la calidad de estas bajo los mismos parámetros comparativos (Walsh, 1991; Bovaird y Löffler, 2003; Rothstein y Teorell, 2008; Barr *et al.*, 2009; Park y Blenkinsopp, 2011).

TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN

		Variables
Dependiente	Índice de calidad de los servicios públicos municipales (ISPM) = Satisfacción del servicio público, SAT, (6, muy satisfecho; 1, muy insatisfecho) + calidad del servicio público, SIC: (0, no; 1, sí)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agua (pura y cristalina, bebible, fugas, red pública). 2. Drenaje y alcantarillado (conexión y descarga, Mantenimiento frecuente, limpieza constante, fugas de aguas negras). 3. Alumbrado público (iluminación de calles y áreas públicas, mantenimiento, atención inmediata de fallas). 4. Parques y jardines (accesibilidad de horario, cercanía, limpieza e imagen, seguridad). 5. Policía y seguridad (contribución para seguridad dentro y fuera de casa, disposición para ayudar). 6. Calles y avenidas (buen estado, reparación inmediata, semáforos funcionales, señalamientos claros). 7. Basura y recolección (oportuno, gratuita y no piden cuotas, solicita separación de residuos).

Nota: ver anexos para la identificación de cada variable utilizada.

Fuente: elaboración propia.

Para ello, se crea el índice compuesto de calidad de los servicios públicos municipales (ISPM). El ISPM se construye a partir de dos dimensiones. La primera dimensión, llamada *calidad en términos de contenido*, la cual observa la percepción ciudadana respecto a características objetivas y diferenciadas de cada uno de los siete servicios: agua, drenaje y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines, policía y seguridad, calles y avenidas, basura y recolección (tabla 1). La segunda dimensión, denominada *calidad en términos de resultado*, refiere a la satisfacción con el servicio público expresada por la ciudadanía. Para la creación del ICSPM se crean dos subíndices que obedecen a las dos dimensiones antes mencionadas y que, además, permiten la medición individual de cada servicio público. Para la primera dimensión: *calidad de contenido*, se crea el subíndice de contenido por área (SIC) y agregado (SIC_PUBLICSERVICE), el cual mide en una

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf

escala de 0-1, de menor a mayor calidad. El índice contempla la calificación media de la ciudadanía respecto a las cualidades del servicio público definidas por la naturaleza de este (tabla 1). La representación algebraica del indicador se describe a continuación:

$$\text{SIC}_{\text{servicio (x)}} = \frac{\text{Cualidad 1} + \text{Cualidad 2} + \text{Cualidad 3} + \text{Cualidad } \dots n(\dots)}{n}$$

$$\text{SIC_PUBLICSERVICE} = \frac{\text{SICS}_a + \text{SICS}_d + \text{SICS}_{ap} + \text{SICS}_p + \text{SICS}_b + \text{SICS}_{ps} + \text{SICS}_{ca}}{7}$$

Para la segunda dimensión, *calidad en términos de resultado*, se crea el *subíndice de satisfacción* (SAT_SERVICE), el cual observa la satisfacción media del servicio expresada por el ciudadano con dicho servicio. El índice mide en una escala de 0-1, de menor a mayor satisfacción con el servicio público por área y agregado. La representación algebraica del SAT_SERVICE se describe a continuación:

$$\text{SAT_SERVICE} = \bar{x}_j = \frac{(x_1 + x_2 + \dots + x_n)}{n}, \bar{x}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$$

\bar{x}_j : Promedio, x_j o x_n

n : Número encuestados

Operativamente, en un segundo momento se crea el subíndice agregado del servicio público (SUB_ASP), el cual se construye por dos elementos: SIC y SAT_SERVICE, del cual se obtiene la medición de la calidad de cada servicio público. La representación algebraica del SUB_ASP se describe a continuación:

$$\text{Sub (x)}: \frac{\text{SIC} + \text{SATSERVICE}}{2}$$

En un tercer momento, para obtener una medida final del conjunto de servicios se agregan las medidas obtenidas por el SUB_ASP y se obtiene el ISPM. En términos generales, el ICPM agrega tanto la calidad del servicio evaluada por el usuario como su satisfacción, permitiendo capturar en un indicador global las diferentes áreas de desempeño municipal. El índice mide en una escala de 0-1, de menor a mayor calidad adjudicados a estos dos atributos. La distribución de los valores del índice se observa en el gráfico 1 y su representación algebraica se describe a continuación:

$$\text{ISPM} = \frac{\text{Sub}_{ag} + \text{Sub}_{dren} + \text{Sub}_{alum} + \text{Sub}_{parq} + \text{Sub}_{bas} + \text{Sub}_{pol} + \text{Sub}_{call}}{7}$$

La investigación se circunscribe a los trabajos empírico-comparativos de carácter descriptivo con uso de metodologías cuantitativas (Della Porta y Keating, 2008; King *et al.*, 2000). Los casos para analizar se seleccionan a partir de una muestra representativa de $n = 255$ ($N = 2466$) municipios mexicanos (10,34 %) de la totalidad de las entidades federativas del país (32), durante la temporalidad analizada (2019-2020). Los criterios de selección se asumen, en primer lugar, por el método de diferencia que incluye variables de región, población y finanzas públicas, y, en segundo lugar, por un criterio técnico de existencia de datos comparables que permiten observar a municipios con más de 50 000 habitantes⁴, y a municipios que definidos por los criterios metodológicos de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG 2019), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (ver anexos).

Para la obtención de información se crea la base de datos Quality of Subnational Public Policies Database (QSPPDB), la cual hace uso de tres fuentes de datos: a) encuestas a población y servidores públicos⁵;

⁴ Censo de Población y Vivienda (Censo 2020) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://censo2020.mx/>

⁵ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG 2019), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2019/>

b) censos poblacionales⁶ y de la Administración pública municipal⁷, y c) finanzas municipales⁸. La investigación agrega tanto la información obtenida de estas fuentes de datos como las variables, índices e indicadores creados para la investigación. La QSPADB se estructura en secciones cuyos atributos se relacionan con las dimensiones analíticas de la investigación antes mencionadas. Para el análisis de la información el estudio hace uso de método comparado y cuantitativo, combinando tanto modelos estadísticos como correlaciones bivariadas y análisis de fiabilidad para las medidas creadas. Así mismo, se realiza una descripción comparativa de las diferencias entre la calidad de políticas, permitiendo una construcción teórica, metodológica y empírica sobre el comportamiento de las políticas públicas en la realidad subnacional.

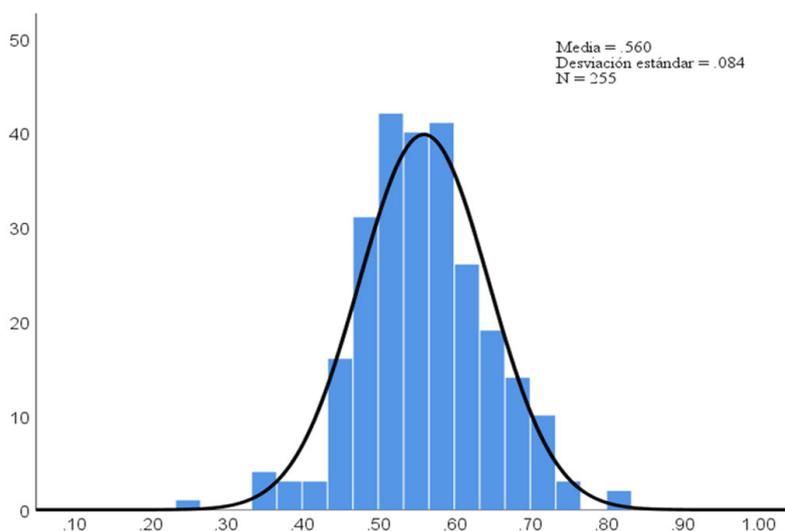
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis se desarrolla en dos momentos. El primer momento observa los resultados generales de la aplicación del índice de calidad de las políticas en la realidad municipal mexicana. En el segundo momento se analizan los tipos de políticas que según las dimensiones analíticas del indicador se identifican en la realidad local.

Según los resultados, a nivel descriptivo el índice de calidad de los servicios públicos municipales (ISPM) manifiestan normalidad estadística. Según lo evidenciado en la realidad municipal mexicana, la calidad es media (0.560), mientras que en los extremos la mínima es de 0.243 y la calidad máxima es de 0.833. En el rango que oscila entre 0.45 y 0.65 de calidad se ubican 215 municipios; por debajo de 0.45 de calidad se encuentran 11 municipios, y por encima de 0.65 se ubican 29 municipios. Al observar el indicador de acuerdo con las áreas de política analizadas se aprecian datos relevantes asociados a las dimensiones analíticas del ISPM (gráfico 1).

En principio, y de acuerdo con el promedio de la totalidad de municipios estudiados, en la dimensión de satisfacción se identifican tres niveles: media, alta y muy alta. En los niveles medios se ubican las políticas de policía y seguridad y de calles y avenidas, que son las que menor satisfacción presentan (por debajo del promedio del ISPM). En el nivel alto se ubican la mayoría de las políticas: alumbrado público, parques y jardines, drenaje y alcantarillado y agua. En los servicios de muy alta satisfacción se ubica basura y recolección.

GRÁFICO 1. DISTRIBUCIÓN DEL ISPM



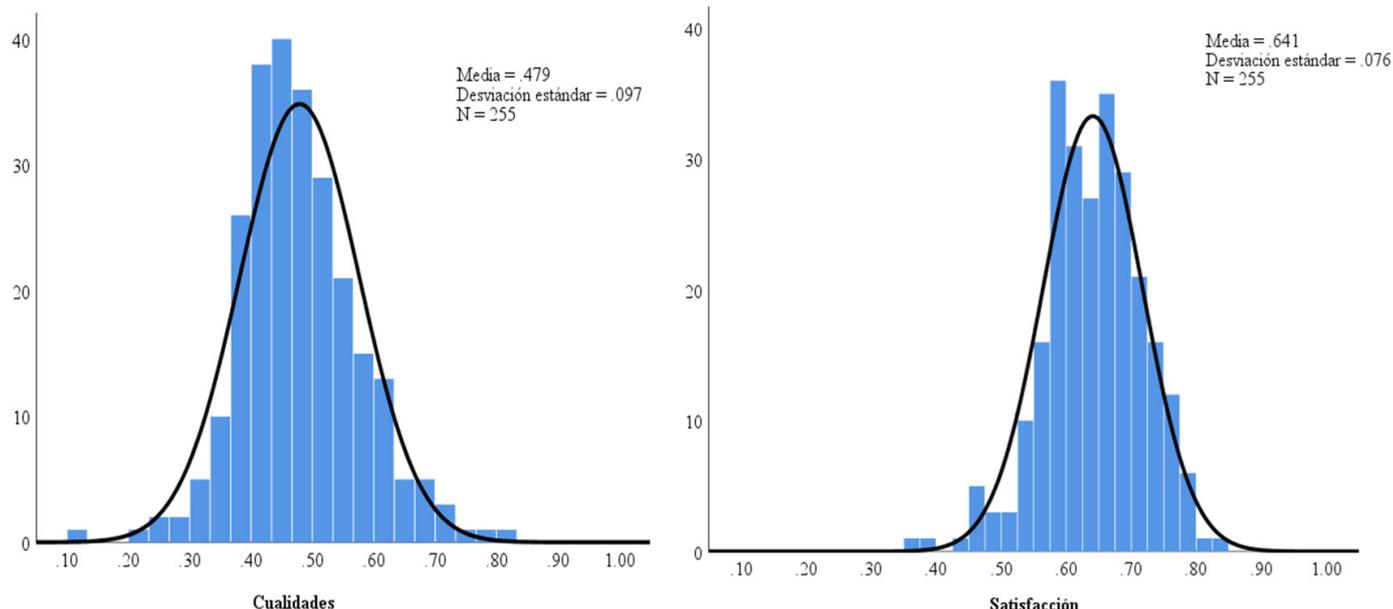
Fuente: elaboración propia.

⁶ *Censo de Población y Vivienda (2020)*, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) <https://censo2020.mx/>

⁷ *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019-2020* (CNGMD 2019-2020), del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (actualización a febrero de 2020) <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales. Ingreso Anual (2019-2020)* <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/>

GRÁFICO 2-3. DIMENSIONES DE LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS (CUALIDAD Y SATISFACCIÓN)



Fuente: elaboración propia.

En la dimensión de contenido/cualidad se ubican niveles bajos, medios y altos. En los niveles bajos se encuentran la mayoría de los servicios públicos (por debajo del promedio general del ISPM), como calles y avenidas (siendo esta la más baja), alumbrado público, policía y seguridad, drenaje y alcantarillado. En los niveles medios se ubica los servicios de basura y recolección y los servicios de agua. En niveles altos se ubican los servicios de parques y jardines (tabla 2).

Al observar estas diferencias entre las dimensiones, los servicios públicos tienden a tener mayor satisfacción que calidad en términos de contenido (técnica). Sin embargo, servicios más coherentes o que menos diferencias muestra entre satisfacción y contenido son los de parques y jardines. Por debajo se ubican los servicios de policía y seguridad y las de agua, y muy por debajo se encuentran los servicios de basura y recolección, calles y avenidas, alumbrado público y drenaje y alcantarillado.

TABLA 2. DIMENSIONES DE LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS POR ÁREA

Política	Satisfacción (s)		Contenido (c)		Diferencia (c-s)
	Media	Desv.	Media	Desv.	
Alumbrado público	0.615	0.091	0.403	0.153	-0.212
Parques y jardines	0.655	0.098	0.625	0.148	-0.030
Basura	0.737	0.113	0.534	0.140	-0.203
Policía y seguridad	0.553	0.091	0.422	0.151	-0.131
Calles y avenidas	0.559	0.101	0.349	0.141	-0.211
Drenaje y alcantarillado	0.669	0.095	0.452	0.096	-0.218
Agua	0.697	0.110	0.567	0.155	-0.129
N	255				

Nota: S = satisfacción; C = calidad.

Fuente: elaboración propia.

Esta diferencia inicial permite identificar las particularidades subjetivas de los servicios públicos a nivel municipal en donde la satisfacción juega un rol determinante, lo cual puede deberse a los perfiles sociológicos de los municipios que se enfrentan a las características técnicas de los servicios que suele ser de menor calidad (tabla 2; gráficos 2 y 3).

En términos comparativos y por área, los servicios públicos a nivel municipal tienden a manifestar una relación relevante. En su mayoría, los municipios que evidencian servicios de calidad lo hacen no solo en un área, sino que manifiestan también niveles altos en otros servicios. No obstante, se evidencian áreas o servicios públicos específicos que manifiestan mayor o menor relación entre sí, por lo que cabría ubicar servicios públicos que son convergentes y divergentes (tabla 3).

Por un lado, los servicios públicos convergentes son aquellos que por su afinidad técnica tienden a manifestar una relación mayor. Este es el caso de los servicios de agua con las de drenaje y alcantarillado, o incluso los servicios de calles y avenidas con los de alumbrado público, así como los servicios de parques y jardines con los de basura y recolección o inclusive los servicios de seguridad con el alumbrado público y parques y jardines (tabla 3).

Por otro lado, los servicios divergentes son aquellos que por su naturaleza tienden a no estar relacionados al ser áreas temáticas que no necesariamente comparten elementos técnicos para su implementación. Este es el caso de los servicios de policía y seguridad con basura y recolección o inclusive con drenaje y alcantarillado (tabla 3).

TABLA 3. CORRELACIONES BIVARIADAS

	Agua	Drenaje	Alumbrado	Parques	Basura	Policía	Calles
Agua	1	.609** .000	.528** .000	.471** .000	.433** .000	.432** .000	.452** .000
Drenaje	.609** .000	1	.553** .000	.556** .000	.404** .000	.392** .000	.488** .000
Alumbrado	.528** .000	.553** .000	1	.481** .000	.458** .000	.520** .000	.516** .000
Parques	.471** .000	.556** .000	.481** .000	1	.422** .000	.567** .000	.643** .000
Basura	.433** .000	.404** .000	.458** .000	.422** .000	1	.392** .000	.403** .000
Policía	.432** .000	.392** .000	.520** .000	.567** .000	.392** .000	1	.451** .000
Calles	.452** .000	.488** .000	.516** .000	.643** .000	.403** .000	.451** .000	1
N	255						

** La correlación es significativa en el nivel 0,01 (bilateral).

Fuente: elaboración propia.

Pese a esta distinción, los servicios se relacionan directamente con la capacidad administrativa de los municipios de implementarlas con calidad (Martínez-Hernández, 2024), es decir, los servicios públicos independientemente de su área específica tienden a ser de mayor calidad si el municipio es capaz de implementar mecanismos de calidad en cualquier área administrativa. En cierto sentido, si un municipio manifiesta alta calidad en un servicio público, es más probable que pueda hacerlo en otras áreas que sean convergentes.

En este sentido, los casos más relevantes de convergencia son los servicios de policía y seguridad con alumbrado público o, incluso, con parques y jardines; a su vez, los servicios de agua con alcantarillado y drenaje, temas que en la actualidad son de relevancia teórica y empírica para los contextos latinoamericanos (Hiskey *et al.*, 2020) (tabla 3).

4.1. Los tipos de políticas según la calidad de los servicios públicos

En el segundo momento de la investigación se describen los tipos de políticas que se obtienen por la observación de las dimensiones analíticas de la calidad de los servicios públicos antes desarrolladas.

Según el análisis desarrollado, la calidad en la realidad municipal varía en función de las dimensiones componentes del ISPM. Como ya se ha señalado en el apartado anterior, en términos generales la calidad de los servicios es media en donde se ubican la mayoría de los casos analizados; sin embargo, existen municipios cuyos servicios son de baja o muy baja calidad (11) o, en otro extremo, municipios (29) con servicios de muy alta calidad (sin llegar al máximo teórico) (tabla 2, gráfico 1).

Una segunda observación es que existen servicios que pueden ser entendidas desde una perspectiva de coherencia entre las dimensiones de satisfacción y contenido, lo cual indica la diferencia entre una y otra dimensión. Lo anterior supone que entre menor distancia entre la satisfacción y contenido mayor coherencia; la incoherencia, por tanto, se dará cuando los valores en las dimensiones se encuentren más alejados (tabla 2; gráficos 2, 3 y 4) (Martínez-Hernández y Miranda, 2019).

Un tercer punto es la convergencia y divergencia de los servicios. Así, se observa la relación entre aquellos servicios que para mejorar sus niveles de calidad se relacionan con otro que comparte ciertas similitudes técnicas y convergen. Así mismo, existen servicios que son divergentes y que no necesariamente comparten relación con otra debido a su naturaleza, por lo que su calidad no se supedita a esa relación que sí manifiestan los servicios convergentes (tabla 3, gráfico 4).

Según las tres observaciones anteriores, es posible sintetizar los resultados de acuerdo con las dimensiones analíticas y las características asociadas a la calidad de los servicios en un marco general de la política pública, y para ello se definen cuatro tipos de políticas en los municipios mexicanos (tabla 4).

El primer tipo son las *políticas de gobernanza* (cuadrante I): son políticas *policy oriented* de alta calidad que integran tanto las necesidades técnicas (contenido) como las ciudadanas (satisfacción) para su diseño e implementación. Son políticas integrales que manifiestan altos niveles de satisfacción ciudadana y altos niveles de calidad en términos de contenido. Se dan en sistemas con redes de gobernanza que articulan a la ciudadanía y al gobierno municipal (tabla 4, gráfico 4).

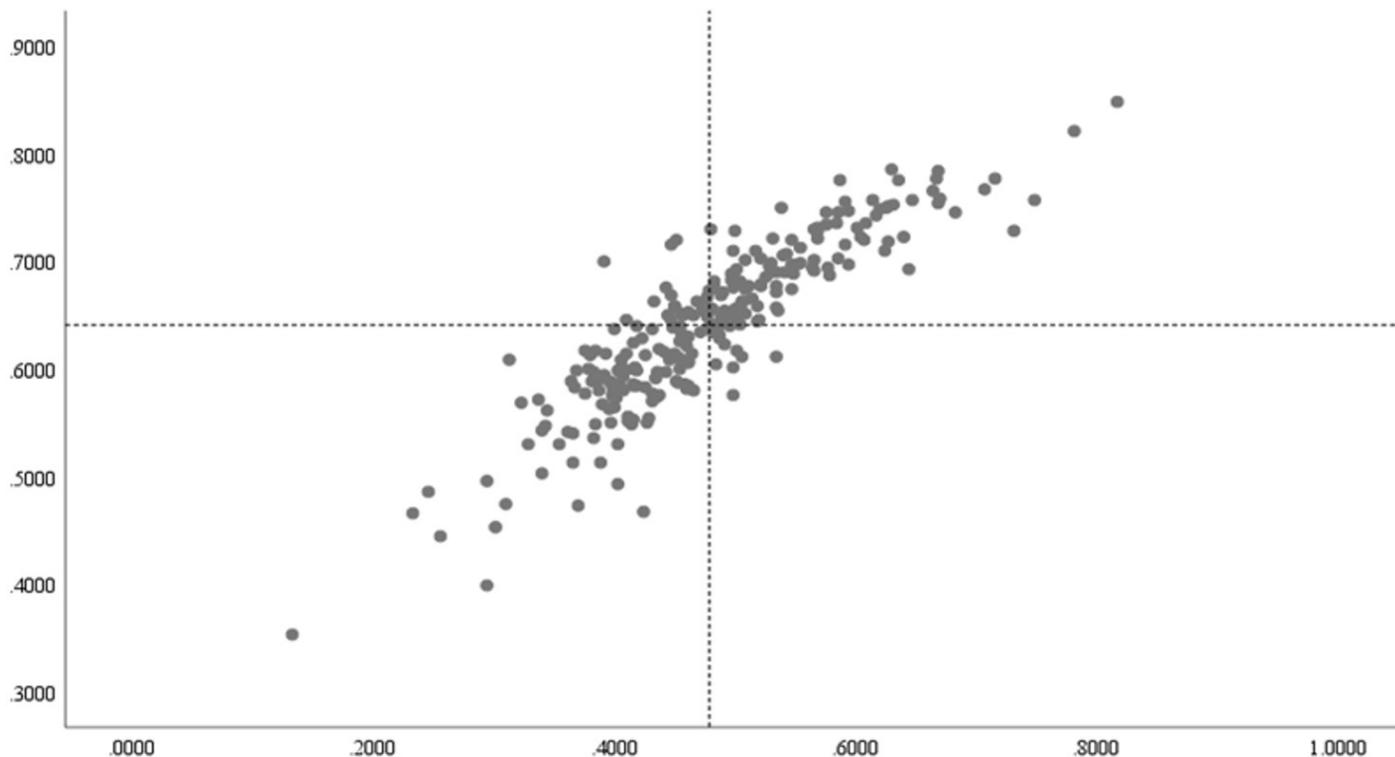
El segundo tipo son las *políticas de patronazgo*⁹ (cuadrante II): este tipo de políticas *user-oriented*, se destacan por su enfoque distributivo (Lowi, 1972) y clientelar, entre ellas se pueden encontrar políticas que condicionan el apoyo político y la distribución discrecional de servicios y recursos públicos, por lo que suelen manifestar un alto grado satisfacción ciudadana que suele ser de corto plazo. En términos comparativos, son políticas cuya calidad es media o baja debido a que no consideran elementos técnicos (eficiencia, equidad, etc.), priorizando criterios discrecionales de los gobiernos municipales (tabla 4, gráfico 4).

El tercer tipo son las *políticas contingentes* (cuadrante III): son políticas cuyo enfoque es «salir del paso» (Lindblom, 1996), cuya calidad es baja, comúnmente asociada a un mal diseño e implementación y que, además, carecen de participación o vinculación ciudadana. Son políticas con niveles bajos de satisfacción ciudadana y niveles bajos de calidad en términos de contenido, lo cual está asociado a una gestión deficiente y una baja capacidad administrativa (Martínez-Hernández, 2024) (tabla 4, gráfico 4).

El cuarto tipo son las *políticas racionales* (cuadrante IV): son políticas cuyo enfoque es racional y suelen tener niveles medios o bajos de calidad. Ofrecen una satisfacción ciudadana muy baja y la calidad en términos de contenido es mayor debido a que se construyen con base en criterios técnicos, sin considerar las necesidades y la participación ciudadana tanto en su diseño como en su implementación (tabla 4, gráfico 4).

⁹ Según Berenschot y Aspinall (2019, p. 4), el concepto *patronazgo* «refers to flows of state resources (...)». Para Stokes (2011, p. 3) «patronage (...) are subclass of clientelism (...) Patronage (...) is the proffering of public resources (most typically, public employment) by office holders in return for electoral support».

GRÁFICO 4: RELACIÓN ENTRE LA SATISFACCIÓN Y CONTENIDO



Fuente: elaboración propia.

TABLA 4. TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Dimensiones		Calidad en términos del contenido (cualidades)	
		-	+
Calidad en términos del resultado (satisfacción)	+	II Políticas de patronazgo (media/baja calidad)	I Políticas de gobernanza (muy alta calidad)
	-	III Políticas contingentes (muy baja calidad)	IV Políticas racionales (media / baja calidad)

Fuente: elaboración propia.

La tipología propuesta lleva a cuestionarse sobre aquellos elementos que inciden en la calidad de las políticas. Al ser este un ejercicio descriptivo, no se discuten los factores que pudieran estar asociados a determinados niveles de calidad. Sin embargo, y a pesar de no ser el objetivo de esta investigación, se parte de la idea de que las políticas y su calidad son dependientes de una multiplicidad de elementos, entre los que destacan las instituciones (formales e informales) (March y Olsen, 1997), los niveles de gobierno (Thomas, y Grindle, 1990), las burocracias (Elmore, 1979), el contexto (Batley, 2004) y el tipo de políticas (Püzl y Treib, 2007; Subirats, 1989). Esta complejidad que reside en la diversidad de actores y factores que interactúan en el proceso podría apreciarse según las perspectivas que destacan los marcos interpretativos de política pública (March y Olsen, 1997; Rose, 1998; Weible *et al.*, 2009). Según lo anterior, se pueden establecer cuatro variables explicativas de las políticas públicas en las cuales convergen: a) la decisión y el contexto; b) los actores y sus relaciones (redes); c) el marco institucional, y d) el marco organizacional (Sager *et al.*, 2024; Pierre *et al.*, 2024).

Desde este posicionamiento, una posible explicación a la calidad de las políticas públicas a nivel municipal es desarrollada por Martínez-Hernández (2024), quien evidencia los efectos de las condiciones administrativas (Shafritz y Russell, 2000; Rose, 1998; Subirats *et al.*, 2008; Mungiu-Pippidi, 2020; Rothstein y Teorell, 2008; Beiser-McGrath *et al.*, 2021; Jugl, 2022) y de las condiciones políticas y sociales en la calidad de las políticas públicas subnacionales (Pierson, 2005; Cejudo, 2008; Nishishiba, 2012; Meza, 2015b).

De acuerdo con el autor, «la calidad de las políticas públicas depende de (...) una mayor institucionalización de la administración pública municipal, mayores niveles de transparencia administrativa, mayores niveles de contrapesos identificados por mayores niveles de fragmentación del poder municipal y una comunidad cívica más activa, participativa» (Martínez-Hernández, 2024, p. 93). Además, el autor menciona los efectos positivos tanto de las finanzas públicas como del tamaño poblacional de los municipios (ídem.). En este sentido, York *et al.* (2017) indican que en los contextos subnacionales existe relación entre las condiciones financieras, socioeconómicas y demográficas con el desempeño municipal o, incluso, estos pueden alterar los procesos de políticas públicas y la prestación de servicios públicos. Esta discusión también acentúa las diferencias entre municipios rurales y urbanos, como mencionan Propheter (2019), Dabson (2019) y Helpap (2019).

5. CONCLUSIONES

La evaluación entendida como el conjunto de procedimientos y métodos enfocados al análisis de la actividad gubernamental, sus programas y políticas, ayuda a profundizar en el conocimiento de los Gobiernos y cómo estos procesan las respuestas a las demandas sociales, así como su impacto. La evaluación auxilia al establecimiento de instrumentos de control, fiscalización, rendición de cuentas y sirve como una herramienta de ejercicio democrático que satisface interrogantes sociales sobre el ejercicio de los recursos públicos (Guerrero, 1995, pp. 47-53).

En esta idea, la investigación buscó definir un esquema metodológico que permitiera conocer el estado actual de las políticas municipales bajo un enfoque comparativo, promoviendo la replicabilidad de sus instrumentos en otras realidades. Resultado de ello, se definieron niveles diferenciados en la calidad de los servicios en un marco general de políticas públicas a nivel municipal, estableciéndose que existen políticas que pueden ser entendidas desde su coherencia, así como la relación entre aquellas políticas que para mejorar sus niveles de calidad se relacionan con otras que compartan ciertas similitudes, identificando con ello su convergencia y divergencia.

Los resultados de la investigación apuntan a una serie de tipos de políticas relacionadas con las dimensiones analíticas que permiten entender las dinámicas subnacionales. Con estas dimensiones se ha creado una tipología de políticas tomando como referencia los niveles de calidad de las políticas públicas en los sistemas municipales mexicanos: 1) políticas de gobernanza; 2) políticas de patronazgo; 3) políticas contingentes, y 4) políticas racionales. La tipología no es exhaustiva y solo hace alusión a las dimensiones utilizadas para esta investigación.

Queda mencionar que en los sistemas subnacionales las políticas públicas tienden a ser de menor calidad. Sin embargo, en la diversidad de los municipios mexicanos existen extremos en donde se encuentran políticas de muy baja calidad y municipios de muy alta calidad de sus políticas, por lo que próximos estudios podrían aportar información útil para el entendimiento de estas diferencias.

Finalmente, la investigación deja preguntas abiertas por explorar. En un primer momento se destaca la necesidad de estudios sobre la evolución y trayectorias de la calidad de los servicios y de las políticas, inclusive análisis sobre los efectos de la calidad en las dinámicas políticas y sociales. En atención a lo anterior es preciso profundizar en estudios sobre la relación entre las capacidades institucionales de los municipios y los tipos de políticas, además de investigaciones que guíen hacia una explicación sobre los determinantes de la calidad en este nivel analítico.

ANEXOS

TABLA 5. VARIABLE Y PREGUNTAS POR SERVICIO PÚBLICO

Servicio	Preguntas	Índice contenido	Índice satisfacción
Agua	<p>1. De acuerdo con su experiencia, ¿el agua potable en esta ciudad...? Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>1.1. llega de forma constante sin interrupciones y con presión?</p> <p>1.2. es pura y cristalina?</p> <p>1.3. es bebible sin temor a enfermarse?</p> <p>1.4. cuando hay fugas son arregladas con rapidez</p> <p>1.5. proviene de la red pública?</p>	<p>Subíndice de calidad del servicio del agua (SICSA) = (AGUA_CONSTANTE + AGUA_POTABLE + AGUA_BEBIBLE + AGUA_FUGAS + AGUA_RED PUB) / 5</p>	<p>Subíndice agregado del servicio público del agua (SUBAG)= [Subíndice de calidad del servicio del agua (SICSA) + satisfacción con el servicio (SATISF_AGUA) / 2</p>
Drenaje	<p>2. De acuerdo con su experiencia, ¿el drenaje y alcantarillado en esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>2.1. están conectados a su vivienda de tal forma que los desechos se descargan adecuadamente?</p> <p>2.2. reciben mantenimiento frecuente que evita olores desagradables y plagas (cucarachas, ratas, etc.)?</p> <p>2.3. se limpian constantemente de tal forma que se evitan inundaciones y encharcamientos?</p> <p>2.4. presentan fugas de aguas negras por rupturas en el drenaje?</p>	<p>Subíndice de calidad del servicio drenaje (SICSD) = (DRENAJE_CONEX + DRENAJE_MANTENIM + DRENAJE_LIMPIEZA + DRENAJE_FUGAS) / 4</p>	<p>Subíndice agregado del servicio público de drenaje y alcantarillado (SUBDREN) = [Subíndice de calidad del servicio drenaje (SICSD) + satisfacción con el servicio (SATISF_DRENAJE)] / 2</p>
Alumbrado público	<p>3. De acuerdo con su experiencia, ¿el alumbrado público de esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>3.1. ilumina adecuadamente las calles y áreas públicas?</p> <p>3.2. cuenta con mantenimiento?</p> <p>3.3. cuenta con atención inmediata de las fallas para conservar su buen estado?</p>	<p>Subíndice de calidad del servicio de alumbrado público (SICSAP) = (ALUMBRADO_ILUMIN + ALUMBRADO_MANTENIM + ALUMBRADO_FALLAS) / 3</p>	<p>Subíndice agregado del servicio de alumbrado público (SUBALUM) = [Subíndice de calidad del servicio de alumbrado público (SICSAP) + satisfacción con el servicio (SATISF_ALUMBRADO)] / 2</p>
Parques y jardines	<p>4. De acuerdo con su experiencia, ¿los parques y jardines de esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>4.1. son accesibles en horario?</p> <p>4.2. se encuentran cerca (máximo 15 minutos caminando)?</p> <p>4.3. están limpios y tienen buena imagen?</p> <p>4.4. son seguros en términos de delincuencia para usted y su familia?</p>	<p>Subíndice de calidad del servicio de parques y jardines (SICSP) = (PARQUES_HORARIO + PARQUES_CERCANIA + PARQUES_LIMPIEZA + PARQUES_SEGURIDAD) / 4</p>	<p>Subíndice agregado del servicio público de parques y jardines (SUBPARQ) = Subíndice de calidad del servicio de parques y jardines (SICSP) + satisfacción con el servicio (SATISF_PARQUES)] / 2</p>
Basura	<p>5. De acuerdo con su experiencia, ¿la recolección de basura de esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>5.1. es oportuna?</p> <p>5.2. es gratuita y los empleados de limpia no piden cuotas o propinas?</p> <p>5.3. solicitan separación de residuos (orgánica e inorgánica)?</p>	<p>Subíndice de calidad del servicio de basura (SICSB) = (BASURA_OPORTUNA + BASURA_GRATUITA + BASURA_SEPARACIÓN) / 3</p>	<p>Subíndice agregado del servicio público de basura (SUBBAS) = Subíndice de calidad del servicio de basura (SICSB)+ satisfacción con el servicio (SATISF_BASURA)] / 2</p>

Servicio	Preguntas	Índice contenido	Índice satisfacción
Policía y seguridad	<p>6. De acuerdo con su experiencia, ¿la policía de esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>6.1. contribuye a que usted y su familia e sientan seguros dentro y fuera de su casa?</p> <p>6.2. está dispuesta a ayudarlo?</p>	Subíndice de calidad del servicio de policía y seguridad (SICSPS) = (POLICIA_SEGURIDAD + POLICIA_AYUDA) / 2	Subíndice agregado del servicio público de policía y seguridad (SUBPOL) = Subíndice de calidad del servicio de policía y seguridad (SICSPS) + satisfacción con el servicio (SATISF_POLICIA)] / 2
Calles y avenidas	<p>7. De acuerdo con su experiencia, ¿las calles y avenidas de esta ciudad... Sí 1; No 2; No sabe / no responde 9</p> <p>7.1. se encuentran en buen estado libres de baches, coladeras hundidas o abiertas?</p> <p>7.2. ante la existencia de coladeras abiertas o baches, se reparan de manera inmediata?</p> <p>7.3. tienen semáforos funcionales?</p> <p>7.4. tienen señalamientos claros?</p>	Subíndice de calidad del servicio de calles y avenidas (SICSCA) = (CALLES_ESTADO + CALLES_REPARACION + CALLES_SEMAFOROS + CALLES_SEÑALES) / 4	Subíndice agregado del servicio público de calles y avenidas (SUBCALL) = Subíndice de calidad del servicio de parques y jardines (SICSCA) + satisfacción con el servicio (SATISF_CALLES)] / 2
Fórmula general	$\bar{x}_j = \frac{(x_1 + x_2 + \dots + x_n)}{n}, \bar{x}_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n x_i$ <p>Promedio, x_j o x_n Número variables Escala de 0-1. Indicando de menor a mayor calidad</p>		

Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019-2022 (ENCIG 2019) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

TABLA 6. MUNICIPIOS ESTUDIADOS POR ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad federativa	Municipios	Porcentaje
Aguascalientes	2	.8
Baja California	3	1.2
Baja California Sur	1	.4
Campeche	2	.8
Chiapas	4	1.6
Chihuahua	5	2.0
Ciudad de México	16	6.3
Coahuila	9	3.5
Colima	3	1.2
Durango	3	1.2
Estado de México	36	14.1
Guanajuato	7	2.7
Guerrero	3	1.2
Hidalgo	5	2.0

Entidad federativa	Municipios	Porcentaje
Jalisco	7	2.7
Michoacán	5	2.0
Morelos	10	3.9
Nayarit	2	.8
Nuevo León	10	3.9
Oaxaca	17	6.7
Puebla	9	3.5
Querétaro	4	1.6
Quintana Roo	4	1.6
San Luis Potosí	3	1.2
Sinaloa	3	1.2
Sonora	6	2.4
Tabasco	2	.8
Tamaulipas	7	2.7
Tlaxcala	36	14.1
Veracruz	24	9.4
Yucatán	4	1.6
Zacatecas	3	1.2
Total	255	100.0

Fuente: elaboración propia.

TABLA 7. ESTADÍSTICOS

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación
SAT_ALUMBRADO	255	.330	.870	.61541	.090761
SAT_PARQUES	255	.270	.890	.65467	.097616
SAT_BASURA	255	.170	.920	.73745	.113019
SAT_POLICIA	255	.240	.820	.55329	.090611
SAT_CALLES	255	.220	.840	.55910	.100626
SAT_DRENAJE	255	.270	.850	.66945	.095376
SAT_AGUA	255	.200	.900	.69678	.110471
SICSA	255	.130	.960	.56749	.154650
SICSD	255	.050	.750	.45173	.096143
SICSAP	255	.000	.920	.40341	.152544
SICSP	255	.050	1.000	.62490	.148050
SICSB	255	.000	.930	.53416	.139572
SICSPS	255	.000	.890	.42227	.150507
SICSCA	255	.000	.930	.34851	.141494
SUBAG	255	.300	.930	.63214	.125957

Variable	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación
SUBDREN	255	.160	.790	.56059	.087017
SUBALUM	255	.190	.870	.50941	.117046
SUBPARQ	255	.175	.915	.63978	.117821
SUBBAS	255	.085	.875	.63580	.115702
SUBPOL	255	.120	.835	.48778	.114706
SUBCALL	255	.115	.885	.45380	.113261
ICSPM	255	.243	.833	.55990	.084461
SIC_PUBLICSERVICE	255	.133	.817	.47892	.097245
SAT_SERVICE	255	.353	.849	.64088	.076361
SUBA_SP	255	.243	.833	.55990	.084461
N válido	255				

Fuente: elaboración propia.

TABLA 8. PRUEBA DE FIABILIDAD

	Media de escala si el elemento se ha suprimido	Varianza de escala si el elemento se ha suprimido	Correlación total de elementos corregida	Correlación múltiple al cuadrado	Alfa de Cronbach si el elemento se ha suprimido
SAT_ALUMBRADO	7.22322	1.241	.738	–	.907
SAT_PARQUES	7.18396	1.224	.761	–	.905
SAT_BASURA	7.10118	1.228	.629	–	.909
SAT_POLICIA	7.28533	1.245	.716	–	.907
SAT_CALLES	7.27953	1.220	.755	–	.905
SAT_DRENAJE	7.16918	1.245	.679	–	.908
SAT_AGUA	7.14184	1.234	.619	–	.909
SICSA	7.27114	1.148	.684	–	.907
SICSD	7.38690	1.263	.582	–	.911
SICSAP	7.43522	1.157	.664	–	.908
SICSP	7.21373	1.162	.671	–	.907
SICSB	7.30447	1.231	.476	–	.915
SICSPS	7.41635	1.190	.565	–	.912
SICSCA	7.49012	1.201	.571	–	.911
Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach basada en elementos estandarizados		N de elementos		
.915	.924		14		
N	255				

Fuente: elaboración propia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, C., Walpola, R., Schembri, A. M. y Harrison, R. (2022). The ultimate question? Evaluating the use of Net Promoter Score in healthcare: A systematic review. *Health Expectations*, 25(5), 2328-2339. <https://doi.org/10.1111/hex.13577>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa.
- Arellano Gault, D. (1999). Mexican Public Sector Reform: Patrimonialist Values and Governmental Organisational Culture in Mexico. *International Review of Public Administration*, 4(2), 67-77. <https://doi.org/10.1080/12294659.1999.10804934>
- Barr, A., Lindelow, M. y Serneels, P. (2009). Corruption in public service delivery: an experimental analysis. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 72(1), 225-239. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2009.07.006>
- Batley, R. (2004). The Politics of Service Delivery Reform. *Development and Change*, 35(1), 31-56. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2004.00341.x>
- Beiser-McGrath, L. F., Huber, R. A., Bernauer, T. y Koubi, V. (2021). Parliament, People or Technocrats? Explaining Mass Public Preferences on Delegation of Policymaking Authority. *Comparative Political Studies*, 55(4), 527-554. <https://doi.org/10.1177/00104140211024284>
- Bello, A. (2021). (Dis)satisfaction with Public Services: A Dynamic Model. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 11(2), 7-33. <https://doi.org/10.14201/rlop.26017>
- Berenschot, W. y Aspinall, E. (2019). How clientelism varies: Comparing patronage democracies. *Democratization*, 27(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1645129>
- Bolong, L. (2003). Improving the quality of public policy-making in China: problems and prospects. *Public Administration Quarterly*, 27(2), 125-141. <https://doi.org/10.1177/073491490302700202>
- Bouzas Lorenzo, R. (2005). Los caminos de la evaluación de políticas públicas: una revisión del enfoque. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 2(4), 69-86. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=38040205>
- Bovaird, T. y Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328. <https://doi.org/10.1177/0020852303693002>
- Bovaird, T. y Löffler, E. (2007). Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services. *Public Money and Management*, 27(4), 293-300. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9302.2007.00597.x>
- Bowman, A. O., Bearfield, D. A., Chambers, S., Cigler, B. A., Fleischmann, A., Kelly, J. M. y Krebs, T. B. (2020). A New and Reinvigorated Research Agenda for U. S. Local Governments. *State and Local Government Review*, 52(3), 158-172. <https://doi.org/10.1177/0160323X21991639>
- Cardozo Brum, M. I. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*. Miguel Ángel Porrúa. http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf
- Carvalho, C. y Brito, C. (2012). Assessing users' perceptions on how to improve public services quality. *Public Management Review*, 14(4), 451-472. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.649976>
- Cejudo, G. M. (2008). Explaining change in the Mexican public sector: the limits of New Public Management. *International Review of Administrative Sciences*, 74(1), 111-127. <https://doi.org/10.1177/0020852307085737>
- Cejudo, G. M., Sánchez, G. y Zabaleta, D. (2009). El (casi inexistente) debate conceptual sobre la calidad del gobierno. *Política y Gobierno*, 16(1), 115-156. <https://ssrn.com/abstract=2495513>
- Christie, C. A. y Alkin, M. C. (2008). Evaluation theory tree re-examined. *Studies in Educational Evaluation*, 34(3), 131-135. <https://doi.org/10.1016/j.stueduc.2008.07.001>
- Dabson, B. (2019). Regional Solutions for Rural and Urban Challenges. *State and Local Government Review*, 51(4), 283-291. <https://doi.org/10.1177/0160323X20925132>
- Della Porta, D. y Keating, M. (eds.). (2008). *Approaches and methodologies in the social sciences: A pluralist perspective*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938>
- Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616. <https://doi.org/10.2307/2149628>
- Feinstein, O., Ligerio Lasa, J. A., Rein, M., Schon, D., Majone, G., Weiss, C. H., Carden, F., Alkin, M. C., Ballart, X., Vedung, E., Mayne, J. y Picciotto, R. (2017). *La evaluación de políticas. Fundamentos conceptuales y analíticos*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1008>
- Feinstein, O. y Zapico-Goñi, E. (2010). *Evaluation of government performance and public policies in Spain* [ECD working paper series n.º 22]. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/424771468103143549/evaluation-of-government-performance-and-public-policies-in-spain>
- Ferraro Cibelli, A. E. (2009). *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Gormley, W. T. (2007). Public policy analysis: Ideas and impacts. *Annual Review of Political Science*, (10), 297-313. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.10.071105.094536>
- Goumairi, O., Aoula, E. S. y Ben Souda, S. (2020). Application of the SERVQUAL Model for the Evaluation of the Service Quality in Moroccan Higher Education: Public Engineering School as a Case Study. *International Journal of Higher Education*, 9(5), 223-229. <https://doi.org/10.5430/ijhe.v9n5p223>

- Guba, E. G. y Lincoln, Y. S. (1987). The countenances of fourth-generation evaluation: description, judgment and negotiation. En D. J. Palumbo (ed.), *The Politics of Program Evaluation* (pp. 203-235). SAGE Publications.
- Guerrero Amparán, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. *Gestión y Política Pública*, 4(1), 47-115. https://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/num_anteriores/Vol.IV_No.I_1ersem/GAJ_Vol.4_No.I_1sem.pdf
- Helpap, D. J. (2019). Public Management in Rural Local Governments: An Assessment of Institutional Differences and Implications. *State and Local Government Review*, 51(1), 6-18. <https://doi.org/10.1177/0160323X19856937>
- Hiskey, J., Malone, M. F. y Diaz-Dominguez, A. (2020). Authoritarian Recall: Mexico's Drug War and Subnational Patterns of Opposition to Democracy. *Journal of Politics in Latin America*, 12(1), 3-31. <https://doi.org/10.1177/1866802X20913287>
- Jain, S. K. y Gupta, G. (2004). Measuring service quality: SERVQUAL vs. SERVPERF scales. *Vikalpa: The Journal for Decision Makers*, 29(2), 25-38. <https://doi.org/10.1177/0256090920040203>
- Jugl, M. (2022). *Country size and public administration*. Cambridge University Press.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social: la inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza.
- Lindblom, C. E. (1996). La ciencia de «salir del paso». En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas* (pp. 201-225). Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310. <https://doi.org/10.2307/974990>
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez-Hernández, A. A. (2024). Los efectos de la consolidación de la corrupción en las políticas públicas y los tipos de sistemas subnacionales en México. *Gestión y Política Pública*, 33(1), 69-106. <https://doi.org/10.60583/gypp.v33i1.8188>
- Martínez-Hernández, A. A. y Miranda Olivares, N. (2019). La coherencia ideológico-programática de los partidos políticos en Chile y México: ¿en qué medida y por qué las ubicaciones de los parlamentarios coinciden con el contenido de los programas electorales? *Revista de Ciencia Política*, 39(3), 459-488. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2019000300459>
- Menezes, V. G., Pedrosa, G. V., da Silva, M. P. P. y Figueiredo, R. M. (2022). Evaluation of Public Services Considering the Expectations of Users. A Systematic Literature Review. *Information*, 13(4), 162-175. <https://doi.org/10.3390/info13040162>
- Meza Canales, O. (2015a). *Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las Políticas Públicas*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO).
- Meza Canales, O. (2015b). Local governments, democracy, and inequality: evidence on the political economy of inequality-reducing policies in local government in Mexico. *State and Local Government Review*, 47(4), 285-296. <http://www.jstor.org/stable/24640425>
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina*. IDEA Internacional. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>
- Mungiu-Pippidi, A. (2020). *The quality of government and public administration*. Oxford Research Encyclopedia (Politics). <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1405>
- Nishishiba, M. (2012). Local government diversity initiatives in Oregon: An exploratory study. *State and Local Government Review*, 44(1), 55-66. <https://doi.org/10.1177/0160323X12439475>
- Parasuraman, A., Berry, L. L. y Zeithaml, V. A. (1991). Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale. *Journal of Retailing*, 67(4), 420-450.
- Park, H. y Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274. <https://doi.org/10.1177/0020852311399230>
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. FLACSO.
- Pidd, M. (2012). *Measuring the performance of public services: Principles and practice*. Cambridge University Press.
- Pierre, J., Peters, B. G. y Rönnerstrand, B. (2024). Back to Basics: A Comparative Analysis of Government Performance in Governing. *International Journal of Public Administration*, 1-13. <https://doi.org/10.1080/01900692.2024.2339948>
- Pierson, P. (2005). The Study of Policy Development. *Journal of Policy History*, 17(1), 34-51. <https://doi.org/10.1353/jph.2005.0006>
- Propheter, G. (2019). An Exploration of Revenue Structure Characteristics in Rural Municipalities. *State and Local Government Review*, 51(1), 46-56. <https://doi.org/10.1177/0160323X19846928>
- Püzl, H. y Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fischer, G. J. Miller y M. S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods* (pp. 89-108). Taylor & Francis.
- Ramasamy, R. (2020). Quality of government, public service delivery and institutional impartiality in ethnically polarised societies: evidence for policy makers. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 42(1), 46-60. <https://doi.org/10.1080/23276665.2020.1731246>

- Rose, R. (1998). *El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x>
- Sager, F., Mavrot, C. y Keiser, L. R. (eds.) (2024). *Handbook of Public Policy Implementation*. Edward Elgar Publishing.
- Saltalamacchia, H. R. y Ziccardi, A. (2005). Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación. *Revista Mexicana de Sociología*, 67(1), 31-97. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-25032005000100002&script=sci_arttext
- Shafritz, J. M. y Russell, E. W. (2000). Personnel Management and Labor Relations. En *Introducing Public Administration*. Longman.
- Stokes, S. C. (2011). Political Clientelism. En C. Boix y S. C. Stokes (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). Oxford University Press.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155), 17-28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Thomas, J. W. y Grindle, M. S. (1990). After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), 1163-1181. [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(90\)90096-G](https://doi.org/10.1016/0305-750X(90)90096-G)
- Torres Samuel, M., Vasquez, C. y Luna Cardozo, M. (2011). Análisis estratégico de la evaluación de la calidad del servicio en el sector público. *Compendium: Revista de Investigación Científica*, 14(27), 39-59. http://www.ucla.edu.ve/dac/compendium/Revista27/Compendium_27_2.pdf
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Walsh, K. (1991). Quality and public services. *Public Administration*, 69(4), 503-514. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00917.x>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A. y McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00299.x>
- Weimer, D. L. y Vining, A. R. (2004). *Policy analysis. Concepts and practice*. Routledge.
- Woolcock, M. (2017). *Enhancing the quality of public service delivery: insights from recent research* [Research and Policy Briefs, n.º 8]. World Bank. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/390551498836196848/enhancing-the-quality-of-public-service-delivery-insights-from-recent-research>
- York, A. M., Kane, K., Clark, C. M., Gentile, L. E., Wutich, A. y Harlan, S. L. (2017). What Determines Public Support for Graduated Development Impact Fees? *State and Local Government Review*, 49(1), 15-26. <https://doi.org/10.1177/0160323X17716745>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 31-01-2024
Modificado: 05-09-2024
Aceptado: 05-09-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11346>
Páginas: 81-95

Referencia: Ponce Jarrín, J. E. y Intriago Armijos, R. V. (2024). Quantifying learning losses due to COVID-19 in Ecuador: A fixed-effects analysis of standardized test scores for elementary and middle school. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 81-95. <https://doi.org/10.24965/gapp.11346>

Quantifying learning losses due to COVID-19 in Ecuador: A fixed-effects analysis of standardized test scores for elementary and middle school

Cuantificación de las pérdidas de aprendizaje debido a la COVID-19 en Ecuador: un análisis de efectos fijos de los puntajes de pruebas estandarizadas para la educación primaria y secundaria

Ponce Jarrín, Juan Elías

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (Ecuador – Ecuador)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1699-9934>

jponce@flacso.edu.ec

NOTA BIOGRÁFICA

PhD. en Estudios del Desarrollo por el Institute of Social Studies de la Haya de la Universidad Erasmus. Exdirector de FLACSO Ecuador (2012-2020), profesor investigador del Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio de esta universidad. Es experto en economía de la educación, pobreza y desigualdad, economía laboral y evaluación de impacto. Ha participado en algunas evaluaciones de impacto de programas sociales en Ecuador: Bono de Desarrollo Humano, Redes Amigas, Hilando el Desarrollo. Ha trabajado en proyectos de investigación a nivel latinoamericano.

Intriago Armijos, Ruthy Vanessa

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO (Ecuador – Ecuador)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4804-0194>

rvintriagofl@flacso.edu.ec

NOTA BIOGRÁFICA

Máster en Economía del Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador. Ha ocupado importantes cargos en el Ministerio de Educación de Ecuador, donde ha dirigido investigaciones y políticas educativas. Su experiencia abarca la coordinación de proyectos sociales y el análisis de políticas públicas, con énfasis en la evaluación de programas educativos. Actualmente, es candidata a doctora en Economía del Desarrollo por FLACSO Ecuador y está especializada en estudios económicos y sociales. Ha publicado en revistas académicas y contribuido a libros sobre educación y desarrollo en América Latina.

ABSTRACT

Objectives: The COVID-19 crisis has led to extensive school closures, affecting education worldwide. This study investigates the impact of these closures on academic achievement in Ecuador, particularly for 4th-, 7th-, 10th-, and 12th-grade students. **Methodology:** A score-equating process was conducted to standardize test scores across different school years. The study spans four years and employs a fixed-effects

regression model to analyze learning achievements. **Results:** The results indicate a significant adverse impact of the pandemic on academic achievements across all grades. On average, students' academic achievements in 2022 were substantially lower than those in the pre-pandemic years, suggesting a near-complete loss of learning. **Conclusions:** These findings underscore the profound negative effects of the COVID-19 pandemic on education in Ecuador and emphasize the urgent need for effective interventions to address learning loss and mitigate long-term consequences.

KEYWORDS

Education; COVID-19; learning loss; academic performance; fixed-effects model.

RESUMEN

Objetivos: la crisis de la COVID-19 ha provocado extensos cierres de escuelas, afectando la educación a nivel mundial. Este estudio investiga el impacto de estos cierres en el rendimiento académico en Ecuador, particularmente en estudiantes de 4.º, 7.º, 10.º y 12.º grado. **Metodología:** se realizó un proceso de equiparación de puntuaciones para estandarizar los resultados de las pruebas a lo largo de diferentes años escolares. El estudio abarca cuatro años y utiliza un modelo de regresión de efectos fijos. **Resultados:** los resultados muestran un impacto adverso significativo de la pandemia en el rendimiento académico en todos los grados. En promedio, los logros académicos en 2022 fueron sustancialmente más bajos que en los años previos a la pandemia, sugiriendo una pérdida de aprendizaje casi total. **Conclusiones:** estos hallazgos destacan los profundos efectos negativos de la COVID-19 en la educación en Ecuador y subrayan la urgente necesidad de implementar intervenciones efectivas para abordar la pérdida de aprendizaje y mitigar sus consecuencias a largo plazo.

PALABRAS CLAVE

Educación; COVID-19; pérdida de aprendizaje; rendimiento académico; modelo de efectos fijos.

SUMARIO

1. INTRODUCTION. 2. PRE-COVID SITUATION IN ECUADOR AND EFFECTS OF THE CRISIS. 3. COVID-19 AND EDUCATION 4. DATA AND METHODOLOGY. 5. RESULTS. 6. CONCLUSIONS. ACKNOWLEDGEMENTS. REFERENCES.

1. INTRODUCTION

The COVID-19 crisis led to large-scale school closures throughout human history. Due to the sudden nature of these closures, teachers and administrations were unprepared for this transition and were forced to build emergency remote-learning systems almost immediately. All these factors had a series of effects on education. Despite the severity of the situation, to date, there is limited literature analyzing the impact of school closures on educational indicators. In developed countries, some studies have addressed the impact of the pandemic on learning, and the effects vary widely. They are more pronounced at the most basic levels of education, in preschool and primary school, and tend to be less significant at secondary and higher levels. It was also found that the negative effects on learning from the lockdown were greater in lower socioeconomic strata, excluding populations such as certain ethnic minorities, students from rural areas, marginalized urban areas, and students with disabilities (Engzell *et al.*, 2021; Gore *et al.*, 2021; Maldonado & De Witte, 2020; Schult *et al.*, 2022; Tomasik *et al.*, 2021).

The National Institute of Educational Evaluation (INEVAL) has been conducting standardized tests of learning and associated factors in Ecuador, since the 2013-2014 school year, both on a sample and, in some cases, on a census basis. This means that, in theory, Ecuador would have 9 comparable sets of learning data over the last 10 years. However, during this time, INEVAL made changes to the items evaluated and it cannot be guaranteed that the tests are equivalent in terms of difficulty. This poses a challenge for the country in terms of assessing the impact of different education policies, as comparability among different evaluations is required. Therefore, it is incorrect to directly compare scores between test takers who took the assessment on different test forms. The contribution of this study is that a score equating process was performed between

the test forms, allowing us to estimate the effect of the pandemic on students' academic achievements in the 4th, 7th, and 10th grades of General Basic Education and 3rd year of High School by using an econometric analysis based on assessments conducted in Ecuador before and after the school closures. Since the pandemic is an exogenous shock, comparing children's achievements in the periods before the pandemic (2019) with their achievements in 2021 (after a year of the pandemic) allows us to assess the pandemic's effect on children's learning after standardizing the tests in different school years.

No study has addressed this topic in Ecuador by systematically documenting the country's educational policy actions and the pandemic's effect on educational variables, specifically academic achievements. In particular, no study has carried out a data equating process for its analysis. This gap in the literature is also apparent across Latin America, where studies on the impact of the pandemic on education are scarce. For this reason, this work represents a significant contribution to the literature and an important starting point for further research on educational policy during times of pandemics.

This paper is structured as follows: Section 2 provides an overview of the pre COVID scenario in Ecuador and the impact of COVID-19 on academic performance before, during, and after the pandemic; Section 3 covers the effects of the COVID-19 pandemic on education, addressing the concerns surrounding the prolonged closure of schools; Section 4 describes our data and methodology; Section 5 describes our findings on student achievement; and Section 6 concludes.

2. PRE-COVID SITUATION IN ECUADOR AND EFFECTS OF THE CRISIS

The closure of schools will impact educational achievements, enrollment, and attendance, and will have differentiated effects on vulnerable students. Educational issues that have been consistently present in Latin America, such as lagging and school dropout, will deepen and widen the educational and access gaps.

Most countries in the region opted for distance education initiatives according to their installed capacity: levels of connectivity, digital educational resources, printed material, television, etc. However, the starting conditions for many countries in this region are not optimal.

Before the onset of the COVID-19 crisis, the country faced certain economic, social, and political problems. Economically, GDP growth rates have already slowed since the second half of the 2010s. While the average GDP growth in the first half of the 2010s was 5.15% (between 2010 and 2014), that in the second half of the decade (between 2015 and 2019) was only 0.5%.

The COVID-19 crisis generated a dual shock in the Ecuadorian economy. On one hand, there was a supply shock due to the shutdown of most economic activities to prevent the spread of the virus. On the other hand, there was a demand shock due to a reduction in household income (and fiscal revenues). This reduced demand also led to a reduction in financial liquidity associated with the halt in economic activity, disruptions in payment chains, and losses of profitability and wealth. Market volatility also increased because of uncertainty regarding the intensity and duration of the pandemic and economic shutdown. These shocks represent something never seen in Ecuador's economic history, resulting in an overall economic decline of 7.75% in 2020.

A similar picture was observed for the social indicators. For example, the incidence of poverty decreased in the first half of the 2010s and increased in the second half. In fact, between 2018 and 2019, poverty increased by 4 percentage points. Finally, with the COVID-19 crisis, poverty increased by seven percentage points, reaching levels similar to those at the beginning of the 2010s, essentially undoing all the progress made in poverty reduction between 2010 and 2017.

To analyze the social situation, it is crucial to review what happens to the employment levels in society. Before the COVID-19 crisis, in 2019, formal employment was 39%. The impact of the COVID-19 crisis on formal employment was significant, with a reduction of approximately nine percentage points. Another crucial element in observing the evolution of social conditions, both before and after the pandemic, is the Gini coefficient. Between 2010 and 2014, the Gini coefficient saw a 4-point reduction, dropping from 0.49 to 0.45. From 2015, the Gini coefficient increased, reaching 0.47 in 2019. With the COVID-19 crisis, the Gini coefficient increased by three points to 0.50, the highest value in the 2010s.

As we can see, the Ecuadorian economy and society were already facing problems before the COVID-19 crisis. The economy showed signs of stagnation, while poverty and inequality began to increase, and appropriate employment had already decreased. In this context of economic and social complexity, the COVID-19 crisis emerged, further exacerbating the situation. Macroeconomic and social indicators were drastically

affected, representing one of the most complex crises in the country's economic history. Alongside internal supply and demand shocks due to the halt in economic activity, the country faced an external shock manifested in the drop in oil prices, which directly affected fiscal revenues. Public policy, especially in terms of social investment, failed to respond to the needs of the COVID-19 pandemic. In the pandemic year, social spending, especially in health and education, decreased in per capita terms. On the other hand, debt servicing continued to increase permanently, even during the pandemic.

3. COVID-19 AND EDUCATION

The prolonged closure of schools has raised serious concerns about the effects of the crisis, including the potential increase in school dropout rates. According to UNESCO, it is estimated that around 24 million students, from preschool to university, were at risk of not returning to school in 2020 due to the educational disruption caused by the COVID-19 pandemic. Nearly half of these students are concentrated in regions such as South and Western Asia and sub-Saharan Africa.

University students have been particularly affected, in part, by the cost of education at this level. Additionally, early childhood education has been severely affected, while primary and secondary levels have approximately 10.9 million students at risk, including 5.2 million girls (UNESCO, 2020).

One study conducted by Azevedo *et al.* (2021) warns that approximately 7 million students from primary to secondary education may drop out of school due to household income loss. This scenario is especially concerning because once children leave education and engage in labor activities, it becomes extremely challenging to reintegrate them into the education system.

It is important to note that school dropout did not affect all students uniformly. This is expected to be much more pronounced in vulnerable populations, including those from low socioeconomic backgrounds, rural areas, ethnic minorities, migrants, students with disabilities, and girls.

Moreover, prolonged closure of schools has a significant impact on the quality of education, particularly in terms of academic achievement. For instance, simulation studies conducted by Azevedo *et al.* (2021) indicated that the extended closure of schools, as experienced during the pandemic, results in a decrease in the effective years of basic education that students achieve over their lifetime. This loss could amount to nearly a full year in the most pessimistic scenario, which is consistent with the school closures experienced in Ecuador.

Furthermore, research comparing academic performance during and after school closures due to COVID-19 with performance before closure has mainly been conducted in developed countries. Studies have been conducted in the Netherlands (Engzell *et al.*, 2021; Schuurman *et al.*, 2023), Australia (Gore *et al.*, 2021), Belgium (Maldonado & De Witte, 2020), Germany (Schult *et al.*, 2022), and Switzerland (Tomasik *et al.*, 2021) and revealed various effects on student performance.

For instance, Engzell *et al.* (2021) found that in the Netherlands, an eight-week lockdown resulted in a learning loss equivalent to 0.08 standard deviations, with students from less-educated homes experiencing greater setbacks. Schuurman *et al.* (2023) found that among vulnerable student groups, school closures led to learning losses exceeding the actual closure duration, with a 2.47-month loss in mathematics and 2.35-month loss in reading comprehension.

Similarly, Gore *et al.* (2021) conducted a study in Australia showing that while student achievement did not change significantly overall, there were notable disparities in growth, particularly among less-advantaged schools. In Germany, Schult *et al.* (2022) found a significant decline in academic performance among younger students during the pandemic.

Additionally, Bertolotti *et al.* (2023) revealed considerable learning loss among Italian students, with variations depending on subject and grade. Contini *et al.* (2022) analyzed the impact on mathematics skills in Italian primary school children, showing a negative impact on performance, particularly among girls and high-achieving children from low-educated parents.

Jakubowski *et al.* (2023) estimated the global impact of COVID-19 on student reading using international achievement tests. They modeled the effect of school closures on achievement and found that scores declined by an average of 33 percent of a standard deviation, equivalent to more than a year of schooling.

Blaskó *et al.* (2022) studied educational inequalities across European countries, using data from the Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) 2019. They found that educational inequalities between and within countries likely increased significantly because of the pandemic. The

study revealed that the association between low achievement and disadvantage was strongest in countries such as Lithuania, Ireland, and Hungary, where pupils most exposed to learning losses during distance learning had already struggled prior to the pandemic. Conversely, countries such as Portugal and Denmark, with more robust education systems, demonstrated a greater capacity to counteract these inequalities.

In the United States, Relyea *et al.* (2023) studied the impact of COVID-19 on reading achievement growth among Grade 3-5 students in an urban school district. They found significant learning losses during the 2020-2021 school year, with effect sizes of 0.54, 0.27, and 0.28 standard deviations for Grades 3, 4, and 5, respectively.

Overall, studies in developed countries suggest that learning loss is generally tied to socioeconomic factors, with students from disadvantaged backgrounds suffering the most from it.

In Africa and South Asia, studies have focused on learning gaps and educational inequalities exacerbated by the pandemic. Wolf *et al.* (2022) conducted a longitudinal study in Ghana, which highlighted the inequalities in remote learning opportunities between public and private schools. They found that public schoolchildren and those from low socioeconomic backgrounds performed significantly worse.

In South Asia, Singh *et al.* (2023) reported substantial learning deficits among Indian students owing to prolonged school closures, though some recovery was observed through government interventions. Guariso & Nyqvist (2023) similarly found significant learning losses in Assam, India and noted that children lacking resources and parental support suffered the largest setbacks.

Kilenthong *et al.* (2023) presented empirical evidence from Thailand indicating significant learning losses among kindergartners during school closures, especially in mathematics and working memory. These losses were heterogeneous and varied according to the child's gender, special needs, and caregiver education.

Angrist *et al.* (2021) examined the impact of COVID-19 in several African countries and estimated that learning deficits for grade 3 students could lead to nearly three years of lost learning by grade 10. Ardington *et al.* (2021) found significant short-term learning losses in South Africa, with grade 2 and 4 students losing between 57% and 70% of one year of learning compared to their pre-pandemic peers.

In Latin America, studies such as those by Lustig *et al.* (2023) and Alasino *et al.* (2024) have projected the long-term academic consequences of the pandemic, emphasizing the asymmetric impact on high school completion rates, particularly for disadvantaged students. The impact in Mexico (Monroy-Gomez-Franco *et al.*, 2023) and Brazil (Lichand *et al.*, 2022; De Medeiros & Baum, 2024; Bartholo *et al.*, 2023) is notable, with significant learning losses and increased dropout risk. Similar trends have been observed in Chile (Kuzmanic *et al.*, 2024).

Finally, several studies have consolidated the research on learning loss due to the COVID-19 pandemic. Hammerstein *et al.* (2021) provided a comprehensive overview of the general and differential effects of COVID-19-related school closures on student achievement in primary and secondary education. Their findings showed that school closures had a negative impact on student achievement, with younger students and those from low socioeconomic backgrounds being particularly affected. They also identified specific measures that could mitigate these negative effects, offering valuable insights into shaping educational policies in anticipation of future school closures.

Similarly, Moscoviz & Evans (2022), Patrinos *et al.* (2022), and Uğraş *et al.* (2023) conducted systematic reviews that identified key trends and common factors contributing to learning loss, including socioeconomic disparities, the digital divide, and inconsistent remote learning experiences. These studies indicate a significant increase in early childhood learning losses, suggesting that the pandemic's effects were particularly severe for younger students and disadvantaged groups. Additionally, these reviews highlight concerns about the rise in educational inequality during the pandemic.

Tang (2023) and Aguaded *et al.* (2023) addressed the impact of the COVID-19 pandemic on educational practices and highlighted the need for more flexible and adaptable models. Tang's review showed how remote learning influenced education at various levels, while Aguaded *et al.* emphasized the digital learning gap, pointing to the importance of improved media literacy and technology resources. These reviews, along with Hammerstein *et al.* (2021), serve as important references for understanding the broader context of learning loss during the pandemic and for guiding future strategies to address educational inequalities.

The literature review revealed common trends applicable to Ecuador. Socioeconomic factors play a crucial role in educational outcomes, with disadvantaged students being the most affected ones. In Ecuador, where the digital divide is significant, the pandemic has exacerbated existing educational inequalities. Prior

to the pandemic, Ecuador experienced fluctuations in educational spending and performance, with a decline in per capita expenditure and varying enrollment rates. The impact of the pandemic on Ecuadorian education underscores the need for policies to address digital inequality and ensure educational continuity (Intriago, 2021).

The Ecuadorian educational system has adopted various policies to mitigate the impact of the pandemic, including flexible curricula, diagnostic and remedial programs, and teacher training. However, implementation challenges, particularly in the public sector, have highlighted the existing inequalities. The need for a comprehensive digital plan is evident in bridging the technology gap and ensuring equitable access to education (Intriago, 2021). Studies in developing countries have revealed similar challenges, emphasizing the need for investment in educational technology and policies to address disparities (Reimers, 2022).

The digital divide exacerbates educational inequalities, with disadvantaged students facing severe barriers due to insufficient technology and support. This divide has led to decreased participation and learning quality, further deepening educational disparities. In response, some developing countries have implemented strategies such as radio programs and textbook distribution to address these challenges, but these measures have had varying levels of success (Reimers, 2022).

The pandemic underscored the urgent need to address the digital divide and enhance the technological infrastructure in developing countries to ensure equitable and effective education. This experience highlights the critical need for investment in educational technology and policies to bridge these gaps for future resilience (Reimers, 2022).

Educational resilience refers to the ability of students and educational systems to adapt and recover from adverse conditions such as economic shocks or natural disasters. Theoretical models of human capital formation suggest that crises such as the COVID-19 pandemic can disrupt the accumulation of human capital by increasing mortality rates, destroying infrastructure, and reducing household income. These disruptions often lead to a decline in educational investments, especially in low-income countries where the opportunity costs of education are higher during crises (Baez *et al.*, 2010).

Resilience in education can also manifest through adaptive responses that mitigate these negative impacts. A relevant case is the impact evaluation of an earthquake that hit the Ecuadorian coast on April 16, 2016. This study highlights how recovery efforts following the disaster led to unexpected positive educational outcomes for children in affected zones. Despite the initial devastation, students in these areas saw an increase in their grades compared with those who were not exposed. These improvements were linked to targeted recovery investments, infrastructure enhancements, and provision of additional educational resources (Pacheco, 2024).

Based on the literature review and specific context of Ecuador, a significant reduction in overall academic achievement due to prolonged school closures is expected. This hypothesis is supported by existing research, indicating that extended school closures lead to considerable learning losses. In Ecuador, where in-person classes have been suspended for over a year, the impact on student learning has been particularly severe. Unlike other countries, where school closures were shorter, the prolonged disruption in Ecuador's education system led to significant learning losses, as evidenced by our analysis of standardized test scores.

Nevertheless, the concept of educational resilience offers a deeper understanding of its impacts. While significant learning losses are anticipated, the case of the 2016 earthquake demonstrates that targeted recovery efforts can lead to educational gains even in the face of substantial adversity. This suggests that while overall academic achievement may have suffered due to prolonged school closures, there could also be instances where resilience and adaptive measures within the education system mitigate some of these negative effects. Therefore, further research is needed to fully capture the complex interplay between crisis-induced learning losses and the potential for recovery and resilience in the Ecuadorian educational context.

4. DATA AND METHODOLOGY

In Ecuador, the use of standardized tests in the education system has experienced a notable increase in response to a societal push for educational accountability. These assessments aim for many students to take the same test and compare their individual scores to determine their relative positions.

Ser Estudiante (SEST) is a process that assesses the knowledge, skills, and abilities of students in the fields of Mathematics, Language and Literature, Natural Sciences, and Social Sciences at the Elementary, Middle, and Upper levels of General Basic Education (EGB), as well as at the high school level, based on the current curriculum and the Learning Standards issued by the Ministry of Education.

The selection was carried out through sampling, a representative portion of the total student population in the country was evaluated, and the obtained results were used to represent the entire population. Students were randomly selected and the evaluation results enabled us to generate information at the level of region (Costa-Galápagos and Sierra-Amazonía), area (urban/rural), and type of sponsorship (public, semi-public, private, and municipal).

The educational system in Ecuador has seen increased use of standardized testing in response to a societal push for educational accountability. These standardized tests were designed to be administered uniformly, with equivalent items, consistent instructions, and set time allocations for all students. However, the critical issue in the Ecuadorian case lies in the equivalence of the test items as multiple test forms with varying levels of difficulty are employed. Furthermore, significant changes in educational standards have rendered the 2017, 2018, and 2019 tests incomparable to the 2021 and 2022 tests, making direct score comparisons inappropriate.

To ensure valid comparisons of student performance across different years, especially in the context of standardized tests that vary in difficulty, it is crucial to use a technique known as “score equating”. Equating allows researchers to compare scores from different test forms and years in a way that accounts for variations in test difficulty and other factors that may affect score comparability.

Score equating is a statistical process used to create scores from different test forms in order to make them comparable. This is important when test forms differ in terms of difficulty or content coverage. The goal of equating is to ensure that scores reflect the same level of ability, regardless of the test form a student took. The process involves using “anchor items” –specific questions included in multiple test forms over consecutive years. Anchor items are intended to measure the same constructs and are repeated exactly in standardized tests across different administrations. These questions were designed to measure the same knowledge and skills across the test versions. Using these anchor items, we can assess how well different test forms align with each other. Anchor items serve as a common reference point, making it possible to adjust scores from various test forms so that they can be fairly compared.

The process begins with the selection of anchor items included in standardized tests across different years. These items must have identical wording and formats to ensure consistency in their measurements. For each student, the number of anchor items that were correctly answered was counted. This was compared to the total number of anchor items in the test form the student took. This ratio helps gauge how well the student’s performance aligns with the common benchmark set by the anchor items.

Scores from the different test forms were then adjusted based on the performance of the anchor items. This adjustment accounts for the varying levels of difficulty between the test forms. For example, if a test form is more challenging, the equating process will adjust the scores to reflect a comparable level of achievement, as if the same test form is less difficult.

In this study, the equating process was conducted by the National Institute of Educational Evaluation of Ecuador (INEVAL) at the researchers’ request and supervision. As mentioned, the ratio of correctly answered anchor items to the total number of evaluated anchor items provided a basis for making scores comparable among students and across years.

A key consideration was that not all students were administered the same number of anchor items, because of the block design of the tests. Therefore, the score used for comparison accounted for the number of anchor items on each student’s specific test form. Additionally, it is crucial to note that the anchor items alone do not represent the full range of each domain (e.g., Mathematics, Language and Literature, Social Studies, and Social Sciences).

Given these factors, it was not possible to conduct the equating process at the domain level across various sublevels (elementary, middle, upper, and third year of high school). However, it was feasible to perform the equating process by sublevel, which was applied to fourth grade (elementary level), seventh grade (middle level), and tenth grade (upper level) students in General Basic Education (EGB), as well as third-year students of the Unified General Baccalaureate (BGU). The academic cycles included in this study were 2016-2017 (2017), 2017-2018 (2018), 2018-2019 (2019), and 2021-2022 (2022). Owing to the absence of anchor items in the 2020-2021 (2021) cycle, no equating process could be performed for that year.

Thus, in this study, the equating process was applied to standardized test scores from 2017, 2018, 2019, and 2022, covering fourth-, seventh-, tenth-, and third-year high school students. By establishing

an adjusted “anchor” score based on the proportion of anchor items each student answered correctly, normalized for varying numbers of anchor items, this study provides a method for valid comparisons of academic achievements across these years and assesses the impact of the COVID-19 pandemic on students’ performance.

As we have seen, the database used for this study has a two-stage sampling design, with educational institutions as the primary sampling unit and students as the secondary sampling and analysis unit. The geographical coverage of this study was national. The sample was selected probabilistically for each stratum at the institutional level. To stratify the sample, INEVAL uses three key variables: regime (Costa, Sierra), area (urban, rural), and type of institution (Fiscal, Municipal, Particular, Fiscomisional). This resulted in 16 strata representing all combinations of these variables.

After collecting information from the students in each educational institution considered in the sample, the data were cleaned and figures were cross-referenced with application reports to ensure that the number of participants and the number of records in the system matched. This study spans 4 years (2017, 2018, 2019, and 2022), making it a repeated cross-sectional analysis.

This study uses an econometric approach that employs a fixed-effects regression model. This method accounts for unobserved heterogeneity across schools and students, controlling for time-invariant factors. Errors are corrected using the “cluster” method at the school level, with appropriate weighting factors applied. The fixed-effects approach provides a robust analysis by focusing on within-school variations over time, offering a more accurate understanding of the impact of COVID-19 on learning outcomes. Its aim is to examine the relationship between a set of independent variables and the dependent variable “Anchor” for 4th, 7th, 10th, and 12th grade (high school students). In this context, the exogenous shock caused by the pandemic during the 2020-2021 period becomes a crucial component of the analysis. In the context of this study, there are no endogeneity issues, because the pandemic is considered an exogenous shock.

The model can be represented as follows:

$$\text{EquatedScore}_{it} = X'_{it} \beta_0 + \beta_i T_{it} + \alpha_i + \varepsilon_{it}$$

where “EquatedScore” represents the dependent variable of interest, “T” denotes the treatment, and “X” is a vector of control variables at the student, parent, and school levels. Alpha represents school fixed effects. Three specifications were used for this analysis. In the first specification, an OLS regression analysis is performed to assess the relationship between the dependent variable “Anchor” and the treatment (“T”) as the sole independent variable. “T” takes a value of 1 for the year 2022 and 0 for the years 2017, 2018, and 2019. This initial stage allows for an investigation of the impact of the treatment on “EquatedScore” without considering other factors.

To capture unobserved heterogeneity, the model incorporated fixed effects for school and time. These fixed effects account for factors specific to each school and variations across different years. The fixed effects ensure that the analysis controls for school-specific characteristics and any trends or shocks that may differ across time.

In the second specification, school-level controls are added, including variables such as area (rural or urban) and funding source (private, public, municipal, or mixed). We calculated the school infrastructure index as an input indicator for the school system. This index is a summary measure on a scale from zero to ten, calculated by adding variables indicating whether the school has the following: water, electricity, sewage, waste management, computer center for staff, computers for teachers, Internet, science laboratory, telephone, and cafeteria. In each case where the school has the analyzed input, the value is equal to one, and zero otherwise. If a school has all the analyzed components, it will have a maximum value of ten, and if it has none, it will have zero.

The third specification includes household-level controls, including the educational level of fathers and mothers. Additionally, a set of student-level variables were included: gender, employment status, language, and grade repetition. In all three regression specifications, errors were corrected using the “cluster” method at the school level. Weighting factors were applied in all the regressions.

Potential limitations of the analysis include the lack of representation at the domain level across various sublevels (elementary, middle, upper, and third year of high school), as well as potential problems with variations in the sample design throughout the period of analysis.

5. RESULTS

In this section, we present the results of the three specifications described above to assess the impact of the pandemic on the overall academic achievements of 4th-, 7th-, 10th-, and 12th grade students. First, we provided descriptive statistics, including both raw and adjusted scores based on anchor items. This allowed us to highlight the importance of the equating process used in this study.

TABLE 1. ACADEMIC ACHIEVEMENTS: ADJUSTED AND UNADJUSTED SCORES

Year	Grade	Score	Adjusted score
2017	12	706.93	0.20
2018	12	698.81	0.48
2019	12	676.47	0.45
2022	12	688.53	0.06
2017	4	700.70	0.30
2018	4	700.00	0.29
2019	4	683.39	0.28
2022	4	674.23	0.06
2017	7	703.62	0.27
2018	7	706.13	0.26
2019	7	675.44	0.24
2022	7	693.58	0.06
2017	10	705.04	0.17
2018	10	705.33	0.19
2019	10	664.18	0.19
2022	10	703.74	0.05

Source: INEVAL databases.

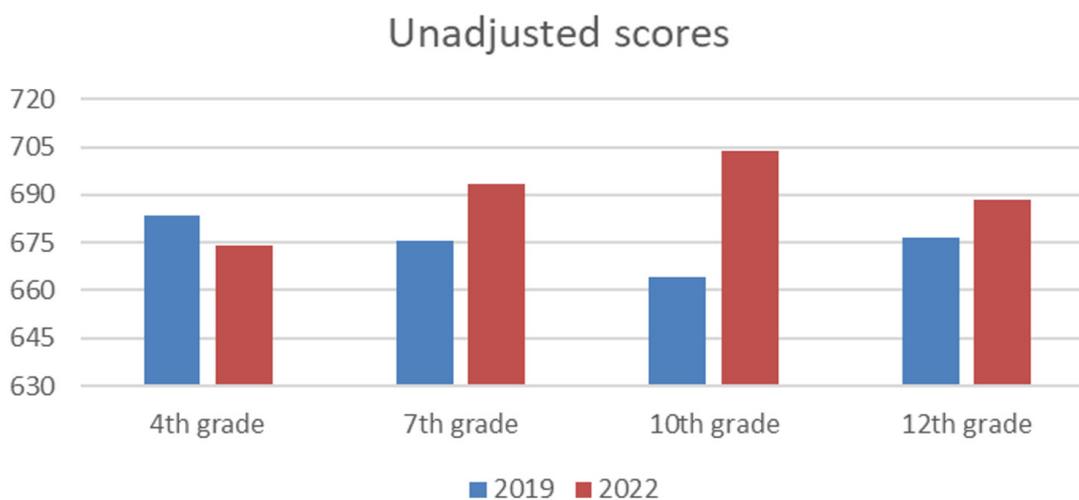
Upon examining the original unadjusted academic test scores of the students across different years, we observed notable trends. Interestingly, there was a decline in scores between 2017 and 2019. However, it is important to note that by 2022, there was a significant increase in scores across all grade levels. It is imperative to acknowledge that these unadjusted scores represent a misleading picture. As is evident from the data, without adjustment, the scores seem to suggest an improvement post-pandemic, which is counterintuitive. Moreover, it is crucial to recognize that the values of both the adjusted and unadjusted scores are on different scales, making direct comparisons inviable.

Meanwhile, with the adjusted test scores, we observed the performance of students on academic tests across different years. There was a noticeable improvement in scores between 2017 and 2019 for the 10th and 12th grades, whereas a slight decrease was observed for the 4th and 7th grades. However, all grades experienced a significant decline in their scores by 2022. It is important to note that the adjusted scores represent the correct responses to anchor items divided by the total number of evaluated anchor items. For example, in the case of 12th grade, we evaluated 30 items that were repeated over the four years presented—a result of 0.1, indicating that three items were correct. This equating process helps to account for variations in test forms across different administrations and ensures fair comparisons. By adjusting for these variations,

we aimed to provide a more accurate representation of students' academic achievement over time. It is important to note that these data were sourced from the INEVAL database.

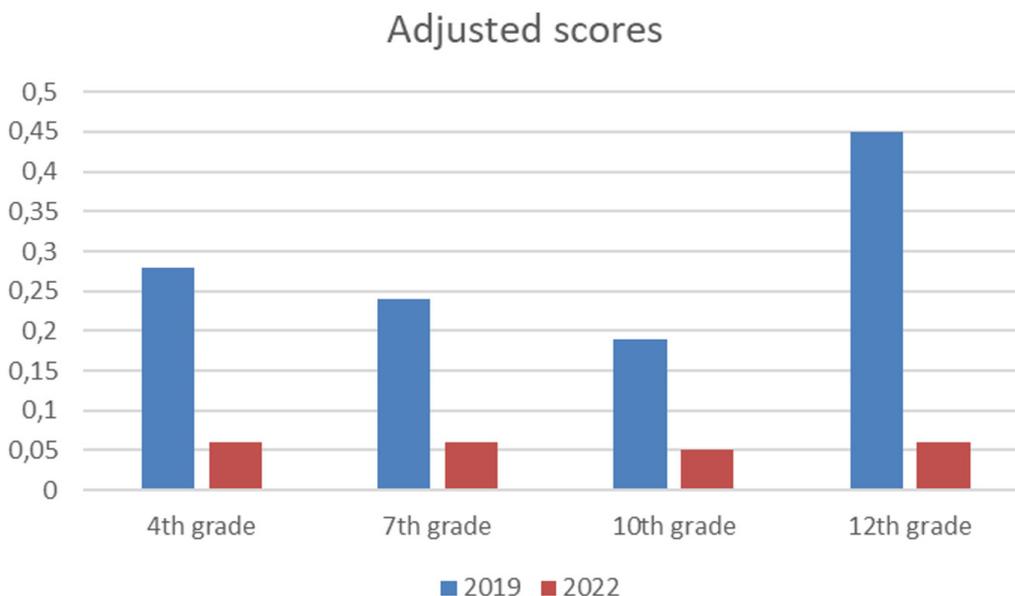
To further illustrate the impact of the pandemic on academic achievement, we have included two figures. The first compares the unadjusted scores of students in 2019 and 2022 across all grade levels. The second figure shows the adjusted scores for the same period, highlighting the importance of the equating process used in this study. We aim to visually represent how the equating process corrects the misleading impression of post-pandemic score improvements, ensuring a more accurate assessment of academic achievement over time.

FIGURE 1: ACADEMIC ACHIEVEMENT: UNADJUSTED SCORES



Source: INEVAL databases.

FIGURE 2. ACADEMIC ACHIEVEMENT: ADJUSTED SCORES



Source: INEVAL databases.

With that in mind, the model results are presented below:

TABLE 2. RESULTS FOR ALL GRADES

	esp1	esp2	esp3
4th grade			
T	-0.218	-0.214	-0.215
	0.015	0.015	0.017
N	34 777	31 622	31 622
r2	0.435	0.443	0.445
7th grade			
T	-0.199	-0.204	-0.198
	0.010	0.009	0.009
N	35 641	32 545	32 545
r2	0.374	0.381	0.383
10th grade			
T	-0.163	-0.162	-0.157
	0.011	0.012	0.012
N	34 734	31 720	31 720
r2	0.381	0.388	0.390
12th grade			
T	-0.352	-0.367	-0.380
	0.021	0.022	0.022
N	30 616	26 274	26 274
r2	0.678	0.687	0.687

Source: Own elaboration with data from INEVAL.

In all three specifications, the negative coefficients for variable “T” indicate an adverse impact of the treatment variable, representing the year 2022, in contrast to 2017, 2018, and 2019, on academic achievements in all grades.

For example, in 4th grade, the values -0.218, -0.214, and -0.215 represent the decrease in academic achievement scores in 2022 compared to the previous years. These values, reflecting the change in average scores due to the pandemic, suggest that, on average, 4th-grade students’ academic achievements in 2022 were approximately 0.22 points lower than in the pre-pandemic years, when the average adjusted scores before was 0.29 points.

Similarly, for 7th grade, the negative coefficients of variable “T” (-0.199, -0.204, -0.198) indicate a detrimental impact of the treatment variable, reflecting the year 2022 compared to 2017, 2018, and 2019 on academic achievement. On average, 7th-grade students’ academic achievements in 2022 were approximately 0.2 points lower than in the pre-pandemic years, when the average adjusted score was 0.26 before COVID-19.

For 10th grade, on average, the academic achievement of students in 2022 was approximately 0.16 points lower compared of the pre-pandemic years, when the average adjusted score was 0.19. For 12th grade, the treatment variable also has a negative impact on academic achievement. Therefore, on average, the academic achievement of 12th-grade students in 2022 was approximately 0.38 points lower compared of the pre-pandemic years when the average adjusted scores were 0.39.

These values reflect the change in average academic achievement score due to the pandemic. Adding the context given the pre-pandemic average achievement scores, these results imply that learning outcomes were reduced practically to zero, providing a clear interpretation of the magnitude of the impact.

6. CONCLUSIONS

The COVID-19 pandemic has presented unprecedented challenges to educational systems worldwide. In Ecuador, the abrupt closure of schools has resulted in an urgent transition to emergency remote learning, profoundly affecting the nation's education landscape. This study seeks to fill a critical gap in the literature by examining the pandemic's impact on academic achievement in the Ecuadorian context, specifically for students in the 4th, 7th, 10th, and 12th grades of High School.

Notably, our analysis was contingent on addressing a significant challenge: the equivalence of standardized tests conducted in different years. The use of equating processes allowed us to make meaningful comparisons between the performance of students in the years preceding the pandemic (2017, 2018, and 2019) and the year 2022, which saw the educational landscape deeply influenced by the pandemic.

Our findings highlight the consistent negative impact of the pandemic on academic achievement. Regardless of the control variables introduced, the treatment variable ("T"), representing 2022, consistently exhibited a negative coefficient. The model results show notable trends across different grade levels: on average, students' academic achievements in 2022 were approximately 0.38 points lower compared to the pre-pandemic years for 12th graders; 0.16 for 10th; 0.2 for 7th; and 0.22 for 4th graders. These findings underscore the adverse effects of the pandemic on academic performance in various grades.

Moreover, it is important to note that, unlike in other countries where school closures were short-lived, in Ecuador, the suspension of in-person classes lasted for over a year. This prolonged break from traditional schooling has had a significant impact on student learning, with some experiencing nearly complete loss. Existing research on learning loss during the pandemic supports this, showing that, even in countries with shorter closures, there have been noticeable drops in academic performance. Therefore, our results highlight the urgent need for targeted and effective interventions to address learning gaps and minimize the long-term effects of the educational crisis caused by the pandemic.

The repercussions of this decrease in academic achievement are far reaching. As economic, social, and political challenges were already evident in Ecuador prior to the pandemic, the additional strain imposed by COVID-19 only exacerbated these issues. Notably, economic growth had already stagnated and the pandemic introduced a dual shock to the economy, leading to substantial economic decline.

The study's robust findings highlight the urgent need for targeted policy interventions to mitigate the adverse effects of the COVID-19 pandemic on academic achievements in Ecuador. The significant decrease in academic scores across all grade levels demands immediate attention from policymakers. To address this unprecedented challenge, we propose the following policy considerations.

- Targeted Educational Support Programs: implementing specialized support programs for students, especially those in 12th grade who experienced an average decrease of approximately 0.347 points, to bridge the learning gaps created by the pandemic.
- Digital infrastructure enhancement: investing in and expanding digital infrastructure for remote learning to ensure continued education during unforeseen disruptions, avoiding the recurrence of the substantial negative impact observed in 2022.
- Socioeconomic support: Recognizing the exacerbated effects on vulnerable populations and considering socioeconomic support measures to minimize disparities in academic achievement, particularly for students from low-income backgrounds.
- Long-term educational resilience planning: Developing comprehensive, long-term resilience plans for the education system, including measures for standardized testing equivalence and adaptive strategies to navigate future crises without compromising learning outcomes.
- Develop and implement frameworks for data-driven decision-making within educational institutions, track student performance, identify trends, and tailor interventions according to individual needs.
- Ensure that educational resources are distributed equitably between urban and rural areas. Prioritize funding and support for underserved regions to address educational disparities intensified by the pandemic. This includes not only technological resources but also educational materials, teacher training, and infrastructure improvements.

- Enhance community and parental involvement in education by providing resources and training to support students' learning at home. Develop programs that facilitate communication between schools and families, ensuring that parents are equipped with tools and knowledge to support their children's education effectively.
- Improve teacher training programs to include strategies for effective remote and blended learning. Provide ongoing professional development opportunities that focus on innovative teaching methods, digital tools, and best practices for engaging students in diverse learning environments.
- Robust monitoring and evaluation frameworks should be established to assess the effectiveness of educational policies and interventions. Regularly review and adjust strategies based on evidence and feedback to ensure continuous improvement and responsiveness to emerging needs.
- Encouraging and funding research on educational practices and innovations that can address the challenges highlighted by the pandemic. Support initiatives that explore new teaching methods, technologies, and policy approaches to improve educational outcomes and resilience.

This study contributes to the literature by shedding light on the pandemic's specific impact on Ecuador's education system and emphasizing the need for tailored policy responses. It offers valuable insights into the educational implications of the COVID-19 pandemic in Ecuador and serves as a foundation for future research on educational policy during extraordinary circumstances. The negative impact on academic achievement underscores the urgency of targeted interventions to support students, especially those from vulnerable backgrounds, and bridge the educational gaps that have widened during this unprecedented global crisis. Future research should focus on evaluating the impact of these new interventions on student achievement.

ACKNOWLEDGMENTS

We thank the anonymous reviewers and editorial team of the journal for their suggestions and comments on the first version of this article.

REFERENCES

- Aguaded, I., Vizcaíno-Verdú, A., García-Prieto, V. & De-Casas-Moreno, P. (2023). The impact of post-pandemic learning loss on education development: A systematic review. *Review of Communication Research*, (11), 172-189.
- Alasino, E., Ramírez, M. J., Romero, M., Schady, N. & Uribe, D. (2024). Learning losses during the COVID-19 pandemic: Evidence from Mexico. *Economics of Education Review*, (98), article 102492. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102492>
- Angrist, N., de Barros, A., Bhula, R., Chakera, S., Cumiskey, C., DeStefano, J., Floretta, J., Kaffenberger, M., Piper, B. & Stern, J. (2021). Building back better to avert a learning catastrophe: Estimating learning loss from COVID-19 school shutdowns in Africa and facilitating short-term and long-term learning recovery. *International Journal of Educational Development*, (84), article 102397. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102397>
- Ardington, C., Wills, G. & Kotze, J. (2021). COVID-19 learning losses: Early grade reading in South Africa. *International Journal of Educational Development*, (86), article 102480. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2021.102480>
- Azevedo, J. P., Hasan, A., Goldemberg, D., Geven, K. & Iqbal, S. A. (2021). Simulating the potential impacts of COVID-19 school closures on schooling and learning outcomes: A set of global estimates. *The World Bank Research Observer*, 36(1). <https://doi.org/10.1093/wbro/lkab003>
- Baez, J., de la Fuente, A. & Santos, I. V. (2010). *Do Natural Disasters Affect Human Capital? An Assessment Based on Existing Empirical Evidence* [IZA Discussion Paper n.º 5164]. IZA. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1672172>
- Bartholo, T. L., Koslinski, M. C., Tymms, P. & Castro, D. L. (2023). Learning loss and learning inequality during the COVID-19 pandemic. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas Em Educação*, (31), article e0223776. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362022003003776>
- Bertoletti, A., Cannistrà, M., Soncin, M. & Agasisti, T. (2023). The heterogeneity of COVID-19 learning loss across Italian primary and middle schools. *Economics of Education Review*, (95), article 102435. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102435>
- Blaskó, Z., da Costa, P. & Schnepf, S. V. (2022). Learning losses and educational inequalities in Europe: Mapping the potential consequences of the COVID-19 crisis. *Journal of European Social Policy*, 32(4), 361-375. <https://doi.org/10.1177/09589287221091687>
- Contini, D., Di Tommaso, M. L., Muratori, C., Piazzalunga, D. & Schiavon, L. (2022). Who lost the most? Mathematics achievement during the COVID-19 pandemic. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 22(2), 399-408. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2021-0447>

- De Medeiros Miranda, E. & Baum, D. R. (2024). COVID-19 learning loss and recovery in Brazil: Assessing gaps across social groups. *Education Policy Analysis Archives*, (32). <https://doi.org/10.14507/epaa.32.8082>
- Engzell, P., Frey, A. & Verhagen, M. D. (2021). Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 118(17), artículo e2022376118. <https://doi.org/10.1073/pnas.2022376118>
- Gore, J., Fray, L., Miller, A., Harris, J. & Taggart, W. (2021). The impact of COVID-19 on student learning in New South Wales primary schools: An empirical study. *The Australian Educational Researcher*, (48), 605-637. <https://doi.org/10.1007/s13384-021-00436-w>
- Guariso, A. & Nyqvist, M. B. (2023). The impact of the COVID-19 pandemic on children's learning and wellbeing: Evidence from India. *Journal of Development Economics*, (164), article 103133. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2023.103133>
- Hammerstein, S., König, C., Dreisörner, T. & Frey, A. (2021). Effects of COVID-19 –related school closures on student achievement– a systematic review. *Frontiers in psychology*, (12), article 746289. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.746289>
- Intriago, R. (2021). *Revisión de mecanismos de adaptación de los sistemas educativos a nivel regional e internacional a la emergencia sanitaria y estudio sobre la adaptación de la gestión docente en el contexto de la crisis sanitaria generada por al COVID-19*. Ministerio de Educación de Ecuador. <https://educacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/02/Nota-tecnica-estudio-sistemas-educativos-practicas-docentes-en-emergencia-sanitaria.pdf>
- Jakubowski, M., Gajderowicz, T. & Patrinos, H. A. (2023). Global learning loss in student achievement: First estimates using comparable reading scores. *Economics Letters*, (232), article 111313. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2023.111313>
- Kilenthong, W. T., Boonsanong, K., Duangchaiyoosook, S., Jantorn, W. & Khruapradit, V. (2023). Learning losses from school closure due to the COVID-19 pandemic for Thai kindergartners. *Economics of Education Review*, (96), article 102455. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2023.102455>
- Kuzmanic, D., Meneses, F., Valenzuela, J. P., Rodríguez, P. & Claro, S. (2024). Inequalities in learning loss during the COVID-19 pandemic in Chile: the significance of school effectiveness. *School Effectiveness and School Improvement*, 35(2), 95-115. <https://doi.org/10.1080/09243453.2024.2328016>
- Lichand, G., Doria, C. A., Leal-Neto, O. & Cossi Fernandes, J. P. (2022). The impacts of remote learning in secondary education during the pandemic in Brazil. *Nature Human Behaviour*, (6), 1079-1086. <https://doi.org/10.1038/s41562-022-01350-6>
- Lustig, N., Martínez Pabon, V., Neidhöfer, G. & Tommasi, M. (2023). Short and Long-Run Distributional Impacts of COVID-19 in Latin America. *Economía LACEA Journal*, 22(1), 96-116. <https://doi.org/10.31389/eco.3>
- Maldonado, J. E. & De Witte, K. (2020). *The effect of school closures on standardised student test outcomes* [discussion paper series DPS20.17]. FEB Research Report Department of Economics. <https://lirias.kuleuven.be/3189074>
- Monroy-Gómez-Franco, L., Vélez-Grajales, R. & López-Calva, L. F. (2022). The potential effects of the COVID-19 pandemic on learnings. *International journal of educational development*, (91), article 102581. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102581>
- Moscoviz, L. & Evans, D. K. (2022). *Learning loss and student dropouts during the COVID-19 pandemic: A review of the evidence two years after schools shut down* [Working Papers 609]. Center for Global Development. <https://www.cgdev.org/publication/learning-loss-and-student-dropouts-during-covid-19-pandemic-review-evidence-two-years>
- Pacheco, D. (2024). *Exploring the Impacts of Network Improvement Communities During Times of Crisis* [doctoral dissertation]. Fordham University.
- Patrinos, H. A., Vegas, E. & Carter-Rau, R. (2022). *An Analysis of COVID-19 Student Learning Loss* [Policy Research Working Paper n.º 10033]. World Bank Group. <https://hdl.handle.net/10986/37400>
- Reimers, F. M. (2022). Learning from a pandemic: The impact of COVID-19 on education around the world. In F. M. Reimers (ed.), *Primary and secondary education during COVID-19: Disruptions to educational opportunity during a pandemic* (pp. 1-37). Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81500-4>
- Relyea, J. E., Rich, P., Kim, J. S. & Gilbert, J. B. (2023). The COVID-19 impact on reading achievement growth of Grade 3-5 students in a U. S. urban school district: variation across student characteristics and instructional modalities. *Reading and Writing*, (36), 317-346. <https://doi.org/10.1007/s11145-022-10387-y>
- Schult, J., Mahler, N., Fauth, B. & Lindner, M. A. (2022). Did students learn less during the COVID-19 pandemic? Reading and mathematics competencies before and after the first pandemic wave. *School Effectiveness and School Improvement*, 33(4), 544-563. <https://doi.org/10.1080/09243453.2022.2061014>
- Schuurman, T. M., Henrichs, L. F., Schuurman, N. K., Polderdijk, S. & Hornstra, L. (2023). Learning loss in vulnerable student populations after the first COVID-19 school closure in the Netherlands. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 67(2), 309-326. <https://doi.org/10.1080/00313831.2021.2006307>
- Singh, A., Romero, M. & Muralidharan, K. (2023). COVID-19 Learning Loss and Recovery: Panel Data Evidence from India. *Journal of Human Resources*, 59(5). <https://doi.org/10.3368/jhr.0723-13025R2>
- Tang, K. H. D. (2023). Impacts of COVID-19 on primary, secondary and tertiary education: a comprehensive review and recommendations for educational practices. *Educational Research for Policy and Practice*, 22(1), 23-61. <https://doi.org/10.1007/s10671-022-09319-y>

- Tomasik, M. J., Helbling, L. A. & Moser, U. (2021). Educational gains of in-person vs. distance learning in primary and secondary schools: A natural experiment during the COVID-19 pandemic school closures in Switzerland. *International Journal of Psychology*, 56(4), 566-576. <https://doi.org/10.1002/ijop.12728>
- Uğraş, M., Zengin, E., Papadakis, S. & Kalogiannakis, M. (2023). Early childhood learning losses during COVID-19: Systematic review. *Sustainability*, 15(7), article 6199. <https://doi.org/10.3390/su15076199>
- UNESCO (2020). *How many students are at risk of not returning to school?* <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373992>
- Wolf, S., Aurino, E., Suntheimer, N. M., Avornyo, E. A., Tsinigo, E., Jordan, J., Samanhiya, S., Aber, J. L. & Behrman, J. R. (2022). Remote learning engagement and learning outcomes during school closures in Ghana. *International Journal of Educational Research*, (115), article 102055. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2022.102055>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
 Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
 Recibido: 13-09-2024
 Modificado: 16-10-2024
 Aceptado: 17-10-2024
 Publicado: 14-11-2024
 ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11443>
 Páginas: 96-114

Referencia: Vegas, I., Doblado, B. y Sánchez Trujillo, M. A. (2024). La movilidad urbana: un pilar clave de los sistemas locales de bienestar en las ciudades del futuro. Estudio de caso de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 96-114. <https://doi.org/10.24965/gapp.11443>

La movilidad urbana: un pilar clave de los sistemas locales de bienestar en las ciudades del futuro. Estudio de caso de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza

Urban mobility: A key pillar of local welfare systems in the cities of the future. Case study of the urban agendas of Sevilla, Valencia and Zaragoza

Vegas, Ignacio

Universidad Pablo de Olavide (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3383-1276>

ivegsan@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador y profesor de posgrado de la Universidad Pablo de Olavide (UPO) y miembro de la línea UPOMetrópolis del grupo Política, Territorio y Participación (PTyP-UPO). Sociólogo por la Universidad de Buenos Aires (UBA), diplomado en Políticas Públicas (FLACSO) y máster en Administración y Política (UPO). Entre sus áreas de investigación se encuentran la evaluación de instrumentos de política pública, la política urbana y metropolitana y la planificación estratégica.

Doblado, Benito

Universidad Pablo de Olavide (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6228-3021>

bjdobjim@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador y profesor de posgrado de la Universidad Pablo de Olavide (UPO) y miembro de la línea UPOMetrópolis del grupo Política, Territorio y Participación (PTyP-UPO). Licenciado en Historia del Arte por la Universidad de Sevilla y máster en Arquitectura y Patrimonio Histórico. Entre sus áreas de investigación se encuentran las agendas urbanas locales, la planificación estratégica local y las políticas culturales.

Sánchez Trujillo, Marco Antonio

Universidad Pablo de Olavide (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-5911-9207>

masantru@upo.es

NOTA BIOGRÁFICA

Investigador de la Universidad Pablo de Olavide (UPO) y miembro de la línea UPOMetrópolis del grupo Política Territorio y Participación (PTyP-UPO). Geógrafo por la Universidad de Salamanca y máster de investigación en Estudios Urbanos por la Universidad de Ámsterdam (Países Bajos, Research Master's Urban Studies, Universiteit van Amsterdam).

RESUMEN

Objetivos: la movilidad en entornos urbanos se presenta como un elemento fundamental en la transformación de las ciudades, no solo en tanto componente físico y material, sino también como política pública

integrada y transversal. Su función en los sistemas locales de bienestar se ha ido modificando con el tiempo, configurándose como una de las claves en la planificación estratégica del presente y futuro. Este artículo tiene como objetivo indagar en el diseño de las políticas de movilidad presentes en agendas urbanas españolas a partir de dos dimensiones: integralidad con otras áreas de política pública y existencia y papel de actores clave. **Metodología:** se realiza un análisis documental cualitativo y comparativo, que recoge las experiencias de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza. **Resultados:** si bien los casos presentan una mirada integral de la temática y una marcada orientación hacia el desarrollo de la movilidad urbana sostenible en sus territorios, se observan ciertos límites en la integralidad y el alcance de las respectivas propuestas. **Conclusiones:** existe una clara contribución de estos planteamientos en torno al bienestar local, que podrá materializarse con el avance y desarrollo de los respectivos instrumentos estratégicos, en donde la movilidad juegue un papel relevante.

PALABRAS CLAVE

Movilidad urbana; agendas urbanas; sistemas locales de bienestar; planificación estratégica; política pública.

ABSTRACT

Objectives: Mobility in urban environments is presented as a fundamental element in the transformation of cities, not only as a material component, but also as an integrated and transversal public policy. Its role in local welfare systems has changed over time, becoming one of the key elements in the strategic planning of the present and future. This article aims to investigate the design of mobility policies present in Spanish urban agendas from two dimensions: integrality with other areas of public policy and the existence and role of key actors. **Methodology:** To this end, a qualitative and comparative documentary analysis is made of the experiences of the Urban Agendas of Seville, Valencia and Zaragoza. **Results:** Although the cases present a comprehensive view of the subject and a marked orientation towards the development of sustainable urban mobility in their territories, certain limits are observed in the comprehensiveness and scope of the respective proposals. **Conclusions:** There is a clear contribution of these approaches to local welfare, which may materialize with the progress and development of the respective strategic instruments, in which mobility plays a relevant role.

KEYWORDS

Urban mobility; urban agendas; local welfare systems; strategic planning; public policy.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA MOVILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR. 2. DIMENSIONES DEL ANÁLISIS. 2.1. CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CASOS. 2.2. MOVILIDAD URBANA EN LA AGENDA URBANA ESPAÑOLA. 3. LA MOVILIDAD URBANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: PRINCIPALES RESULTADOS. 3.1. SEVILLA. 3.1.1. Orientación y propósito. 3.1.2. Enfoque integrado. 3.1.3. Red de gobernanza. 3.2. VALENCIA. 3.2.1. Orientación y propósito. 3.2.2. Enfoque integrado. 3.2.3. Red de gobernanza. 3.3. ZARAGOZA. 3.3.1. Orientación y propósito. 3.3.2. Enfoque integrado. 3.3.3. Red de actores. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento demográfico, el peso del dinamismo económico y la intensidad de los procesos sociales hacen que las ciudades y los entornos urbanos sean objeto privilegiado y necesario de estudio. Estos territorios presentan retos y desafíos clave para la organización de la vida en sociedad. Por ello, resulta importante analizar los recursos, estrategias e innovaciones implementadas que buscan la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía. La concentración de la población en ciudades las convierte en escenarios destacados de los procesos propios de las sociedades actuales. Este es un fenómeno en aumento en la actualidad. Se estima que en los próximos años el 75 % de la población mundial habitará en entornos urbanos (Poot y Pawar, 2013).

Desde la década de 1990, las ciudades europeas han comenzado a diseñar estrategias a medio y largo plazo con la implementación de planes estratégicos de ciudad. Ese cambio de paradigma en la utilización de instrumentos de política pública trajo consigo dinámicas holísticas, así como la articulación entre

actores relevantes de las ciudades, como elementos destacados. En la actualidad existen marcos normativos multinivel que estructuran la planificación a largo plazo y otorgan herramientas a los Gobiernos locales para implementar su planificación de ciudad. La Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) representan esa estrategia integral global, estableciendo prioridades generales para el fortalecimiento del bienestar ciudadano, la lucha contra la crisis climática o la resiliencia urbana¹. Este marco multinivel presenta un hecho relevante para la planificación estratégica actual: la existencia de un mismo instrumento de política pública en todos los niveles de gobierno. Incluye la Agenda 2030 y los ODS de 2015, la Nueva Agenda Urbana de ONU Hábitat 2016, la Agenda Urbana para la Unión Europea (2016)² y la Agenda Urbana Española de 2019, que adapta los ODS a escala local. En la actualidad española existen agendas urbanas de comunidades autónomas y de escala municipal, lo que completa el esquema multinivel. Las agendas urbanas, como nuevo instrumento de política pública, tienen como propósito promover el desarrollo de las ciudades. A su vez, buscan dar respuesta a las exigencias del nuevo modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado (MDUSI). Este se entiende como un conjunto de ideas y estándares que orientan los objetivos de la política, el tipo de instrumentos para alcanzarlos y la naturaleza de los problemas que se deben abordar (Huete y Merinero, 2021). El MDUSI es el marco general que impulsa gran parte de las características que adoptan las agendas urbanas. Se centra en cuatro características principales: enfoque holístico, territorializado, centrado en actores además de modelos normativos y de gestión, transformadores y de conocimiento.

En este sentido, dada la naturaleza del enfoque MDUSI en el que se basan los instrumentos de política pública mencionados, resulta lógico suponer que los cambios experimentados a partir de 1990 en la planificación urbana contribuyen en parte a la realización de lo que la literatura conoce como sistemas locales de bienestar. Esto es, la medida en que los Gobiernos y Administraciones locales priorizan una serie de políticas en el ámbito del bienestar y llevan a cabo estrategias y prácticas de innovación organizativa, así como diferentes pautas de interacción con agentes públicos y privados para la provisión de servicios (Huete García et al., 2015). Estos sistemas consideran los servicios públicos como elementos interconectados y transversales. Pretenden lograr el bienestar en las ciudades, lo que genera un contexto propicio para la participación de una amplia y diversa gama de actores. Un ejemplo de ello es la movilidad, que deja de ser concebida como un simple servicio básico para ser abordada con criterios redistributivos, siguiendo una lógica de ciudad integral. En la actualidad, la movilidad urbana es clave en los procesos de transformación y construcción de ciudades más habitables, sostenibles y con oportunidades de desarrollo para todos sus habitantes. Si bien los sistemas locales de bienestar surgen en respuesta a demandas emergentes, no se trata solamente de un conjunto específico de programas y actuaciones, sino de la extensión del bienestar hacia nuevos ámbitos de actuación con relación a la aparición de nuevas necesidades y demandas que hacen del «ciudadano medio» su objeto de intervención, y no únicamente sectores definidos por su inserción social (Navarro y Rodríguez, 2009). Así, la movilidad ya no se considera solo como un elemento físico, sino que posee características transversales que satisfacen múltiples necesidades de las dinámicas urbanas, donde los actores sociales desempeñan un papel determinante.

1. LA MOVILIDAD DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR

La movilidad urbana en la actualidad desempeña un papel fundamental en los procesos de cambio y en la construcción de dinámicas urbanas novedosas que dan respuesta a los retos y desafíos del presente. Lejos de ser un servicio básico aislado y endogámico, posee atributos intersectoriales que abordan múltiples demandas dentro de los entornos urbanos.

Los sistemas locales de bienestar impulsados en Europa a partir de 1990 dan cuenta de esa articulación. Proponen esquemas más versátiles que en otros niveles de gobierno, poniendo en relación el conjunto de necesidades y prioridades urbanas para el desarrollo integral de los territorios y los ciudadanos. Con el paso del tiempo, las Administraciones locales han ido incrementando su protagonismo no solo en relación al esfuerzo público, sino también en la configuración de los sistemas locales de bienestar. La priorización

¹ Organización de las Naciones Unidas (2015). *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>

² Comisión Europea (2016). *Urban Agenda for the EU. Pact of Amsterdam*. https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf

de políticas y asuntos específicos en sus agendas presenta diferentes grados de esfuerzo público sobre las políticas de bienestar, desarrollando múltiples pautas de interacción con actores. Se trata de que los sistemas locales no solo respondan a demandas emergentes, sino también a la ampliación de bienestar en nuevos ámbitos de actuación.

La idea de bienestar integra el conjunto de servicios y derechos básicos de la ciudadanía y presenta cada temática relacionada e interconectada con el resto. La configuración de estos sistemas se refiere a cómo los Gobiernos y Administraciones locales priorizan las políticas de bienestar, desarrollan estrategias y prácticas de innovación organizativa, además de establecer pautas de interacción con agentes públicos y privados para la provisión y producción de servicios. En ese sentido, un rasgo distintivo de estos sistemas reside en una concepción de la acción pública donde priman los servicios de proximidad y una visión amplia del bienestar y la calidad de vida (Huete García *et al.*, 2015). De igual modo, no deben entenderse como un mero traslado de responsabilidades en materia de bienestar al ámbito local, sino como configuraciones específicas y propias que parten de las necesidades, los recursos y los proveedores de bienestar social que surgen en el plano de lo local (Andreotti *et al.*, 2012). Así, los sistemas locales de bienestar incorporan una doble perspectiva clave para abordar la resolución de problemáticas y demandas sociales: por un lado, la integralidad, abordando temáticas que de forma holística mejoran las condiciones y calidad de vida de los ciudadanos; y, por otro, la presencia, articulación y el papel de los actores sociales.

De esta manera, la incorporación de actores a estos procesos resulta imprescindible. La forma en que se gestionan las actuaciones es un elemento relevante para su implementación y éxito. Esto resulta especialmente importante en relación con el establecimiento de redes de colaboración entre Gobiernos locales y actores de la sociedad civil –nueva gobernanza local–, así como para la incorporación de mecanismos de gestión eficiente –nueva gestión pública– (Farinós Dasí, 2008). Al respecto, y considerando la dimensión procedimental, es decir, la forma en que se gestionan las iniciativas, Blanco refiere a una serie de preceptos básicos para el abordaje de proyectos. Entre ellas considera la necesidad de contar con «liderazgo local, puesto de manifiesto en el protagonismo de los actores más apegados al territorio, y redes plurales, a partir de interacciones entre múltiples actores de naturaleza diversa» (Blanco, 2005). El compromiso de actores locales alineados con diferentes dinámicas de experimentar la movilidad urbana consolida la gobernanza interna que favorece el desarrollo de iniciativas. Esto posibilita la orientación hacia modelos innovadores en la gestión interna de los servicios y el establecimiento de acuerdos con actores ajenos a la Administración local.

Así, los sistemas locales de bienestar generan un aporte importante en estos dos sentidos: la relevancia de la integralidad de las políticas y actuaciones públicas y la presencia y el papel que llevan a cabo los actores clave del territorio en el diseño, desarrollo e implementación de tales acciones.

Otro elemento clave que permite abordar a la movilidad como un factor destacado en la transformación de las ciudades es su evolución de un servicio básico a un servicio con enfoque redistributivo. Es posible afirmar que en la clasificación de las políticas públicas la movilidad ha evolucionado de política de asignación de recursos a política redistributiva (Huete García, 2008). Esto significa que, además de la asignación eficiente de recursos, como la construcción de infraestructura vial o la implementación de sistemas de transporte público, se ha pasado a considerar a la movilidad como un servicio que afecta a la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de la ciudadanía. De esta manera, se desarrollan actualmente políticas redistributivas que buscan corregir las desigualdades sociales, económicas o territoriales relacionadas con la movilidad urbana (*id.*). Esta mirada no descarta sus propósitos previos, sino que presenta un carácter integral y relacionado al conjunto de temas relevantes en la transformación de las ciudades.

De este modo, se consolida el concepto de *movilidad urbana sostenible*, atendiendo al componente integral de la movilidad y su carácter amplio con relación a una multiplicidad de áreas a las que se vincula y con las que se articula. La movilidad sostenible, según la Ley de Movilidad Sostenible impulsada desde el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana, implica la consagración de un derecho ciudadano y un elemento clave en la cohesión social y territorial que sirve para beneficiar la equidad social. De igual modo, se entiende como la integración de tres elementos fundamentales: la equidad económica-social, la eficiencia energética y el respeto al entorno natural y urbano. También se conforma como factor central en la lucha contra el cambio climático (Llopis Orrego *et al.*, 2022).

Desde la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada del MITMA se sostiene una concepción amplia y transversal de la movilidad a partir de poner el foco en esos tres elementos. Seguridad en infraestructuras, desplazamientos y frente a emergencias; sostenibilidad, priorizando la movilidad activa, la equidad socioeconómica y la lucha frente al cambio climático; y la conectividad en relación tanto al avance

tecnológico para la transformación como en la conectividad multimodal³. En la actualidad es posible observar políticas de movilidad orientadas a la resolución de múltiples demandas sociales y problemáticas territoriales, como puede ser la implementación de sistemas de transporte público de calidad, la promoción de modos de transporte sostenibles, como la bicicleta, la peatonalización de calles, la mejora del acceso a los servicios de transporte o la infraestructura en zonas vulnerables, entre otras (Forester, 1988). En definitiva, el carácter redistributivo de la movilidad en las ciudades modernas tiene su sustento en la implementación de iniciativas y políticas públicas cuyo propósito es corregir las desigualdades sociales, económicas y territoriales.

En este sentido, resulta relevante referirse a la caracterización de «la ciudad de tres velocidades» de Jacques Donzelot (2007). El autor plantea que las ciudades modernas poseen tres ritmos o velocidades identificables que tienen impacto en el funcionamiento de las ciudades y en la vida de sus habitantes: la velocidad del dinero, de la tecnología y la de los cuerpos (ídem.). Aborda la temática de la movilidad y el transporte en relación con la velocidad del cuerpo y sostiene que el aumento de la velocidad de las comunicaciones y los intercambios económicos ha generado una mayor movilidad en la ciudad, generando desigualdades y tensiones en la vida urbana. Este diagnóstico habilita la reflexión en torno a concebir el transporte y la movilidad urbana de manera equitativa e integrada, teniendo en cuenta las necesidades de todos los habitantes de la ciudad. La función de la movilidad en la ciudad es fundamental para el desarrollo de sus habitantes, ya que permite el acceso a los recursos y oportunidades necesarios para llevar una vida plena y satisfactoria. La movilidad es vista como un derecho y una necesidad básica para las personas que viven en la ciudad. Lejos de ser considerada simplemente como una cuestión técnica o de infraestructura, la movilidad urbana es un tema con carácter político y social que afecta la calidad de vida y la igualdad de oportunidades de los habitantes. El reto radica en el impulso de políticas públicas que promuevan una movilidad más sostenible, accesible y equitativa, en la que todas las personas tengan acceso a los medios de transporte necesarios para desplazarse de manera eficiente y segura en la ciudad (ídem.).

En definitiva, la movilidad urbana desempeña un papel fundamental en las ciudades contemporáneas al garantizar el desarrollo de ciudades más justas y habitables para todos sus habitantes gracias a su enfoque integral y equitativo. Esto enlaza con el concepto del derecho a la ciudad (*right to the city*) bajo dinámicas de justicia social desde posturas que engloban la sociología, la geografía o el materialismo histórico (Lefebvre, 1968). Desde esta perspectiva, resulta pertinente investigar los instrumentos de política pública desarrollados en la actualidad para comprender cómo se aborda este tema en la planificación urbana. A través de los ejes establecidos en la Agenda Urbana Española y a partir del análisis de las agendas urbanas a nivel municipal se podrá comprender la orientación y la integralidad de sus supuestos. Igualmente, se podrá responder a la pregunta de hasta qué punto el diseño de las políticas de movilidad en las agendas urbanas locales contribuye a la implementación y desarrollo de los sistemas locales de bienestar en España.

2. DIMENSIONES DEL ANÁLISIS

El planteamiento analítico elegido para este artículo se basa en una metodología cualitativa que se nutre del análisis del discurso de documentos públicos desarrollados por Administraciones locales y aprobados en instancias de plenos municipales. La propuesta se centra en realizar un contrapunto entre tres ciudades intermedias de España, lo que sitúa el trabajo dentro de la modalidad de los estudios comparados. Teniendo en cuenta estos elementos y basándose en el enfoque teórico establecido se considerarán dos dimensiones para analizar los instrumentos de política pública observados en las ciudades de Sevilla, Valencia y Zaragoza.

En primer lugar, se estudiará la relación de la movilidad urbana con otras áreas de política pública, así como la orientación y el propósito de dichos contenidos. Esto permitirá explorar el carácter integral del tratamiento de la movilidad urbana en estos documentos estratégicos. Por otro lado, se observará la existencia y el papel que desempeñan los actores implicados o invitados a formar parte del diseño e implementación de la movilidad en las ciudades.

Con el fin de indagar en la dimensión del contenido de la política y aproximarse a la observación del carácter integral de la movilidad, se plantean dos subdimensiones. En primer lugar, se analizará la orientación y el propósito en el tratamiento de la movilidad en las agendas, es decir, los principios básicos y el componente teórico en relación con cómo se entiende la movilidad en cada uno de los documentos. En

³ Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2022). Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>

segundo lugar, se examinará la clasificación de áreas de política pública y ejes desde los cuales se aborda el tratamiento de la movilidad urbana como temática integral y articulada. Este universo presenta nueve áreas de política pública prioritarias (Buchanan, 1971; Peterson, 1982) que influyen en la realidad territorial de las ciudades. Se organizan en tres ejes temáticos:

- Eje físico: prestación de servicios, movilidad y transporte, ordenación del territorio y medioambiente.
- Eje social: bienestar social, vivienda, cultura y ocio, e igualdad de género.
- Eje económico: desarrollo económico.

De esta manera, se analizará si existe relación entre los proyectos de movilidad urbana presentes en las agendas y las diferentes áreas de política pública planteadas. La forma de medición de la cobertura de integralidad se realizará mediante el análisis de las fichas de los proyectos de movilidad establecidos. Así, se estudiará en detalle los objetivos y propuestas de cada una de las iniciativas y se establecerá la vinculación explícita con las áreas de política pública mencionadas. El universo de actuaciones observadas se detalla en cada uno de los casos.

Por otro lado, la dimensión procedimental se centra en los actores implicados en el proceso. Se examinará la existencia de actores involucrados en las agendas urbanas correspondientes, así como su naturaleza (pública, privada o mixta). Además, se considerará su papel en el ciclo de la política pública, tratando de determinar en qué medida su participación se limita a la toma de decisiones (diseño) o a la ejecución de estas (implementación).

TABLA 1. TABLA DE ANÁLISIS POR CADA CASO

	Dimensiones	Subdimensiones	Agenda Urbana									
Movilidad Integrada	Contenido de la Política	Orientación y propósito. Principios básicos que orientan la movilidad										
		Áreas de Política Pública y Ejes	Prestación de servicios	Movilidad y transporte	Ordenación del Territorio	Medioambiente	Bienestar Social	Vivienda	Cultura y Ocio	Igualdad de Género	Desarrollo económico	Tasa de Cobertura
			Eje Físico			Eje Social			Eje Económico	Eje predominante		
	Procedimental	Existencia y naturaleza de los actores	Actor					Naturaleza			Perfil predominante	
Papel de los actores		Fases de las políticas públicas en las que participan los actores										
			Financiación	Diseño	Implementación	Seguimiento	Evaluación					

Fuente: elaboración propia.

2.1. Criterios de selección de casos

El análisis del presente artículo se centra en la comparación del tratamiento de la movilidad urbana en las agendas urbanas de tres ciudades intermedias españolas de distintas comunidades autónomas: Sevilla, Valencia y Zaragoza. Aquí resulta interesante mencionar que en el marco del estado de bienestar se ha producido un cambio en la distribución territorial, en donde los niveles subnacionales se nutren de mayores responsabilidades. El incremento de los insumos vinculados a la formulación de políticas sociales y orientadas al bienestar ha inducido la posibilidad de crear diferentes regímenes de bienestar regionales o locales dentro del mismo país (Del Pino *et al.*, 2022).

La selección realizada responde a los siguientes criterios: municipios de más de 50 000 habitantes que, según la ley de bases de régimen local⁴, gozan del mayor caudal de competencias a escala municipal, convirtiéndolos en escenarios adecuados para observar y analizar el carácter integral de las políticas y el tratamiento de temas prioritarios en los instrumentos estratégicos. De este modo, estos municipios tienen las mismas competencias que las comprendidas entre 20 000 y 50 000 habitantes, pero además se le asignan competencias relevantes, como el transporte urbano de viajeros y el medioambiente urbano.

Por otro lado, y en el marco del lanzamiento de la Agenda Urbana Española, el MITMA ha llevado a cabo la convocatoria de proyectos piloto para la realización del plan de acción de agendas urbanas de escala local. Se seleccionaron 121 proyectos con financiación ministerial, correspondientes a municipios y otros grupos de población –como diputaciones– de diferentes tamaños⁵. Este universo presenta las primeras experiencias de agendas urbanas de escala local financiadas por el Estado y, por ende, aparecen como instrumentos actualizados y privilegiados de política pública y planificación estratégica. En este documento se seleccionaron ocho ciudades de más de 300 000 habitantes, donde se incluye Madrid, descartada en el presente trabajo por tratarse del núcleo urbano principal del país, con una población y unos parámetros sociales y económicos alejados del resto. De las siete ciudades restantes, Las Palmas de Gran Canaria fue descartada por su carácter insular: la particularidad de una ciudad en una isla presenta características propias y más aun considerando el tema que nos compete, la movilidad urbana. Finalmente, la ciudad de Murcia fue descartada por tener un tamaño poblacional considerablemente menor a las tres ciudades intermedias elegidas, al igual que Córdoba, que también comparte comunidad autónoma con Sevilla, y Alicante, que la comparte con Valencia. Así, con la determinación de que sean tres casos pertenecientes a diferentes comunidades autónomas que permitan observar realidades federales, se define el universo de las tres ciudades intermedias que se ubican en los puestos tres, cuatro y cinco en cantidad de población en el país: Valencia, Sevilla y Zaragoza, respectivamente. Estas comparten capacidad política, diseños institucionales, parámetro poblaciones y escalas similares, lo que favorece su diálogo y comparación. El segmento seleccionado resulta de interés tanto para su comparación dentro España como para otras experiencias internacionales de ciudades intermedias.

TABLA 2. DIMENSIONES Y CRITERIOS DE SELECCIÓN DE CASOS

Dimensión analítica	Criterio de selección
Capacidad político-administrativa	Mayores de 50.000 habitantes
Existencia de una política local de movilidad similar	Contar con un plan de acción local aprobado (proyecto piloto MITMA)
Ubicación en diferentes regiones	Andalucía, Aragón y Comunidad Valenciana

Fuente: elaboración propia.

2.2. Movilidad urbana en la Agenda Urbana Española

El análisis propuesto se basa en los documentos de planificación elaborados por los Gobiernos locales bajo la metodología y las directrices establecidas en la Agenda Urbana Española. En el ámbito nacional, este instrumento surge como un documento directivo cuya búsqueda radica en generar las condiciones para implementar los ODS en los territorios. Así, garantiza las herramientas necesarias para que los Gobiernos municipales constituyan sus planes de acción local a partir de los objetivos estratégicos y específicos planteados. Con este esquema, y entre otros ejes prioritarios, se plantea allí el Objetivo Estratégico 5, relativo a favorecer la

⁴ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE, núm. 80, de 03-04-1985), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>. En su página 22 describe las competencias municipales y los servicios públicos que deben prestar los ayuntamientos, según su tamaño poblacional. Aquellos superiores a 50 000 habitantes poseen la totalidad de competencias y servicios planteados para ese nivel de gobierno, a los que se les suma «transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano». En el año 2013 fue modificada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE, núm. 312, de 30-12-2013), <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-13756>

⁵ Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (2021, 11 de noviembre). Resolución provisional de la convocatoria de ayudas para la elaboración de proyectos piloto de planes de acción local de la Agenda Urbana Española, https://sede.mitma.gob.es/SEDE_ELECTRONICA/LANG_CASTELLANO/OFCINAS_SECTORIALES/SUB_PRTR/PLANESACCIONLOCAL/

proximidad y la movilidad sostenible. A su vez, lo establecido en la dimensión de movilidad urbana de la agenda tiene su correlato y cobertura en la Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030, que fue aprobada por Consejo de Ministros el 10 de diciembre de 2021. Este documento es la hoja de ruta que guiará las actuaciones del MITMA en materia de transportes y movilidad en los próximos diez años (MITMA, 2021).

La caracterización establecida indica que casi la totalidad de municipios con más de 50 000 habitantes tienen su propio plan de movilidad. Habitualmente, estos incluyen medidas de promoción del transporte público, de medios no motorizados (la bicicleta principalmente) o medidas de regulación del aparcamiento e introducción de carriles reservados para la circulación del transporte público (Ministerio de Fomento, 2019). Igualmente, se identifican retos orientados a promover enfoques inclusivos e integrales que continúen mejorando los sistemas de transporte y movilidad y, así, la calidad de vida de los ciudadanos.

El documento se centra en examinar la necesidad de un cambio de paradigma en la planificación urbana, fomentando ciudades compactas, con usos mixtos del suelo, abandonando modelos de crecimiento disperso contrarios a las lógicas de proximidad urbana. La proximidad a las actividades, los servicios, las dotaciones, los lugares de trabajo y los lugares de ocio permiten afrontar de manera más eficiente uno de los grandes retos actuales del urbanismo: la gestión de la movilidad y los servicios de transporte urbanos y, con ellos, la calidad medioambiental (Ministerio de Fomento, 2019). La agenda sintetiza los principales propósitos en dos objetivos específicos:

- 5.1. Favorecer la ciudad de proximidad. Sus conceptos fundamentales son: un modelo urbano de usos mixtos que reduzca las distancias, la promoción de la conectividad urbana, el reparto equilibrado del espacio, la ciudad para el peatón, los planes de transporte público y de transporte al trabajo, las cadenas metropolitanas, las vías peatonales y ciclistas y la distribución de mercancías.
- 5.2. Potenciar modos de transporte sostenibles. Entre sus conceptos destacados están: los planes de movilidad urbana sostenibles, los sistemas de transporte público eficientes, los intercambiadores de transporte y las redes integradas, los aparcamientos disuasorios, los puntos de alta accesibilidad, vehículos de energías alternativas, las redes peatonales y ciclistas, los vehículos compartidos, la accesibilidad universal y visión integrada de la movilidad.

3. LA MOVILIDAD URBANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ESPAÑA: PRINCIPALES RESULTADOS

En esta sección se llevará a cabo el análisis de las políticas urbanas en España en relación con la movilidad urbana, centrándonos específicamente en las propuestas de las agendas de las ciudades de Sevilla, Valencia y Zaragoza. Estas tres urbes representan ejemplos relevantes de ciudades intermedias en España y nos ofrecen un panorama interesante para comprender cómo se aborda la movilidad en el contexto urbano. A través del análisis y la comparación, examinaremos los principales resultados de las políticas presentadas, propuestas y desarrolladas en los documentos estratégicos de cada una de estas ciudades, considerando las dimensiones señaladas en la sección anterior. Al explorar los enfoques adoptados y los resultados que arroja, obtendremos una visión general de cómo estas ciudades tratan los desafíos de la movilidad urbana y la medida en que la movilidad contribuye a los sistemas locales de bienestar. En estos tres casos analizados se pone de manifiesto la importancia de los planes estratégicos como elementos prioritarios de gobernanza urbana que enlazan con el cambio de paradigma en la planificación expuesto a lo largo de la investigación.

3.1. Sevilla

A comienzos de 2021, la ciudad de Sevilla se comprometía con el Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana del Gobierno de España a elaborar y poner en marcha su agenda urbana y su plan de acción local en el marco de la Agenda Urbana Española. El instrumento aglomera los procesos de planificación estratégica recogidos en documentos anteriores, como el Plan Estratégico Sevilla 2030, aprobado en 2019; la Alianza para la Reactivación Social y Económica de Sevilla ante la crisis del coronavirus, aprobado en septiembre de 2020, y el de Proyectos Estratégicos de Ciudad, presentados en 2020 a la Junta de Andalucía. La visión de Sevilla como ciudad compartida sienta las bases en estos documentos que sirven para la consolidación y desarrollo de la agenda urbana.

Desde 2021, Sevilla cuenta con una Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), que se complementa con el instrumento de transformación de ciudad, la Agenda Urbana de Sevilla, donde se aborda el tema en

el «Eje estratégico 5: Impulso de la movilidad sostenible». En este se plantean diferentes retos que alcanzar a través de ocho proyectos integrales de ciudad.

TABLA 3. MATRIZ DE MOVILIDAD INTEGRADA EN LA AGENDA URBANA DE SEVILLA

	Dimensiones	Subdimensiones	Agenda Urbana de Sevilla									
Movilidad Integrada	Contenido de la Política	Orientación y propósito. Principios básicos que orientan la movilidad	<ul style="list-style-type: none"> «Promoción de medios de transportes no motorizados, a pie o bicicleta, incorporando carriles para tales modos». «Preocupación por la sensibilidad hacia el entorno haciendo un uso racional del espacio y aplicando políticas que revierte de una forma directa en la calidad de vida de la ciudadanía y favorecen la imagen de la ciudad». «Al potenciar ciertos modos de transportes, público descarbonizado y no motorizado, se limitarían las emisiones y residuos que, sumados al uso de energías renovables, se acercaría al propósito de conseguir un sistema de transporte urbano sostenible». «Impulsar la estrategia de ciudad de proximidad a través de un mayor desarrollo de la movilidad sostenible que beneficie los desplazamientos peatonales y el uso de la bicicleta». «Desarrollar un adecuado criterio de intermodalidad entre los diferentes transportes a partir de potenciar la movilidad urbana sostenible». 									
			Prestación de servicios	Movilidad y transporte	Ordenación del Territorio	Medioambiente	Bienestar Social	Vivienda	Cultura y Ocio	Igualdad de Género	Desarrollo económico	Tasa de Cobertura
			1	1	1	1	1	0	1	0	1	7 de 9 (77,77%)
			Eje Físico			Eje Social			Eje Económico	Eje predominante		
			4			2			1	Físico		
	Procedimental	Existencia y naturaleza de los actores	Actor				Naturaleza				Eje predominante	
			Ayuntamiento de Sevilla				Pública				Pública	
			Universidad Pablo de Olavide				Pública					
			Empresas ámbito nacional				Privada					
			Consejería: Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible				Pública					
Consejería: Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.				Pública								
Papel de los actores		Fases de las políticas públicas en las que participan los actores										
	Financiación		Diseño		Implementación		Seguimiento		Evaluación			
	No especificado											

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Agenda Urbana de Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla (2022).

3.1.1. Orientación y propósito

La Agenda Urbana de Sevilla presenta una concepción integral de la movilidad, relacionándola con diferentes áreas de políticas públicas. Persigue alcanzar la equidad, eliminar la desigualdad y asegurar una accesibilidad universal apoyada en un sistema de transporte sostenible. Uniéndose al concepto de *ciudad de los 15 minutos*, señala entre sus objetivos velar por la calidad del aire y el medioambiente, procurar el bienestar de los habitantes mediante aumentar la calidad de vida de la ciudadanía y favorecer la imagen de la ciudad con sensibilización y concienciación hacia el entorno, procurando un uso racional de espacio. A modo de resumen, el objetivo de movilidad de la Agenda Urbana de Sevilla muestra los siguientes propósitos:

- «Promoción de medios de transportes no motorizados, a pie o bicicleta, incorporando carriles para tales modos» (Ayuntamiento de Sevilla, 2022, p. 24).
- «Preocupación por la sensibilidad hacia el entorno, haciendo un uso racional del espacio y aplicando políticas que reviertan de una forma directa en la calidad de vida de la ciudadanía y favorezcan la imagen de la ciudad» (id.).
- «Al potenciar ciertos modos de transportes, público descarbonizado y no motorizado, se limitarían las emisiones y residuos que, sumados al uso de energías renovables, se acercaría al propósito de conseguir un sistema de transporte urbano sostenible» (id.).
- «Impulsar la estrategia de ciudad de proximidad a través de un mayor desarrollo de la movilidad sostenible que beneficie los desplazamientos peatonales y el uso de la bicicleta» (id.).
- «Desarrollar un adecuado criterio de intermodalidad entre los diferentes transportes a partir de potenciar la movilidad urbana sostenible» (ibid, p. 127).

3.1.2. Enfoque integrado

El Plan de Acción de la Agenda Urbana de Sevilla presenta diecinueve proyectos estratégicos con una naturaleza integral, observándose una interrelación con los Objetivos Estratégicos de la Agenda Urbana Española, coincidentes con los Ejes Estratégicos de la Agenda Urbana de Sevilla. Al analizar los ocho proyectos que se relacionan con el Objetivo 5 de la agenda, Movilidad sostenible, se distingue su integralidad al relacionarse con diferentes áreas de política pública y presentarse alineado con los siguientes objetivos de la propia agenda: Ordenación del territorio, Dispersión urbana, Cambio climático y resiliencia, Economía circular, Cohesión y equidad social y Gobernanza.

Como muestra la tabla de operacionalización, a partir de las nueve áreas de política pública que se han establecido y su relación con los ocho proyectos presentes en el plan de acción, se ha evaluado la tasa de cobertura para dar cuenta de la integralidad de los proyectos de movilidad. En este sentido, se observa interrelación con: Prestación de servicios, Movilidad y transporte, Ordenación del Territorio, Medioambiente, Bienestar Social, Cultura y Ocio y Desarrollo económico. De las nueve áreas, solo Vivienda e Igualdad de género quedaría sin correspondencia, lo que daría un resultado que roza el 80% de cobertura.

3.1.3. Red de gobernanza

Tras analizar los ocho proyectos que la Agenda Urbana de Sevilla alinea con su «Eje Estratégico 5: Movilidad sostenible», el Ayuntamiento de Sevilla se presenta como principal actor y órgano gestor de la totalidad de actuaciones. Igualmente cuenta con la colaboración pública y, en menor medida, privada, de otros actores e instituciones que se señalan a continuación.

TABLA 4. TABLA DE PROYECTOS DE MOVILIDAD Y ACTORES. AGENDA URBANA DE SEVILLA

N.º	Proyecto	Actor	Naturaleza del actor
1	Anillo verde	Ayuntamiento de Sevilla	Público
2	Un campus sostenible para Sevilla. Abrir la UPO a Sevilla	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Universidad Pablo de Olavide	Público
		Empresas de ámbito nacional interesadas	Privado
3	Economía circular metropolitana: gestión integral de residuos urbanos y su tratamiento	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible	Público
4	Plan respira Sevilla. Programa de peatonalizaciones	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Público
5	Descarbonización del servicio público de transporte urbano	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Público
6	Red urbana y metropolitana de metro ligero y aparcamientos disuasorios	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Público
7	Fomento de la movilidad cero emisiones	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Público
8	Red ciclista urbana y metropolitana	Ayuntamiento de Sevilla	Público
		Junta de Andalucía. Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio	Público

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Agenda Urbana de Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla (2022).

3.2. Valencia

La Estrategia Urbana Valencia 2030+ se concibe como una estrategia urbana de acción local de aplicación directa sobre el área de influencia de Valencia. Además, cabe destacar que se complementa con la Agenda Urbana Valenciana, cuyas pautas de actuación se aplican en la misma medida en las tres provincias de la comunidad. Se trata de un instrumento que permite a la ciudad de Valencia y a los municipios de su área metropolitana ajustarse y alinearse con las distintas políticas públicas vigentes con el fin de cumplir con los ODS y aquellos de la Agenda Urbana Española.

La integralidad de la movilidad se percibe, en primera instancia, desde los distintos objetivos planteados. Estos se agrupan en dos grandes líneas estratégicas: 1) Movilidad urbana y metropolitana, sostenible, inclusiva y eficiente, y 2) Ciudad inclusiva y de proximidad.

TABLA 5. MATRIZ DE MOVILIDAD INTEGRADA EN VALENCIA 2030+ ESTRATEGIA URBANA

	Dimensiones	Subdimensiones	Valencia 2030+ Estrategia Urbana								
Movilidad Integrada	Contenido de la Política	Orientación y propósito. Principios básicos que orientan la movilidad.	<ul style="list-style-type: none"> «Movilidad urbana sostenible con la cuestión metropolitana como eje clave en la transformación de la movilidad de la ciudad y de la logística urbana. Además, incorpora elementos hasta ahora ajenos como la inclusión social.» «Modelo con un enorme peso de la movilidad activa, así como aquella no motorizada, y el uso intensivo del transporte público poniendo el foco en aquellos grupos sociales más vulnerables.» «Recuperación del espacio público de cara a una movilidad más segura y autónoma para los peatones a todas las edades, dando protagonismo a estos e impulsando la mencionada movilidad activa.» «Importancia de la conectividad a nivel metropolitano entre núcleos de población y polos de actividad económica tanto dentro del propio área metropolitana, como entre ésta y la ciudad de Valencia.» «Sistema eficiente donde las infraestructuras de movilidad juegan un papel estratégico aunado por un sistema de logística eficiente y sostenible con una adecuada gestión del espacio. Todo ello se ha de ver acompañado de una descarbonización de la movilidad con una mayor electrificación del transporte y el impulso a los vehículos de movilidad personal eléctricos.» 								
		Áreas de Política Pública y Ejes	Prestación de servicios	Movilidad y transporte	Ordenación del Territorio	Medioambiente	Bienestar Social	Vivienda	Cultura y Ocio	Igualdad de Género	Desarrollo económico
		1	1	1	1	1	1	1	0	1	8 de 9 (88,88%)
		Eje Físico			Eje Social			Eje Económico			Eje predominante
		4			3			1			Físico
Procedimental	Existencia y naturaleza de los actores	Actor				Naturaleza				Pública	
		Ayuntamiento de Valencia (Área de Desarrollo y Renovación Urbana y Vivienda)				Pública					
		Ayuntamiento de Valencia (Área de Movilidad Sostenible y Espacio Público)				Pública					
		EMT Valencia				Pública					
		MetroBus (Autobuses Metropolitanos de Valencia)				Mixta					
		Generalitat Valenciana				Pública					
		Universitat Politècnica de València				Pública					
		Autoridad de Transporte Metropolitano de Valencia				Pública					
		Autoridad Portuaria de Valencia (Valenciaport)				Pública					
	Asociaciones vecinales				Mixta						
Papel de los actores	Fases de las políticas públicas en las que participan los actores										
	Financiación		Diseño		Implementación		Seguimiento		Evaluación		
	No especificado										

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la documentación relativa a Valencia 2030+ Estrategia Urbana, Ayuntamiento de Valencia (2022a, 2022b, 2022c).

3.2.1. Orientación y propósito

Los principios básicos que orientan el contenido de las políticas propuestas en la Estrategia Urbana Valencia 2030+ se fundamentan en una movilidad integrada donde la cuestión metropolitana cobra especial

relevancia en todas las áreas reconocidas. Esto también implica que los sistemas de movilidad propuestos ofrecen una visión integral que busca una mayor cohesión territorial. Así, en el propio documento se establecen las siguientes prioridades dentro de cada una de las líneas estratégicas clave que articulan la movilidad:

- Línea estratégica 3. Movilidad urbana y metropolitana sostenible, inclusiva y eficiente. Esta establece un «modelo de movilidad urbana sostenible que incorpora la cuestión metropolitana como elemento clave en la transformación de la movilidad de la ciudad» (Ayuntamiento de Valencia, 2022a, p. 105). Dentro de esta línea se plantean una serie de objetivos estratégicos que estructuran la aplicación de esta:
 - Objetivo estratégico 9. Consolidar un modelo no contaminante basado en la movilidad activa y el uso del transporte público. Establece un modelo de movilidad urbana basado en los desplazamientos a pie, en bicicleta y en transporte público (Ayuntamiento de Valencia, 2022a).
 - Objetivo estratégico 10. Promover la movilidad segura y autónoma para todas las edades. Hace hincapié en la recuperación de un espacio público amable para los peatones con mayor seguridad y autonomía en los desplazamientos (id.).
 - Objetivo estratégico 11. Mejorar la conectividad a nivel metropolitano. Impulsa la «conectividad entre cascos urbanos, suburbanos y rurales y entre polos de actividad económica de área metropolitana asegurando desplazamientos eficientes y cómodos a través de una potente red de transporte público» (ibid., p. 106).
 - Objetivo estratégico 12. Acelerar la descarbonización de la movilidad. Este objetivo busca descarbonizar el actual sistema de transporte y movilidad con una mayor electrificación de los medios de movilidad empleados (Ayuntamiento de Valencia, 2022a).
 - Objetivo estratégico 13. Aumentar la eficiencia del sistema de logística. Objetivo dirigido a aumentar la eficiencia y sostenibilidad de los sistemas de logística urbana y la gestión del espacio de cara a la convivencia de la movilidad de personas y mercancías (id.).
 - Objetivo estratégico 14. Impulsar las infraestructuras estratégicas. Busca impulsar «infraestructuras para mejorar la movilidad, los intercambios comerciales y la sostenibilidad de la ciudad» (id.).
- Línea estratégica 5. Ciudad inclusiva y de proximidad. Esta línea establece un «modelo de ciudad inclusivo y de proximidad basado en barrios dinámicos y cohesionados con equipamientos, servicios, espacios públicos y verdes necesarios para garantizar la calidad de vida. Implica el acceso a todo lo necesario para la vida cotidiana en un radio de 15 minutos a pie o en bicicleta». Dicha propuesta de actuación se sustenta en los siguientes objetivos:
 - Objetivo estratégico 18. Equilibrio territorial en la distribución de los equipamientos públicos de la ciudad. Medidas que tengan en cuenta especialmente a los barrios más desfavorecidos (id.).
 - Objetivo estratégico 19. Mejorar los espacios públicos y verdes en los barrios para fomentar la renaturalización. Redes verdes interconectadas (id.).
 - Objetivo estratégico 20. Consolidar la pluricentralidad urbana en un modelo de ciudad de 15 minutos. Propone un «modelo de ciudad descentralizado y de usos mixtos con todo lo necesario para la vida cotidiana a una distancia, a pie o en bicicleta, de 15 minutos» (ibid., p. 153).

3.2.2. *Enfoque integrado*

La estrategia urbana de Valencia presenta una alta tasa de cobertura de áreas de política pública en relación con los proyectos vinculados a la movilidad urbana. Es el caso que mayor cobertura presenta, con un 89 %, en donde todas las áreas establecidas se vinculan con las iniciativas de movilidad propuestas en el plan de acción, con la excepción del área de Igualdad de Género. La propia estructura de programación de la agenda permite observar un alto grado de integración entre los proyectos y las temáticas, de modo que las iniciativas vinculadas a la movilidad urbana se encuentran en diferentes programas presentes en el instrumento estratégico. De este modo las acciones relacionadas con la movilidad se ubican en las siguiente secciones: Programa 1: La València de los 15 minutos, en su Línea de Actuación 1.1: Planificación Urbanística; Programa 2: València ciudad de plazas y viandantes, Línea de Actuación 2.1: València, ciudad de plazas y Línea de Actuación 2.4: recuperación de espacio público en barrios; Programa 7: Descarbonización de la movilidad y movilidad como servicio, Línea de Actuación 7.4: Sistemas inteligentes de transporte público; Programa 9: Infraestructuras Estratégicas, Línea de Actuación 9.5: Puerto de València y en el Programa 23: Accesibilidad Universal en la Ciudad, Línea de Actuación 23.3: Accesibilidad Universal a Espacios Públicos.

3.2.3. Red de gobernanza

En el Plan de Acción de la Estrategia Urbana Valencia 2030+ se visiona la participación de lo que se denomina como «las cinco hélices: 1) administración pública; 2) sector privado, emprendimiento y sindicatos; 3) sociedad civil; 4) academia e investigación; y 5) medios de comunicación» (Ayuntamiento de Valencia, 2022c, p. 13). Si bien, en el propio instrumento no se detallan los actores directamente implicados en cada uno de los proyectos, si se establece su participación de forma transversal al conjunto de iniciativas. A continuación, se referencian los actores implicados en la propia estrategia de movilidad de la ciudad de Valencia:

TABLA 6. TABLA DE PROYECTOS DE MOVILIDAD Y ACTORES. VALENCIA 2030+ ESTRATEGIA URBANA

N.º	Proyecto	Actor	Naturaleza del actor
1	Plan Especial de Nazaret (Línea de Actuación 1.1)	Ayuntamiento de València. Área de Desarrollo y Renovación Urbana y Vivienda	Público
2	Plan Especial del Cabanyal-Canyamelar (Línea de Actuación 1.1)	Ayuntamiento de València. Área de Movilidad Sostenible y Espacio Público	Público
3	Plaza del Ayuntamiento (Línea de Actuación 2.1)	EMT Valencia (Empresa Municipal de Transportes)	Público
4	Plaza de la Reina (Línea de Actuación 2.1)	MetroBus. Autobuses Metropolitanos de Valencia	Mixto
5	Superilla de la Petxina (Línea de Actuación 2.4)	Generalitat Valenciana	Público
6	Superilla de Orriols (Línea de Actuación 2.4)	Universitat Politècnica de València	Público
7	Sensores medioambientales embarcados en EMT (Línea de Actuación 7.4)	Autoridad de Transporte Metropolitano de Valencia	Público
8	Plan Especial Zona Sur 1. Puerto de Valencia (Línea de Actuación 9.5)	Autoridad Portuaria de Valencia (Valenciaport)	Público
9	Accesibilidad en las playas (Línea de Actuación 23.3)	Asociaciones vecinales	Mixto
10	Plaza de Brujas (Línea de Actuación 23.3)	Asociaciones vecinales	Mixto

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de documentación relativa a Valencia 2030+ Estrategia Urbana, Ayuntamiento de Valencia (2022c).

3.3. Zaragoza

La ciudad de Zaragoza posee una trayectoria destacada en el ámbito de la planificación estratégica. Por ese motivo desarrolló su plan de acción de agenda urbana teniendo en cuenta un proceso de planificación local extendido en el tiempo. Desde su primer plan estratégico en 1998, hasta la actualidad, Zaragoza cuenta con veinticinco años de experiencia en la planificación estratégica. El documento Estrategia Zaragoza +20, aprobado en 2019, vigente en la actualidad, plantea los ejes principales de transformación de la ciudad de cara a los siguientes veinte años y constituye un marco general para la realización de su agenda urbana local.

En lo que respecta al tratamiento de la movilidad urbana, el documento se apoya en una serie de planes sectoriales que abordan la temática en sí misma. Las actuaciones contempladas en la agenda urbana tienen como referencia tanto el instrumento supramunicipal de Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza (DMM_Z) como el Plan de Movilidad Urbana Sostenible de Zaragoza (PMUS). El Objetivo Estratégico 5 de la Agenda Urbana de Zaragoza –Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible– contempla la implementación de siete proyectos que dan respuesta a distintas problemáticas y necesidades identificadas en el diagnóstico de ciudad.

TABLA 7. MATRIZ DE MOVILIDAD INTEGRADA EN LA AGENDA URBANA ZARAGOZA

Dimensiones		Subdimensiones	Agenda Urbana de Zaragoza								
Contenido de la Política	Orientación y propósito. Principios básicos que orientan la movilidad	<ul style="list-style-type: none"> «Movilidad urbana como elemento clave en la planificación de las ciudades en diferentes aspectos, el de la sostenibilidad, la articulación territorial y la justicia espacial. Por lo tanto, es imprescindible una planificación integral e integrada de la movilidad para avanzar hacia un modelo de ciudad compacto, mixto, sostenible y equitativo». «Nuevas formas de movilidad que empiecen por los peatones, con perspectiva de género, priorizando aceras y calles peatonales o compartidas, con el diseño del espacio público con las personas como prioridad». 									
	Áreas de Política Pública y Ejes	Prestación de servicios	Movilidad y transporte	Ordenación del Territorio	Medioambiente	Bienestar Social	Vivienda	Cultura y Ocio	Igualdad de Género	Desarrollo económico	Tasa de Cobertura
		1	1	1	1	1	0	0	0	1	6 de 9 (66,66%)
		Eje Físico				Eje Social				Eje Económico	Eje predominante
4				1				1	Físico		
Movilidad Integrada	Procedimental	Existencia y naturaleza de los actores	Actor					Naturaleza			Eje predominante
			Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)					Pública			Pública
			Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Urbanismo y Equipamientos)					Pública			
			Consortio de transportes del área de Zaragoza CTZ					Pública			
			Ebrópolis (Asociación para el desarrollo estratégico de Zaragoza y su entorno)					Mixta			
			Tranvías de Zaragoza					Mixta			
			Asociaciones y federaciones vecinales					Pública			
			Concesionarios de los Servicios					Privada			
			Universidad de Zaragoza					Pública			
			Agentes sociales y vecinales					Pública			
			Municipios y juntas vecinales de barrios rurales					Pública			
	Meep (App de movilidad urbana)					Privada					
Papel de los actores	Fases de las políticas públicas en las que participan los actores										
	Financiación		Diseño		Implementación		Seguimiento		Evaluación		
	No especificado										

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Agenda Urbana de Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza (2022).

3.3.1. Orientación y propósito

La orientación del contenido de las políticas propuestas se basa en una visión integral que articula la movilidad con un conjunto amplio de temáticas y de demandas sociales. Así, se pone el énfasis en los conceptos de modelo de ciudad compacta, la importancia de la sostenibilidad y la idea fuerza de ubicar a los peatones en el centro. La síntesis de este enfoque y el propósito de este objetivo se manifiestan en estos pasajes de la agenda:

- «La movilidad urbana es un aspecto clave en la planificación de las ciudades en diferentes aspectos, el de la sostenibilidad, la articulación territorial y la justicia espacial. Por lo tanto, es imprescindible una planificación integral e integrada de la movilidad para avanzar hacia un modelo de ciudad compacto, mixto, sostenible y equitativo». (Ayuntamiento de Zaragoza, 2022, p. 80).
- «Habilitando nuevas formas de movilidad que empiecen por los peatones, con perspectiva de género; priorizando aceras y calles peatonales o compartidas, con el diseño del espacio público con las personas como prioridad». (Íd.).

3.3.2. Enfoque integrado

Para conocer las áreas de política pública vinculadas a la movilidad urbana en la Agenda Urbana de Zaragoza se tuvieron en cuenta los siete proyectos allí planteados y su relación con el resto de objetivos

estratégicos de la Agenda Urbana Española. En ese sentido, y partiendo de su ubicación en el Objetivo Estratégico 5, los proyectos encuentran relación con diferentes objetivos de la agenda: Ordenación territorial, Modelo de ciudad, Medioambiente, Recursos, Innovación y Gobernanza.

De igual modo, de entre las seis dimensiones de la Estrategia Zaragoza +20, el Objetivo Estratégico 5 –Favorecer la proximidad y la movilidad sostenible– se encuentra alineado con tres de ellas. Las dimensiones: 1. Un territorio policéntrico, articulado y cohesionado que armoniza y equilibra sus barrios y los municipios del entorno; 2. Una Zaragoza y entorno cuidadores e inclusivos que tienen en cuenta a todas las personas y avanzan en derechos sociales y calidad de vida, y 3. Un territorio sostenible que protege el medioambiente y la biodiversidad, trabaja a favor del clima y es referente en el agua (Ayuntamiento de Zaragoza, 2022).

Teniendo en cuenta estas alineaciones, y a partir de la lectura de los siete proyectos establecidos en plan de acción local bajo el objetivo de movilidad, se considera que existe relación con las siguientes áreas de políticas públicas: Prestación de servicios, Movilidad y transporte, Bienestar social, Ordenación del territorio, Medioambiente y Desarrollo económico.

3.3.3. Red de actores

La metodología propia de la Agenda Urbana de Zaragoza contempla la participación activa del conjunto de actores de la realidad local. Tanto en el proceso de diagnóstico como para la validación de las medidas propuestas, se ha contado con el consenso de la comunidad, a través de un proceso de inclusión y un ejercicio de gobernanza transnivel y multinivel.

De igual modo, y poniendo la lupa en las fichas de los siete proyectos planteados en el objetivo estratégico de movilidad, se ha identificado la presencia de diferentes actores según la naturaleza y objetivos propios de cada proyecto. De este modo, dando por sentado la coordinación por parte del ayuntamiento de Zaragoza y de las áreas públicas competentes, se presentan a continuación los actores y organismos implicados en ellos:

TABLA 8. TABLA DE PROYECTOS DE MOVILIDAD Y ACTORES. AGENDA URBANA DE ZARAGOZA

N.º	Proyecto	Actor	Naturaleza del actor
1	Definición de una nueva ordenanza de movilidad	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza CTZ	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
2	Desarrollo de un transporte público eficiente e innovador: reordenación y articulación del sistema	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza CTZ	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
		Asociaciones y federaciones vecinales	Público
		Concesionario del servicio	Privado
		Tranvías de Zaragoza	Mixto
3	Impulso de la prioridad peatonal: Calmado de tráfico	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad; Área de Urbanismo y Equipamientos)	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
		Asociaciones y federaciones vecinales	Público
		Universidad de Zaragoza	Público
		Agentes sociales y vecinales	Público

N.º	Proyecto	Actor	Naturaleza del actor
4	Descarbonización de la flota de autobuses urbanos	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza CTZ	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
5	Programa estratégico de aparcamientos de disuasión y/o intermodales	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza CTZ	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
6	Ampliación y articulación de la red ciclable	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Consorcio de Transportes del Área de Zaragoza CTZ	Público
		Municipios y juntas vecinales de barrios rurales	Público
		Ebrópolis (Asociación para el Desarrollo Estratégico de Zaragoza y su Entorno)	Mixto
		Federaciones vecinales y asociaciones	Público
7	Digitalización de la movilidad: Desarrollo de una Aplicación MOBILITY AS A SERVICE – Zaragoza Urban Mobility (ZUM)	Ayuntamiento de Zaragoza (Área de Servicios Públicos y Movilidad)	Público
		Concesionario del servicio	Privado
		Tranvía Zaragoza	Mixta
		Meep (app de movilidad urbana)	Privado

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de la Agenda Urbana de Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza (2022).

CONCLUSIONES

En esta sección se presentan las conclusiones obtenidas a partir del análisis comparado de las agendas urbanas de Sevilla, Valencia y Zaragoza con relación a la movilidad urbana.

En cuanto a la orientación y propósito de las políticas, encontramos que los tres documentos hacen énfasis en el desafío de lograr una movilidad urbana sostenible y en la importancia de un modelo de desarrollo compacto, de proximidad y de movilidad activa. Además, se destaca el papel central del peatón y la movilidad no motorizada en todas las ciudades. Sin embargo, a pesar de estas orientaciones comunes, se observa que la materialización completa de estos principios en los proyectos de movilidad es limitada.

Las tres agendas urbanas plantean una serie de principios básicos sobre los que se sustenta la movilidad urbana con concepciones similares y en sintonía con las directivas establecidas en la Agenda Urbana Española. Así, en los tres documentos se hace hincapié en el reto y objetivo de la movilidad urbana sostenible como tema general y se pone el énfasis en el impulso de un modelo de desarrollo compacto (Zaragoza), de proximidad (Sevilla) y de movilidad activa (Valencia). Estos tres casos de estudio constituyen un relato común y en la misma dirección respecto a cómo abordan la movilidad. A su vez, este punto se vincula directamente con la idea del «peatón en el centro», es decir, beneficiar los desplazamientos peatonales y la movilidad no motorizada como elemento central. De igual modo, en las tres experiencias se menciona a la movilidad urbana como elemento fundamental para la ordenación del territorio, la adecuada gestión del espacio y la mejora de la calidad de vida del conjunto de la ciudadanía. Estas ideas se encuentran en sintonía tanto con las directivas de la Agenda Urbana Española, así como con la Estrategia de Movilidad Segura,

Sostenible y Conectada 2030⁶. Pero si ponemos la lupa en los proyectos de movilidad presentes en las agendas, esta orientación no termina de materializarse de forma completa. Si bien esto puede interpretarse como un impedimento al desarrollo de las iniciativas propuestas, es importante destacar el hecho de que la puesta en marcha y el desarrollo de un instrumento estratégico toma su tiempo y será necesario visitar las agendas aquí expuestas en un futuro próximo para analizar y valorar el grado en que las mismas se han cumplido. Además, esto podría complementarse con fuentes de información secundarias y metodologías de investigación cualitativa, como entrevistas, para reforzar los análisis expuestos. Así mismo, la comparativa de estas tres ciudades medias con aglomeraciones urbanas de características similares, principalmente a nivel europeo, daría una visión cohesionada acerca del desarrollo de la movilidad urbana sostenible en Europa. Adicionalmente, esto podría extrapolarse a otras regiones del mundo.

TABLA 9. LA MOVILIDAD URBANA EN ESPAÑA DESDE LOS SISTEMAS LOCALES DE BIENESTAR: ANÁLISIS COMPARADO DE CASOS

	Dimensiones	Subdimensiones	Agenda Urbana de Sevilla		Valencia 2030+ Estrategia Urbana		Agenda Urbana Zaragoza	
Movilidad Integrada	Contenido de la Política	Orientación y propósito. Principios básicos que orientan la movilidad.	<ul style="list-style-type: none"> «Impulsar la estrategia de ciudad de proximidad a través de un mayor desarrollo de la movilidad sostenible que beneficie los desplazamientos peatonales y el uso de la bicicleta». «Al potenciar ciertos modos de transportes, público descarbonizado y no motorizado, se limitarían las emisiones y residuos que, sumados al uso de energías renovables, se acercaría al propósito de conseguir un sistema de transporte urbano sostenible». 		<ul style="list-style-type: none"> «Modelo con un enorme peso de la movilidad activa, así como aquella no motorizada, y el uso intensivo del transporte público poniendo el foco en aquellos grupos sociales más vulnerables.» «Sistema eficiente donde las infraestructuras de movilidad juegan un papel estratégico aunando por un sistema de logística eficiente y sostenible con una adecuada gestión del espacio. Todo ello se ha de ver acompañado de una descarbonización de la movilidad con una mayor electrificación del transporte y el impulso a los vehículos de movilidad personal eléctricos». 		<ul style="list-style-type: none"> Modelo de ciudad compacto, mixto, sostenible y equitativo. Nuevas formas de movilidad que empiecen por los peatones, con perspectiva de género, con el diseño del espacio público con las personas como prioridad. 	
			Áreas de Política Pública y Dimensiones	Tasa de cobertura	Eje predominante	Tasa de cobertura	Eje predominante	Tasa de cobertura
	Procedimental	Existencia y naturaleza de los actores	Número de actores	Perfil predominante	Número de actores	Perfil predominante	Número de actores	Perfil predominante
			5	Pública	9	Pública	11	Pública
Papel de los actores		Fases de las políticas públicas en las que participan los actores						
No especificado								

Fuente: elaboración propia a partir de datos procedentes de los documentos públicos de la Agenda Urbana de Sevilla, Ayuntamiento de Sevilla (2022); la Agenda Urbana de Zaragoza, Ayuntamiento de Zaragoza (2022), y de Valencia 2030+ Estrategia Urbana, Ayuntamiento de Valencia (2022a, 2022b, 2022c).

Con relación a las áreas de política pública y ejes, encontramos en las tres agendas que el perfil físico prevalece en los proyectos de movilidad. Valencia presenta la mayor vinculación, con diferentes áreas de política pública con una cobertura del 89 %, seguida por Sevilla 78 % y Zaragoza 67 %. Sin embargo, las tres ciudades están plenamente conectadas con las áreas de prestación de servicios, movilidad y transporte, ordenación del territorio y medioambiente, que forman parte del eje físico y el económico. En cambio, en el eje social no se encuentra una cobertura total de las áreas vinculadas a los proyectos presentes en las agendas.

⁶ Comisión Europea (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0789>

En cuanto a los actores involucrados, se identifica la presencia de diferentes actores relacionados con los proyectos de movilidad en las agendas urbanas. En los tres casos, predominan los públicos, aunque también se involucran otros del ámbito privado y mixto. Sin embargo, en ninguno de los casos se especifica el papel de los actores en los proyectos planteados en cada plan de acción. Aunque se menciona la participación activa de actores y entidades sociales, no se especifica la implicación de estos en las diferentes fases de la política pública. Esta es una posible línea de investigación para futuros estudios sobre la participación genuina de las instituciones y entidades en las políticas de movilidad. Se espera que a medida que se desarrollen e implementen las agendas urbanas, se vayan generando documentos adicionales que brinden más detalles sobre el seguimiento de los proyectos y la participación de las entidades involucradas.

En definitiva, estos casos de Sevilla, Valencia y Zaragoza contribuyen a los sistemas locales de bienestar de manera significativa, aunque con algunas limitaciones. Podría afirmarse que el perfil modal de las ciudades analizadas sería aquel en el que las ciudades priorizan aquellas políticas y asuntos relacionados con la movilidad urbana, reconociendo su importancia en el desarrollo integral de los territorios y los ciudadanos. Sus agendas urbanas reflejan una comprensión amplia del bienestar y la calidad de vida, integrando la movilidad urbana con otras áreas de política pública y promoviendo un enfoque de servicios de proximidad. La incorporación de una perspectiva integral en estas políticas implica la consideración de la movilidad urbana en relación con otras temáticas. Se busca abordar de manera holística las necesidades y demandas sociales de los ciudadanos. Además, la presencia y el papel de los actores sociales en la planificación y ejecución de las políticas de movilidad también son elementos clave en dichos instrumentos de política pública.

En futuras investigaciones será importante abordar un análisis extensivo que incorpore, por un lado, un mayor número de agendas urbanas implementadas en España, con el objetivo de constatar que las evidencias obtenidas del análisis de estos casos se reproducen en el conjunto del país; y por el otro, un análisis integral del impacto y la implementación de las políticas públicas planteadas en los respectivos documentos.

AGRADECIMIENTOS

Los autores de este artículo agradecemos a los evaluadores anónimos y al equipo editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) sus sugerencias y comentarios a la primera versión de este trabajo.

LISTADO DE ACRÓNIMOS/SIGLAS

ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de las Naciones Unidas
MITMA	Ministerio de Transporte Movilidad y Agenda Urbana
MDUSI	Modelo de desarrollo urbano sostenible e integrado
PMUS	Plan de movilidad urbana sostenible
DMM_Z	Directrices Metropolitanas de Movilidad de Zaragoza

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuntamiento de Sevilla (2022). *Agenda Urbana de Sevilla*. <https://www.sevilla.org/ciudad/planificacion-estrategica/plan-de-accion-de-la-agenda-urbana-2030/agenda-urbana-2030.pdf>
- Ayuntamiento de Valencia (2022a). *Valencia 2030+ Estrategia Urbana. Diagnóstico Estratégico*. https://estrategiaurbanavlc2030.es/wp-content/uploads/2022/10/1_DIAGNOSTICO-ESTRATEGICO-es.pdf
- Ayuntamiento de Valencia (2022b). *Valencia 2030+ Estrategia Urbana. Marco Estratégico Ciudad de Valencia*. https://estrategiaurbanavlc2030.es/wp-content/uploads/2022/10/2_MARCO-ESTRATEGICO-es.pdf
- Ayuntamiento de Valencia (2022c). *Valencia 2030+ Estrategia Urbana. Plan de Acción Local*. https://estrategiaurbanavlc2030.es/wp-content/uploads/2023/02/3_PLAN-DE-ACCION-es.pdf
- Ayuntamiento de Zaragoza (2022). *Agenda Urbana de Zaragoza. Plan de acción*. https://www.zaragoza.es/contenidos/agenda-urbana/Plan-AccionAUZ2030digital_Edit.pdf

- Andreotti, A., Mingione, E. y Polizzi, E. (2012). Local Welfare Systems: A Challenge for Social Cohesion. *Urban Studies*, 49(9), 1925-1940. <https://doi.org/10.1177/0042098012444884>
- Blanco Fillola, I. I. (2005). Políticas de regeneración urbana en Barcelona: distintos modelos en una misma ciudad. *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18-21 de octubre de 2005, Santiago, Chile. Universidad Autónoma de Barcelona.
- Buchanan, J. M. (1971). Principles of urban fiscal strategy. *Public Choice*, 11(1), 1-16. <https://doi.org/10.1007/BF01726209>
- Del Pino, E., Hernández-Moreno, J. y Moreno, L. (2022). Territorial welfare governance changes: Concepts and explanatory factors. En Y. Kazepov, E. Barberis, R. Cucca y E. Mocca (eds.), *Handbook on Urban Social Policies International Perspectives on Multilevel Governance and Local Welfare* (pp. 39-54). Edward Elgar Publishing.
- Donzelot, J. (2007). La ciudad de tres velocidades. En *La fragilización de las relaciones sociales* (pp. 21-68). Círculo de Bellas Artes de Madrid.
- Farinós Dasí, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (46), 11-32. <https://www.bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/668>
- Forester, J. (1988). *Planning in the Face of Power*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520908918>
- Huete García, M.^a Á. (2008). *Nueva gobernanza, servicios municipales y modelos de gobierno local. Estudio comparado de Estados Unidos, Noruega y España* [tesis doctoral]. Universidad Pablo de Olavide.
- Huete García, M.^a Á., Merinero Rodríguez, R. y Muñoz Moreno, R. (2015). Los sistemas locales de bienestar. Un análisis desde las políticas de regeneración urbana. *Revista de Estudios Políticos*, (169), 201-234. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.169.07>
- Huete García, M.^a Á. y Merinero Rodríguez, R. (2021). *La Agenda Urbana. Un instrumento de política pública para las ciudades*. Editorial Catarata.
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la Ville*. Éditions Anthropos.
- Llopis Orrego, M.^a M., Murciano Rosado, J., Santiesteban, A. y Dorado Rubín, M.^a J. (2022). *La movilidad sostenible desde la perspectiva de género en Andalucía: estado de la cuestión, disponibilidad de datos y principales tendencias*. Instituto de Estudios sobre la Hacienda Pública de Andalucía (Fundación IEHPA).
- Ministerio de Fomento (2019). *Agenda Urbana Española*. <https://publicaciones.transportes.gob.es/agenda-urbana-espanola-2019>
- Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2021). *Estrategia de Movilidad segura, sostenible y conectada 2030*. <https://esmovilidad.transportes.gob.es/ejes-estrategicos>
- Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) (2022). *Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible*. <https://www.mitma.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad/ley-de-movilidad-sostenible-y-financiacion-del-transporte>
- Navarro Yañez, C. J. y Rodríguez García, M.^a J. (2009). *Gobernanza multi-nivel y sistemas locales de bienestar en España. El caso de las Diputaciones Provinciales*. Tirant lo Blanch.
- Peterson, P. E. (1982). *City Limits*. University of Chicago Press.
- Poot, J. y Pawar, S. (2013). Is demography destiny? Urban population change and economic validity of future cities. *Journal of Urban Management*, 2(1), 5-23. [https://doi.org/10.1016/S2226-5856\(18\)30062-1](https://doi.org/10.1016/S2226-5856(18)30062-1)

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ENTREVISTAS
Recibido: 31-10-2024
Aceptado: 31-10-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11466>
Páginas: 115-115



Referencia: del Pino Matute, E. (2024). Presentación de la nueva sección «Entrevistas». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 115-115. <https://doi.org/10.24965/gapp.11466>

Presentación de la nueva sección «Entrevistas»

Presentation of the new section «Interviews»

del Pino Matute, Eloísa

Editora jefa de *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) (España – Spain)

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP) se complace en presentar una nueva sección de «Entrevistas», que inauguramos en este número. Esta iniciativa nace con el objetivo de acercar a nuestros lectores y lectoras las reflexiones, experiencias y perspectivas de personas con amplia experiencia en las políticas y la gestión pública, ya provengan del mundo académico e investigador o desempeñen puestos de responsabilidad en la Administración. A través de estas conversaciones en profundidad con entrevistadores especializados, seleccionados por nuestro Comité Editorial, esta sección busca explorar las trayectorias intelectuales, las contribuciones teóricas y metodológicas de académicos o expertos nacionales e internacionales de prestigio, cuyo trabajo haya sido fundamental para comprender mejor las instituciones e ideas de la gobernanza actual o los procesos de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. Las entrevistas abordarán temas centrales para nuestra revista, como las políticas públicas y los determinantes de su diseño o su impacto, la gestión y los servicios públicos, los procesos de innovación y transformación en la Administración pública, las tecnologías y la inteligencia artificial y su aplicación en el sector público, la gestión de crisis, las reformas de la gobernanza multinivel o la reforma del Estado, entre otros.

Inauguramos esta sección con dos piezas que ejemplifican perfectamente este espíritu. En la primera de ellas, entrevistamos al profesor Daniel Béland, director del McGill Institute for the Study of Canada, quien nos ofrece valiosas reflexiones sobre el papel de las ideas en el desarrollo de las políticas públicas y los Estados de bienestar. La segunda entrevistada es la profesora Mariely López-Santana, de la Universidad George Mason, que analiza la gobernanza multinivel y la gestión territorial de crisis económicas y sociales.

Las entrevistas siguen un formato académico estándar, que incluye resúmenes en español e inglés, palabras clave y una introducción contextual que sitúe la relevancia del trabajo de la persona entrevistada. Además, los entrevistadores podrán incluir sus propias reflexiones y análisis, enriqueciendo así el diálogo académico.

Confiamos en que esta nueva sección contribuya a fortalecer el papel de GAPP como espacio de encuentro entre la investigación y la práctica profesional. Invitamos a nuestros lectores y lectoras a participar en esta conversación y a proponer nuevas entrevistas que ayuden a expandir nuestro entendimiento colectivo de la gestión y el análisis de políticas públicas.



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ENTREVISTAS
Recibido: 20-09-2024
Aceptado: 22-09-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11448>
Páginas: 116-125

Referencia: Hernández-Moreno, J. / Cruz-Martínez, G. (2024). Gobiernos, territorios y políticas públicas: un análisis desde una perspectiva multidimensional y multisectorial. Entrevista con Daniel Béland. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 116-125. <https://doi.org/10.24965/gapp.11448>

[The English version of the interview is also available here](#)

Gobiernos, territorios y políticas públicas: un análisis desde una perspectiva multidimensional y multisectorial. Entrevista con Daniel Béland

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

RESUMEN

En esta entrevista dialogamos con Daniel Béland, director del McGill Institute for the Study of Canada y Professor del Department of Political Science sobre varios de los temas que vertebran el enfoque y la misión teórica y práctica de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (GAPP), como la reforma de las instituciones y sus determinantes –por ejemplo, el papel de la ideas en los diferentes actores– o el impacto del federalismo –especialmente el federalismo fiscal– en el desarrollo y cambio de los Estados de bienestar y las políticas sociales desde un punto de vista comparado. A lo largo de las siguientes páginas tratamos de aportar algo de luz a todos estos temas mediante un repaso de la agenda de investigación del profesor Daniel Béland de los últimos veinte años, deteniéndonos en sus principales aportaciones, tanto teóricas como empíricas.

PALABRAS CLAVE

Política pública comparada; política social; política territorial; política canadiense; federalismo.

INTRODUCCIÓN

Daniel Béland es el director del Instituto McGill para el Estudio de Canadá y profesor James McGill en el Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad McGill. Obtuvo su doctorado en Sociología Política en la École des Hautes Études en Sciences Sociales (París). Ha sido investigador visitante en la Universidad de Harvard, la Universidad de Nagoya y la Universidad Nacional de Singapur, así como profesor visitante en las universidades de Bremen, Helsinki y del Sur de Dinamarca. También ha sido becario Fulbright en la Universidad George Washington y en la Academia Nacional de Seguros Sociales.

Actualmente, es editor de la revista *Policy and Society* y editor ejecutivo del *Journal of Comparative Policy Analysis*. Además de su labor académica, ha participado en numerosos programas de formación para funcionarios públicos.

Los objetivos de esta entrevista son explorar y profundizar en las principales cuestiones y resultados de la investigación realizada por el profesor Béland, centrada en explicar la estabilidad y el cambio en

las políticas públicas. Más concretamente, su programa de investigación explora la relación entre las ideas y las instituciones en el cambio de políticas en dos áreas clave: el federalismo fiscal y la reestructuración del Estado de bienestar. Desde un punto de vista teórico, la agenda de investigación también hace hincapié en la importancia de la retroalimentación de las políticas para explicar las dinámicas de continuidad y cambio. En el plano empírico, esta agenda de investigación se centra ahora en el impacto de la COVID-19, tanto en el federalismo fiscal como en el cambio de las políticas sociales en Canadá y otros lugares del mundo.

.....
En su carrera académica, ha abordado una amplia gama de temas, desde políticas sociales y análisis de políticas públicas hasta federalismo comparado y políticas territoriales, a menudo empleando enfoques centrados en la sociología política y países específicos, como Canadá. A primera vista, estos temas podrían percibirse como separados o inconexos. Sin embargo, es probable que existan algunas preocupaciones o enfoques comunes que subyacen en toda su agenda de investigación. ¿Podría compartir con nosotros el hilo conductor que enlaza sus diversos proyectos y líneas de investigación a lo largo de los últimos veinte años? ¿Qué preguntas fundamentales busca responder a través de estas diversas líneas de trabajo, a menudo desde una perspectiva comparativa? ¿Qué límites ha estado dispuesto a desafiar o cruzar?
.....

He publicado más de veinte libros y doscientos artículos en revistas académicas, así que para responder a su pregunta primero trazaría una línea entre mi trabajo central y las publicaciones derivadas de colaboraciones, donde no soy el líder o colíder. Si excluimos esas, gran parte de mi trabajo ha girado en torno a la política de la estabilidad y el cambio en relación con el papel de las ideas y las instituciones, y cómo estas interactúan. Esta obsesión tanto por las ideas como por las instituciones se remonta a mi época como estudiante de doctorado en París, cuando me expuse al institucionalismo histórico y al debate sobre el papel de las ideas dentro y más allá de este enfoque. Mi director de tesis, Pierre Rosanvallon, es, entre otras cosas, un historiador de las ideas y siempre he tomado en serio el papel de las ideas en la política. Sin embargo, cuando asistí a un seminario sobre institucionalismo histórico impartido por Stephen Skowronek, de la Universidad de Yale (entonces profesor visitante en mi universidad), descubrí un enfoque diferente basado en una comprensión más angloamericana de la investigación en ciencias sociales que desafiaba mis suposiciones existentes sobre el papel de las ideas, que había dado por sentado. Hubo una especie de lucha para mí entre este enfoque riguroso y convincente y mi interés en el papel de las ideas, que no era central en el institucionalismo histórico en ese momento. Involucrarme con el institucionalismo histórico me obligó a adoptar una comprensión más rigurosa del papel de las ideas en la política y las políticas públicas, que tomara en serio el papel de las instituciones.

Desde entonces, implícita o explícitamente, la mayor parte de mi trabajo académico central se deriva de esta tensión entre mi enfoque en el papel de las ideas y mi interés en el análisis institucional histórico, especialmente en lo que respecta a cómo explicamos la estabilidad y el cambio a lo largo del tiempo. Este tema lo he explorado en contextos como el debate sobre la estabilidad y el cambio de políticas, o la discusión sobre el papel del federalismo y el nacionalismo en el desarrollo de políticas.

Aunque gran parte de mi trabajo se centra en un solo país, comenzando con Estados Unidos y luego Canadá, mucho de él también es comparativo. Incluso cuando estudio un país, trato de adoptar una perspectiva comparativa basándome en la literatura existente, especialmente la teórica. Este enfoque hace que los enigmas que abordo y las cuestiones teóricas que planteo sean importantes para personas que quizás no estén específicamente interesadas en el país objeto de estudio.

En cuanto a las fronteras disciplinarias, tengo un doctorado en Sociología Política y, desde el inicio de mi carrera, he enseñado en un departamento de sociología, en una escuela de políticas públicas y ahora en un departamento de ciencias políticas. He publicado en revistas interdisciplinarias de políticas públicas, sociología, ciencias políticas y geografía, y mucho más allá. Disfruto cruzando fronteras académicas y he colaborado con personas de muchas disciplinas diferentes, lo que me ha estimulado y me ha permitido abordar cuestiones empíricas y tratar temas desde diferentes perspectivas. Mi formación en Montreal y en París fue bastante interdisciplinaria por naturaleza, pero también he aprendido a enmarcar mi trabajo dentro de debates disciplinarios que me interesan. En general, también diría que me he convertido más en un politólogo con el tiempo, aunque mis raíces sociológicas son profundas.

.....
Nos gusta mucho esta idea de utilizar un estudio de caso como trabajo comparativo, contrastando lo que se ha encontrado con investigaciones previas, confirmando, refutando o complementando lo que ya existe. ¿Podría profundizar un poco más sobre la relevancia de este enfoque?
.....

Recuerdo que cuando era estudiante de doctorado pasé un tiempo en la Universidad de Chicago y conocí a John Miles, un académico de política social, que se convirtió en uno de mis mentores. Él me dijo que, si trabajas sobre Canadá, tienes que hacer que tu trabajo de alguna manera sea comparativo para que resulte atractivo a personas fuera de Canadá, porque a la mayoría de la gente no le interesa Canadá. Esto se puede decir de muchos países.

Por supuesto, para países como Estados Unidos, Alemania, Francia o China, que son grandes, tienen una larga historia y son centrales en la literatura, podrías pensar que no es necesario hacer ese esfuerzo. Pero creo que todos tienen que hacer que su trabajo sea significativo más allá de los casos elegidos.

Este es un problema al que me enfrenté en Francia porque pasé allí bastante tiempo. La academia francesa puede ser bastante introspectiva en su tradición intelectual, pero algunos académicos, como Bruno Pallier en la investigación de políticas sociales, han publicado mucho sobre Francia utilizando una lente comparativa y se han hecho conocidos en todo el mundo.

Si yo fuera un académico español o alguien en América Latina, también enfatizaría este enfoque. Recientemente, di un consejo similar a académicos chinos. Este enfoque no se trata solo de dónde publicas, sino de cómo publicas y enmarcar tu investigación para hacerla accesible a personas de todo el mundo, al tiempo que explicas por qué tu país o área política es importante o, al menos, relevante para conversaciones más amplias.

.....
Su extenso trabajo destaca por su enfoque en explicar el papel y la importancia de las ideas en el desarrollo y la configuración de los Estados de bienestar y las políticas sociales. Ha colaborado con numerosos colegas, generando una escuela de pensamiento en torno a su investigación. Dado este contexto, nos gustaría preguntarle: ¿cómo ha evolucionado este enfoque desde que publicó el libro Ideas and Politics in Social Science Research¹, en el que exploró la influencia de las ideas en la investigación en ciencias sociales? ¿Qué nuevas perspectivas han surgido?
.....

No creo que exista un enfoque dominante para estudiar el papel de las ideas en la política y las políticas públicas, algo que es evidente cuando se observa el libro aludido en la pregunta. Tomemos el caso de la relación entre ideas e intereses, que es bastante central en la literatura, junto con la discusión sobre la interacción entre ideas e instituciones a la que me referí anteriormente. Por ejemplo, algunos de los colaboradores del volumen, como Colin Hay, afirman que los intereses son preferencias subjetivas, mientras que otros colaboradores, como Robert Liberman, ven que los intereses son distintos de las ideas en su fundamento institucional y material. En mi propio trabajo, se puede ver una evolución en la forma en que entiendo los intereses, que me ha acercado más a un enfoque constructivista, escéptico con la suposición de que los intereses son puramente objetivos. Así que diría que, implícita y a veces explícitamente, el debate dentro de la literatura ideacional trata sobre grados de constructivismo y la naturaleza de los intereses, algo sobre lo que David Marsh² ha escrito en un artículo abogando por una forma *suave* de constructivismo en lugar de una forma *pura*, como la propuesta por Hay y sus colegas.

Este debate sobre los intereses no debería ocultar otra cuestión controvertida planteada en nuestro volumen de Oxford de 2010: la afirmación de que existe un consenso sobre el hecho de que las ideas importan y que el debate ahora es sobre cómo importan las ideas. Aunque Jal Mehta partió de esta suposición en su contribución al volumen³ y yo adopté esta visión en ese momento, en un reciente artículo de *Political Science Quarterly*, escrito con Craig Parsons y Adolfo Garcé⁴, sugerimos que, al menos

¹ Béland y Cox (2010).

² Marsh (2009).

³ Véase también Jacobs (2009).

⁴ Parsons *et al.* (2023).

en los Estados Unidos, la mayoría de los politólogos todavía no toman en serio las ideas en su trabajo empírico. En la investigación de políticas públicas muchos enfoques aluden al papel de las ideas. Pero en la ciencia política convencional muchas personas no prestan atención al papel de las ideas como una posible explicación para los enigmas empíricos que intentan abordar. La gente puede decir en teoría que las ideas importan, pero en su trabajo empírico a menudo no consideran posibles explicaciones ideacionales. ¿Cómo convencemos a estos académicos de que consideren las ideas como un posible factor explicativo en su investigación? Esta es una pregunta con la que todavía luchamos, pero creo que podemos presentar un argumento sólido para esto basándonos en el libro de Craig Parsons *How to map arguments in Political Science*⁵, que hace un caso medido del análisis ideacional en la ciencia política.

.....
¿Podría proporcionar ejemplos específicos que ilustren el papel crítico de las ideas en la configuración de las políticas sociales a nivel nacional o regional, particularmente dentro de sectores específicos?
.....

En mi trabajo con André Lecours sobre nacionalismo y política social⁶, hemos demostrado cómo ciertas ideas sobre identidad colectiva y pertenencia han moldeado la política de las políticas sociales en países multinacionales. Aunque la palabra «ideas» no está en el título, nuestro libro de Oxford University Press de 2008 sobre la política de la solidaridad territorial trata en parte sobre ideas. Sin embargo, como muchas de mis otras publicaciones, este libro subraya la importancia de las instituciones políticas y cómo interactúan con ideas específicas y los actores que las llevan, en este caso movimientos y partidos nacionalistas. Al igual que John L. Campbell⁷, creo que las ideas deben estudiarse en estrecha relación con los actores que las formulan y las llevan, y en el contexto institucional en el que se movilizan. Por tanto, mi trabajo con André Lecours sobre nacionalismo y política social trata en parte sobre ideas en su interacción con otros factores en un entorno empírico concreto (en lugar de cosas que flotan en el aire).

Las ideas nacionalistas son centrales en la historia que contamos en nuestro libro de 2008 sobre cómo, a nivel subnacional, los programas sociales se han utilizado para trazar y redefinir los límites de la solidaridad entre las personas y se han utilizado como una forma de movilización política dentro de sistemas federales o descentralizados. Este es uno de los muchos ejemplos de mi trabajo sobre el papel de las ideas, centrado en cómo las ideas nacionalistas pueden dar forma al desarrollo de las políticas sociales a lo largo del tiempo.

.....
En cuanto al contexto de la pandemia y postpandemia (considerado por muchos como una coyuntura crítica o una ventana de oportunidad para la reforma del Estado de bienestar y las políticas sociales), usted ha realizado un extenso trabajo, tanto individualmente como con reconocidos académicos e investigadores, en la producción teórica y, especialmente, en la generación de evidencia empírica. Respecto a este contexto, que se extiende hasta el presente con muchos programas de respuesta a la crisis aún en curso o siendo reformulados, nos gustaría hacerle algunas preguntas. En su artículo «Social policy in the face of a global pandemic»⁸ analiza las respuestas de política social a la crisis de la COVID-19. ¿Qué lecciones cree que podemos extraer de estas respuestas para futuras crisis globales?
.....

Creo que una lección que podemos extraer de las recientes crisis globales, como la pandemia de COVID-19, es que las instituciones siguen siendo resistentes al cambio y que los actores políticos tienden a responder a las nuevas continuando los legados políticos existentes. A nivel ideacional, frente a una emergencia importante y repentina, los actores políticos tienden a recurrir a las ideas a las que normalmente

⁵ Parsons (2007).

⁶ Béland y Lecours (2008).

⁷ Campbell (2004).

⁸ Béland et al. (2021).

acuden durante una crisis. En el caso de las respuestas de política social a la COVID-19, por ejemplo, en muchos países se adoptó el gasto deficitario de estilo keynesiano como solución a la crisis económica desencadenada por las medidas de salud pública⁹.

Esto es algo que hemos visto en todo el mundo industrializado avanzado durante la COVID-19, pero las diferentes formas en que los países respondieron a la crisis fueron realmente dependientes de su trayectoria, siguiendo las características institucionales que han desarrollado en las últimas décadas como regímenes de bienestar específicos.

Una cuestión importante que plantea la pandemia es la cuestión de la duración. La crisis económica de la COVID-19 no duró lo suficiente en la mayoría de los países industriales avanzados como para tener un efecto muy profundo en las instituciones que componen el Estado de bienestar. El marco temporal que utilizamos al estudiar algo y la duración de una crisis o potencial coyuntura crítica son cruciales. Si una crisis dura más tiempo, deja más espacio para que surjan ideas potencialmente divergentes de la trayectoria o camino establecido¹⁰.

Como nos dice Mark Blyth¹¹, las crisis pueden poner en tela de juicio las suposiciones existentes de los creadores de políticas sobre cómo alcanzar sus objetivos. Esto solo es posible, argumentaría yo, cuando la crisis dura lo suficiente como para debilitar el apoyo a las ideas políticas existentes y las instituciones en las que podrían estar integradas. En este contexto, como argumenta Campbell¹², el marco temporal del análisis es crucial cuando estudiamos la estabilidad y el cambio de las políticas institucionales, tanto durante como entre crisis.

Con respecto a la COVID-19, puede ser demasiado pronto para sacar conclusiones definitivas sobre el impacto de esta crisis en la política social. La duración relativamente corta de la crisis económica probablemente debilitó las probabilidades de un cambio que se apartara de la trayectoria establecida hasta el momento¹³.

.....
No hemos encontrado referencias en su investigación más reciente sobre el caso de España. ¿Tiene alguna idea o conocimiento sobre las medidas sociales implementadas en el modelo federal español, el llamado Estado de las autonomías?
.....

Junto con Bélgica, Canadá y Estados Unidos, España es uno de los principales casos empíricos del libro *Putting federalism in its place*, que Scott L. Greer, André Lecours, Kenneth A. Dubin y yo publicamos a finales de 2023¹⁴. Este libro adopta un enfoque configuracional para mostrar cómo el federalismo interactúa con otros factores para dar forma al desarrollo de las políticas sociales. Los lectores españoles deberían encontrarlo especialmente interesante porque su país figura de manera prominente en él.

Además, mi coautor André Lecours es, entre otras cosas, un especialista en España y recientemente hemos escrito un capítulo de libro que compara el federalismo fiscal y las desigualdades regionales en Canadá y España, con un enfoque particular en Alberta y Cataluña. Coescribimos este capítulo con el economista Trevor Tombe y nuestro argumento literal, que cito aquí, es que «el nacionalismo catalán difiere del regionalismo de Alberta. El partidismo y las disparidades económicas impulsan el regionalismo en Alberta, mientras que el nacionalismo catalán enfatiza la identidad, el poder y la autodeterminación. Sin embargo, la política de redistribución territorial a menudo aparece tanto en el regionalismo como en el nacionalismo, aunque típicamente de manera diferente: mientras que impulsa el regionalismo, la política de redistribución territorial complementa el nacionalismo»¹⁵ (Béland *et al.*, próximamente).

⁹ Íd.

¹⁰ Béland (2024).

¹¹ Blyth (2002).

¹² Campbell (2004).

¹³ Béland (2024).

¹⁴ Greer *et al.* (2023).

¹⁵ Béland *et al.* (próximamente).

.....
Usted discute el concepto de policrisis y analiza el desarrollo del programa Beneficio de Respuesta de Emergencia de Canadá en el reciente artículo publicado en Policy Design and Practice¹⁶. ¿Cómo puede este concepto mejorar nuestra comprensión de la formulación de políticas durante crisis complejas e interrelacionadas? Creemos que sus ideas beneficiarían enormemente al caso español y se alinearían con la misión de la revista GAPP de conectar la evidencia científica con la práctica política en todos los niveles de gobierno.
.....

El concepto de *policrisis* se desarrolló para mejorar nuestra comprensión de los procesos globales que ocurren simultáneamente y crean efectos más fuertes debido a eso. Como puede leerse en Lawrence *et al.* (2022, p. 2), «la policrisis global ocurre cuando las crisis en múltiples sistemas globales se entrelazan causalmente de manera que degradan significativamente las perspectivas de la humanidad. Estas crisis interactuantes producen daños mayores que la suma de los que producirían las crisis de forma aislada, si sus sistemas no estuvieran tan profundamente interconectados». Sin embargo, este concepto es útil para entender cómo múltiples crisis pueden reforzarse mutuamente; por ejemplo, cuando convergen fuerzas destructivas económicas, de salud pública y ambientales, que es lo que sucedió durante la pandemia de la COVID-19¹⁷.

Ahora bien, aunque es útil desde un punto de vista teórico, aún está por verse si es útil en términos de conducir el trabajo empírico sobre las respuestas políticas a crisis concretas. En este artículo avanzamos en el estudio del concepto de *policrisis* investigando uno de estos procesos de diseño: la creación del programa de Beneficio de Respuesta de Emergencia de Canadá (CERB) hacia el comienzo de la crisis de la COVID-19. Una de las conclusiones de nuestro estudio de caso es que «gran parte de la literatura existente y los hallazgos de investigación sobre gestión de emergencias y crisis siguen siendo altamente relevantes aquí y que el concepto de “policrisis” no debe extenderse a situaciones donde no se aplica. (...) En última instancia, el caso subraya el hecho de que las lecciones de la literatura existente sobre gestión de crisis con respecto a la importancia del aprendizaje experiencial y la capacidad política en los procesos ágiles de diseño de políticas relacionadas con crisis durante una emergencia se aplican incluso en una situación de policrisis»¹⁸. La literatura tradicional sobre aprendizaje de políticas (policy learning), por ejemplo, puede explicar lo que sucedió sin necesariamente depender del concepto de policrisis.

El concepto de policrisis necesita ser explorado más sistemáticamente en la investigación empírica y la existencia de policrisis no pone en duda gran parte de los estudios existentes sobre gestión de crisis en políticas públicas. En este momento, a menudo se discute a un nivel bastante teórico y abstracto, pero cuando se estudia la política de gestión de crisis hay algunas conexiones ausentes. Seguimos siendo un poco escépticos sobre la utilidad del concepto para el análisis de políticas, como sugerimos en nuestro artículo al utilizar solo un caso¹⁹. Más personas deberían investigar esto empíricamente, especialmente si el concepto de policrisis se vuelve más influyente entre los *politymakers* y no solo dentro del ámbito académico.

.....
En esta última parte de la entrevista nos centraremos especialmente en su producción científica directamente relacionada con el federalismo comparado, la gobernanza territorial y la atención sanitaria, la salud pública y, en última instancia, todo lo relacionado con la salud y la política sanitaria. En cuanto a su análisis del federalismo y la política de financiación sanitaria en Estados Unidos, México y Canadá²⁰, ¿qué similitudes y diferencias destacaría entre estos tres sistemas y cómo han influido en las respuestas a la pandemia?
.....

En este trabajo, Gregory Marchildon, Anahely Medrano y Philip Rocco señalan otro aspecto de mi orientación institucionalista. Soy un institucionalista histórico interesado en el papel de las ideas, pero

¹⁶ Dinan *et al.* (2024).

¹⁷ Íd.

¹⁸ Íd.

¹⁹ Íd.

²⁰ Béland, Marchildon *et al.* (2024).

parte de mi trabajo se centra más en las instituciones políticas y de políticas públicas, así como en su desarrollo a lo largo del tiempo. Por eso he escrito ampliamente sobre la retroalimentación de las políticas, que trata sobre cómo las instituciones políticas impactan en la política de las políticas públicas a lo largo del tiempo²¹.

Como «evento focalizador» por excelencia²², la crisis de la COVID-19 ha impactado directamente en la agenda de política de federalismo fiscal y financiación sanitaria en los tres países considerados. Sin embargo, la naturaleza del problema actualmente en la agenda del federalismo fiscal y la salud pública varía enormemente de un país a otro. En Canadá, el enfoque está claramente en las deficiencias del sistema de cuidados a largo plazo (dependencia), que es un gran desafío en términos de federalismo fiscal y el papel del Gobierno federal y las provincias y territorios²³.

En Estados Unidos, la falta de cobertura universal es un tema clave, con una gran variación en la provisión de cobertura entre estados. Philip Rocco, Alex Waddan y yo analizamos esto en nuestro libro de 2016, *Obamacare wars*, que trata sobre el federalismo y la política de reforma sanitaria en Estados Unidos²⁴.

Finalmente, en México se trata de la arquitectura más amplia del federalismo fiscal en lo que afecta a la financiación sanitaria y el papel de los estados. Históricamente, México era un país mucho más centralizado que Canadá y Estados Unidos, pero las cosas han cambiado con el tiempo y hay bastantes tensiones dentro del sistema mexicano²⁵.

Estas diferentes definiciones del problema reflejan en gran medida los legados institucionales y políticos existentes que son específicos de cada uno de estos tres países. Una vez más, los legados políticos son muy importantes para entender los debates políticos actuales. Esto es parte de una amplia perspectiva institucionalista que se refleja en ese artículo sobre Estados Unidos, México y Canadá, pero también en gran parte de mi trabajo sobre política social y atención sanitaria²⁶.

.....
Uno de sus trabajos recientes explora cómo la sociedad y la opinión pública dan forma a las políticas sociales durante crisis, como se vio con el crédito fiscal por hijos (CTC) en Estados Unidos durante la pandemia²⁷. Este tema ha generado una polarización significativa en España. ¿Cómo podemos utilizar estas ideas para diseñar políticas sociales más resilientes para el futuro? Específicamente, ¿cómo cree que los responsables políticos pueden aprovechar las actitudes públicas y los roles sociales para crear medidas de respuesta a crisis más efectivas?
.....

En nuestro artículo sobre el *crédito fiscal por hijos* temporal²⁸, sugerimos que «en comparación con las personas mayores y las personas con discapacidad, los estadounidenses ven a las familias como parte de la población “no merecedora”. También mostramos que no hay cambios en los niveles de apoyo al CTC, incluso entre los beneficiarios de estas prestaciones». Sin embargo, una cuestión importante que plantea este trabajo es la del marco temporal. Si este programa hubiera estado en vigor durante un período más largo, podríamos haber esperado algún cambio en las actitudes públicas derivado del programa y sus beneficios.

Este trabajo, como parte de mis otros trabajos, trata sobre la retroalimentación de las políticas, sobre cómo las políticas existentes dan forma a la política de las políticas públicas, incluyendo la opinión y las actitudes públicas. Una de las cuestiones que plantea este artículo es si las políticas temporales promulgadas durante una crisis pueden alterar las actitudes públicas a través de lo que Jacobs y Weaver llaman «efecto de retroalimentación autorreforzante». En Estados Unidos y más allá, existe una amplia literatura cuantitativa y cualitativa sobre cómo los nuevos programas sociales pueden alterar las percepciones e, incluso, el comportamiento político de los beneficiarios a lo largo del tiempo. Ciertamente, hay mucho trabajo por

²¹ Béland *et al.* (2022).

²² Kingdon (1984).

²³ Béland, Marchildon *et al.* (2024).

²⁴ Béland *et al.* (2016).

²⁵ Béland, Marchildon *et al.* (2024).

²⁶ *Íd.*

²⁷ López-Santana *et al.* (2023).

²⁸ *Íd.*

hacer en España sobre esto. Existe una amplia literatura sobre retroalimentación de políticas que comenzó en Estados Unidos con el trabajo de personas como Paul Pierson, Campbell o Suzanne Mettler²⁹. Ahora vemos más investigación sobre Europa, y creo que los académicos españoles estarían interesados en examinar más la literatura sobre retroalimentación de políticas y ver cómo podría aplicarse a España en el campo de la reforma de la política social.

.....
*España ha discutido, diseñado y, en ocasiones, implementado importantes reformas del Estado de bienestar que abordan la pobreza, las desigualdades socioeconómicas, los cuidados a largo plazo y la vivienda desde que comenzó la crisis. En su libro *Obamacare wars*, analiza cómo el federalismo y la política estatal influyeron en la implementación de la Ley de Cuidado de Salud Asequible. ¿Qué lecciones puede enseñarnos esta experiencia sobre la interacción entre el federalismo y las reformas de política social a gran escala?*
.....

Una lección clave del libro *Obamacare wars* es cómo el diseño de las políticas federales y su financiación de las políticas subestatales pueden dar forma a los conflictos intergubernamentales sobre las reformas de política social. El caso de la Ley de Cuidado de Salud Asequible (ACA) de EE. UU. lo ilustra claramente.

El diseño de algunas disposiciones clave en la ACA complicó de hecho su implementación en los cincuenta estados. La Administración Obama no había anticipado una movilización republicana tan fuerte contra la ACA de 2010 a nivel subnacional. El diseño de la legislación empoderó a los estados, especialmente a los controlados por republicanos que se oponían al Obamacare, para no actuar y permitir que el Gobierno federal implementara partes de la legislación por ellos³⁰.

Esta situación se vio exacerbada por una decisión de la Corte Suprema en 2012 que impidió al Gobierno federal castigar fuertemente a los estados que se negaran a expandir el programa Medicaid. Estos elementos –el diseño de la política y el papel de los tribunales– se combinaron para facilitar la oposición a la ACA en los estados, particularmente en aquellos bajo control republicano³¹.

Este ejemplo destaca el papel estructurador de las instituciones, los legados políticos y el diseño de políticas en la política de las políticas públicas dentro de sistemas federales, como Estados Unidos. También se aplica a otros países federales, como Canadá o España. Cuando los responsables políticos diseñan legislación o políticas en un contexto federal, deben anticipar cómo reaccionarán los actores a nivel subnacional, lo que puede ser un desafío.

Los demócratas a principios de 2010 no habían anticipado el alcance de la reacción republicana contra el Obamacare, especialmente a nivel subnacional. Si lo hubieran previsto, podrían haber diseñado la política de manera diferente³². Esto apunta al papel de las ideas, ya que los responsables políticos partieron de ciertas suposiciones sobre cómo los estados colaborarían con el Gobierno federal. Sin embargo, estas suposiciones no se cumplieron en la práctica debido a la orientación ideológica de los gobernadores y políticos republicanos, que veían el Obamacare como algo que debía ser debilitado a toda costa³³.

El contexto ideacional e ideológico es crucial, ya que afecta el diseño de las políticas, lo que, a su vez, influye en la implementación de las políticas a través de efectos de retroalimentación. Las ideas, las instituciones y el diseño de políticas están todas interconectados. Sin embargo, a menudo es difícil para los responsables políticos anticipar cómo reaccionarán aquellos que implementan la política, ya sean burócratas de nivel de calle o, en el caso de EE. UU., gobernadores y estados en general.

En general, *Obamacare wars* subraya la importancia de considerar cómo se diseñan y financian las políticas federales, así como el papel de los tribunales, en la configuración de los conflictos intergubernamentales sobre las reformas de política social. Demuestra el impacto significativo de las instituciones en la política de las políticas públicas, que es un aspecto importante de mi investigación, junto con el énfasis en el papel de las ideas y cómo interactúan con dichas instituciones.

²⁹ Pierson (1993); Campbell (2003), y Mettler (2002).

³⁰ Íd.

³¹ Íd.

³² Sobre este tema, véase Burgin (2018).

³³ Béland *et al.* (2016).

.....
Finalmente, ¿podría compartir sus intereses de investigación actuales y los proyectos en los que está involucrado? ¿Qué próximas publicaciones podemos esperar?
.....

Estoy trabajando en diferentes cosas. Con Shannon Dinan y Alex Waddan tengo un proyecto de libro sobre el desarrollo de las prestaciones por desempleo y las pensiones en Estados Unidos y Canadá durante el último siglo. Ese libro debería presentar una perspectiva institucionalista histórica a largo plazo. En él tendremos en cuenta los procesos transnacionales y la influencia extranjera en la formulación de políticas nacionales, lo cual está relacionado con el papel de las ideas.

También estoy haciendo más investigación sobre la financiación del Estado de bienestar. Así, estoy escribiendo un breve Cambridge Element sobre el tema con Michal Koreh y Olivier Jacques. Está bajo contrato con Cambridge University Press. Estamos tratando de entender el lado fiscal de la política social de una manera más sistemática a través de un compromiso crítico con la literatura comparativa existente sobre el Estado de bienestar.

También he estado trabajando sobre crisis, no solo sobre la COVID-19, sino remontándome a la Gran Depresión y la Gran Recesión³⁴. Más recientemente, con un equipo de colegas internacionales, he estado trabajando en la crisis del coste de vida y las respuestas políticas a la inflación³⁵. Creo que es algo en lo que quiero trabajar más en el futuro.

En cuanto al trabajo teórico, como mencioné anteriormente, estoy trabajando con Adolfo Garcé y Craig Parsons sobre el papel de las ideas en la investigación empírica. Es una discusión más metodológica sobre el papel de las ideas en relación con otras formas de explicación en ciencia política.

Tengo otros proyectos, pero estos son los principales en los que me estoy centrando actualmente. Es importante destacar que la mayor parte de mi trabajo es de naturaleza colaborativa y, a lo largo de los años, he publicado con muchos colegas brillantes de todo el mundo. Tengo una enorme deuda con estos colaboradores y me gustaría concluir esta entrevista agradeciéndoselo a todos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Béland, D. (2024). Federalism, politics in time, and the welfare state as a crisis manager in the United States and Canada. En E. Grin, R. Schlegel, y J. Schnabel (eds.), *Federalism and democracy in Brazil and beyond* (pp. 53-61). Editora Appris.
- Béland, D., Campbell, A. L. y Weaver, R. (2022). *Policy feedback: How policies shape politics*. Cambridge University Press.
- Béland, D., Cantillon, B., Greve, B., Hick, R. y Moreira, A. (2024). Introduction: Comparing social policy responses to the cost-of-living crisis. *Social Policy and Society*, 23(1), 141-148. <https://doi.org/10.1017/S1474746423000489>
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R. y Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy & Administration*, 55(2), 249-260. <https://doi.org/10.1111/spol.12718>
- Béland, D. y Cox, R. H. (eds.) (2010). *Ideas and politics in social science research*. Oxford University Press.
- Béland, D. y Lecours, A. (2008). *Nationalism and social policy: The politics of territorial solidarity*. Oxford University Press.
- Béland, D., Lecours, A. y Tombe, T. (en prensa). How does territorial financial redistribution affect nationalist and regionalist politics? Fiscal federalism and territorial inequalities in Spain (Catalonia) and Canada (Alberta). En O. Jacques y A. Noël (eds.), *Inequality, redistribution, and federalism: A territorial approach*. McGill-Queen's University Press.
- Béland, D., Marchildon, G. P., Medrano, A. y Rocco, P. (2024). Policy feedback, varieties of federalism, and the politics of health-care funding in the United States, Mexico, and Canada. *Politics & Policy*, 52(1), 51-69. <https://doi.org/10.1111/polp.12575>
- Béland, D., Rocco, P. y Waddan, A. (2016). *Obamacare wars: Federalism, state politics, and the Affordable Care Act*. University Press of Kansas.
- Blyth, M. (2002). *Great transformations: Economic ideas and institutional change in the twentieth century*. Cambridge University Press.
- Burgin, E. (2018). Congress, policy sustainability, and the Affordable Care Act: Democratic policy makers overlooked implementation, post-enactment politics, and policy feedback effects. *Congress & the Presidency*, 45(3), 279-314. <https://doi.org/10.1080/07343469.2018.1498561>

³⁴ Béland (2024).

³⁵ Béland, Cantillon et al. (2024).

- Campbell, A. L. (2003). *How policies make citizens: Senior political activism and the American welfare state*. Princeton University Press.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Dinan, S., Béland, D. y Howlett, M. (2024). How useful is the concept of polycrisis? Lessons from the development of the Canada Emergency Response Benefit during the COVID-19 pandemic. *Policy Design and Practice*, 1-12. <https://doi.org/10.1080/25741292.2024.2316409>
- Greer, S. L., Béland, D., Lecours, A. y Dubin, K. A. (2023). *Putting federalism in its place: The territorial politics of social policy revisited*. University of Michigan Press. <https://www.fulcrum.org/concern/monographs/kk91fn930>
- Jacobs, A. M. (2009). How do ideas matter? Mental models and attention in German pension politics. *Comparative Political Studies*, 42(2), 252-279. <https://doi.org/10.1177/0010414008325283>
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. HarperCollins.
- Lawrence, M., Janzwood, S. y Homer-Dixon, T. (2022). *What is a global polycrisis* [Technical Paper, 4]. Cascade Institute. <https://cascadeinstitute.org/technical-paper/what-is-a-global-polycrisis/>
- López-Santana, M., Núñez, L. y Béland, D. (2023). Assessing public support for social policy in times of crisis: Evidence from the Child Tax Credit during the COVID-19 era in the United States. *Policy and Society*, 42(4), 526-547. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad009>
- Marsh, D. (2009). Keeping ideas in their place: In praise of thin constructivism. *Australian Journal of Political Science*, 44(4), 679-696. <https://doi.org/10.1080/10361140903296578>
- Mettler, S. (2002). Bringing the state back in to civic engagement: Policy feedback effects of the G. I. Bill for World War II veterans. *The American Political Science Review*, 96(2), 351-365. <http://www.jstor.org/stable/3118030>
- Parsons, C. (2007). *How to map arguments in political science*. Oxford University Press.
- Parsons, C., Garcé, A. y Béland, D. (2023). Taking ideas seriously in political science: The diffusion of presidentialism in Latin America after independence. *Political Science Quarterly*, 138(2), 217-238. <https://doi.org/10.1093/psquar/qqad008>
- Pierson, P. (1993). When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World Politics*, 45(4), 595-628. <https://doi.org/10.2307/2950710>

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: ENTREVISTAS
Recibido: 13-06-2024
Aceptado: 14-06-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11396>
Páginas: 126-132



Referencia: Cruz-Martínez, G. y Hernández-Moreno, J. (2024). Gobernanza multinivel y retos de coordinación de la gestión de las crisis. Entrevista a Mariely López-Santana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 126-132.
<https://doi.org/10.24965/gapp.11396>

Gobernanza multinivel y retos de coordinación de la gestión de las crisis. Entrevista a Mariely López-Santana

Cruz-Martínez, Gibrán

Universidad Complutense de Madrid (UCM). Departamento de Ciencia Política y de la Administración
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4583-2914>
gicruz@ucm.es

Hernández-Moreno, Jorge

Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP). CSIC – Consejo Superior de Investigaciones Científicas
(España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2085-1203>
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

RESUMEN

En esta entrevista dialogamos con la profesora Mariely López-Santana sobre varios de los temas que vertebran el enfoque y la misión teórica y práctica de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, como la organización territorial de los Estados y la gobernanza y gestión multinivel de las crisis económicas, políticas y sociales. En concreto, a lo largo de las siguientes páginas indagamos en cómo los diferentes niveles de gobierno pueden hacer frente a los riesgos derivados de estas crisis, así como a la relevancia de la coordinación y cooperación entre niveles de gobierno para el éxito o el fracaso institucional.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza multinivel; federalismo fiscal; Estado de bienestar; Estados Unidos; Europa; Puerto Rico.

ABSTRACT

In this interview we talk to Professor Mariely López-Santana about several of the issues that underpin the theoretical and practical approach of the journal *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, such as the territorial organisation of States and the multilevel governance and management of economic, political and social crises. Specifically, in the following pages we explore and try to shed some light on how different levels of government can cope with the risks arising from these crises, as well as the relevance of coordination and cooperation between levels of government for institutional success or failure.

KEYWORDS

Multilevel governance; fiscal federalism; welfare State; United States; Europe; Puerto Rico.

INTRODUCCIÓN

La doctora López-Santana es profesora titular de Ciencias Políticas en la Escuela Schar de Política y Gobierno de la Universidad George Mason (Estados Unidos). Doctora por la Universidad de Michigan-Ann Arbor con un grado de la Universidad de Puerto Rico. Antes de unirse a la Universidad George Mason, fue

becaría postdoctoral Max Weber en el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia). Además, ha tenido estancias largas de investigación en el Instituto Juan March, Institut Barcelona d' Estudis Internacionals y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Es coeditora de la revista *Regional and Federal Studies*. Los objetivos de esta entrevista son los de transitar y ahondar en los intereses de investigación (y también docentes) de la doctora López-Santana, que en esencia podríamos resumir en tres: (1) la política y la gobernanza de los Estados de bienestar; (2) las reacciones de los Estados ante una variedad de problemas sociales, y (3) la política (*politics*), las políticas (*policies*) y la gobernanza de las federaciones y los sistemas multinivel. Por último, también nos detendremos en sus líneas de trabajo más actuales, su interés próximo en volver a introducir y detenerse en la reflexión y el estudio del caso de España, así como en sus proyectos de investigación que están a punto de verse publicados.

.....
En su trayectoria académica, usted ha abordado una amplia gama de temas, desde la gobernanza multinivel y el federalismo fiscal hasta la política social comparada y la europeización de las políticas de empleo. A primera vista, estos temas pueden parecer diferentes entre sí. Sin embargo, seguramente hay algunas preocupaciones o enfoques comunes que subyacen a toda su agenda de investigación. ¿Podría compartir con nosotros cuál es el hilo conductor que conecta sus distintos proyectos? ¿Qué preguntas fundamentales busca responder a través de estas diversas líneas de trabajo?
.....

En primer lugar, quisiera agradecer la oportunidad de realizar esta entrevista. Es cierto que a primera vista mis proyectos de investigación pueden parecer disímiles entre sí. No obstante, el hilo conductor de mi curiosidad intelectual se basa, principalmente, en cómo el Estado, el Estado con letra mayúscula y desde una perspectiva comparada, interviene y coordina para resolver diversas situaciones o problemas con el objetivo de proveer el bien común.

Mi carrera académica siempre se ha enfocado en la política comparada¹, aunque actualmente estoy trabajando en el caso de Estados Unidos. Me interesa especialmente analizar cómo el Estado provee políticas sociales para abordar cuestiones como la exclusión, la inactividad laboral y la pobreza, temáticas que he explorado en mis trabajos sobre políticas sociales en Europa y Estados Unidos, incluyendo mi libro y un artículo reciente con Núñez y Béland (López-Santana *et al.*, 2023). Asimismo, investigo cómo el Estado resuelve crisis financieras y fiscales, tema central en mi artículo con Philip Rocco (López-Santana y Rocco, 2021) y mi proyecto actual², y también cómo el Estado enfrenta el crimen, aspecto que abordé en un artículo sobre la MS-13 en Estados Unidos (Correa-Cabrera *et al.*, 2021). En particular, me interesa estudiar la intervención de diferentes niveles de gobierno en momentos de crisis, como se evidencia en los títulos de mis últimos artículos.

Este es mi norte intelectual. Por ejemplo, disfruto enormemente enseñar un curso sobre teorías del Estado, en el que exploramos su surgimiento, sus funciones y cómo diferentes tipos de Estados se insertan en las economías mundiales. Abordo estos temas principalmente desde una perspectiva comparada y de economía política. Para comprender esto, es necesario entender cómo los Estados están organizados. De ahí mi interés en el federalismo y la gobernanza multinivel, que se volvió más concreto cuando recogí datos en Bélgica, España y Suecia para mi disertación doctoral, dado que estos países tienen modelos muy diferentes en cuanto a la organización del Estado.

Haciendo retrospectiva, el interés por el Estado de bienestar comenzó con una experiencia de intercambio estudiantil que realicé cuando tenía diecisiete años en Holanda, en donde viví un año. Esto demuestra cómo nuestras experiencias al fin y al cabo moldean los objetos de estudio que estudiamos en nuestra carrera académica. Además, me he dado cuenta de que viniendo de un régimen colonial, en mi caso de Puerto Rico, es muy natural que los temas del federalismo y la gobernanza multinivel me atraigan tanto. Siempre me

¹ Especialmente relevante fue su libro publicado en 2015 (López-Santana, 2015), en el que examina de forma detallada las dimensiones territoriales y de gobernanza de las reformas sociales contemporáneas en Estados Unidos y Europa. El enfoque multidisciplinar, comparativo y multinivel de López-Santana para abordar el estudio del cambio en el Estado de bienestar y las políticas sociales (especialmente las ligadas a la activación del mercado de trabajo) ha constituido un paso original e importante hacia la comprensión contemporánea de las reformas del bienestar implementadas desde mediados de los años noventa hasta la llegada de la Gran Recesión.

² Su actual proyecto, «From Statecraft to debt: Understanding the Puerto Rican debt crisis», estudia la crisis fiscal y financiera de Puerto Rico en un contexto histórico y comparado.

ha interesado entender cómo otros países resuelven un sinnúmero de problemas para poder comprender mi propia realidad. En cierta manera, mis proyectos buscan apaciguar *the nerd in me*.

.....
Hace unos años, usted realizó una estancia de investigación en España para estudiar la gobernanza territorial de las políticas de bienestar (especialmente las políticas de activación), uno de los temas que vertebran el enfoque y las áreas temáticas abordados por la revista GAPP. Aunque hemos sufrido varias crisis transfronterizas de por medio, ¿cuáles fueron las lecciones más importantes que aprendió sobre el caso español en cuanto a la relación entre el Estado central y las comunidades autónomas y también en relación con el papel de la Unión Europea en las políticas sociales? ¿Cómo se compara España con otros casos?
.....

En mi experiencia el caso español fue fundamental para concretar la idea de que la organización de los Estados es esencial para entender cómo estos proveen el bien común. El primer caso europeo que analicé fue Bélgica, clásico ejemplo de federalismo. Yo le digo a mis estudiantes que es federalismo en esteroides. Y después fui al caso español y salieron a relucir aún más ciertos aspectos fundamentales de la organización de los Estados y la coordinación. La noción de *coordinación intergubernamental* es un concepto que me llevé del caso español y que he seguido explorando en otros trabajos. En particular, me interesó analizar cómo los distintos niveles de gobierno se coordinan entre sí y, en contraste, cómo en algunos países la coordinación es casi inexistente. Un ejemplo de esto último lo abordé en un artículo donde comparé la descentralización de las políticas activas de empleo en España e Italia (López-Santana y Moyer, 2012).

En ese artículo presto atención a cómo se coordinan y cooperan los niveles de gobierno desde un punto de vista intergubernamental y qué consecuencias surgen de las diferencias entre diferentes modelos de coordinación intergubernamental. Si no hay coordinación entre los niveles de gobierno, pueden crearse cierto tipo de consecuencias indeseadas. En el caso de Italia, donde no había coordinación en el ámbito de las políticas activas de empleo el resultado eran mandatos no financiados, como dice la literatura. En ese caso hubo un proceso de fragmentación en las políticas activas de empleo que, si lo vemos desde el punto de la política social, es algo que bien problemático. En el caso de Italia (o también en Estados Unidos) nos encontramos con regiones o localidades que prestan diferentes tipos de servicios o diferentes tipos de políticas en general.

España también ilustra de manera clara lo que representa la gobernanza multinivel, además de los procesos de descentralización y devolución en un sistema que no es federal en el sentido tradicional. Es un caso que utilizo constantemente cuando enseño sobre federalismo y gobernanza multinivel a mis estudiantes. Recuerdo que al escribir mi primer libro, donde comparaba España, Italia, Alemania, Estados Unidos y Reino Unido, uno de los revisores me pidió que justificara por qué no consideraba a España un Estado federal. Tuve que incluir una nota al pie muy extensa, ya que existen diferentes perspectivas al respecto.

Otro aspecto relevante del caso español es la idea de *show me the money*³, que discuto en mis artículos. En el caso español, los recursos monetarios de la Unión Europea fueron y son fundamentales para la transformación del Estado, sus diferentes niveles de gobierno y sus políticas. En el área de las políticas sociales, la Unión Europea logró transferir muchos de sus paradigmas de política pública utilizando el dinero como incentivo. Sin embargo, esto no necesariamente implica que dichas políticas hayan sido exitosas, ya que eso depende de los procesos de implementación.

.....
Sobre esto último, no sé si recordará alguno de estos puntos que destacaba en las notas a pie de página de su libro sobre por qué no deberíamos considerar a España como una federación. Este debate está activo entre politólogos y juristas y nos gustaría saber su opinión.
.....

Sigo manteniendo la misma postura. En el libro yo tenía casos clásicamente federales, en el sentido de que su constitución así lo establece (por ejemplo, Alemania y Estados Unidos). Me incliné por ese criterio,

³ Expresión coloquial en inglés que se hizo famosa con la película Jerry Maguire (1996). Esta frase se utiliza para exigir una prueba concreta de compromiso en forma de dinero o de recursos financieros. Quizás la mejor traducción sería «demuéstramelo con dinero».

especialmente porque estaba comparando sistemas federales con el Reino Unido, Italia y otros países con diferentes modelos de descentralización y regionalismo.

Debo decir que este es un tema que discuto con mis estudiantes. Para mí, la prueba de fuego fue lo que sucedió en Cataluña. Si usamos la definición de *federalismo* que establece que el nivel central puede quitarte tus poderes en cualquier momento, es decir, que los poderes subnacionales no están garantizados, entonces lo ocurrido en Cataluña fue una demostración de que efectivamente los poderes subnacionales son contingentes en el nivel central y *puedo quitarte esos poderes*. Se tiene que permanecer dentro del marco de la nación, y ya sabemos lo que pasó, pues estaba establecido en la Constitución.

Es posible que hayan ocurrido otros eventos después que no he analizado, pero para mí ese fue un momento que me hizo reflexionar. Es la prueba de fuego en términos de cómo podemos pensar sobre cuál es el poder de las regiones en sistemas unitarios en relación con los Gobiernos centrales. Esto, claro, si utilizamos la dicotomía *federal versus unitario* para examinar un caso. Sin embargo, el caso España nos demuestra que es más complejo que esta dicotomía, y de aquí la relevancia de la literatura sobre gobernanza multinivel para examinar y entender estas complejidades en procesos de descentralización y devolución.

.....
La pandemia de la COVID-19 ha puesto de relieve el rol crucial de los Gobiernos subnacionales en la gestión de crisis sanitarias y económicas. En su artículo con Philip Rocco, ustedes examinan cómo el federalismo fiscal en Estados Unidos ha condicionado las respuestas de estados y localidades ante la pandemia. Desde su perspectiva, ¿cómo han salido los niveles subnacionales de gobierno de esta crisis en términos de legitimidad democrática, capacidades institucionales y recursos fiscales? ¿Qué lecciones comparativas podemos extraer de la experiencia estadounidense?
.....

La experiencia de Estados Unidos durante la pandemia estuvo caracterizada por dos factores principales: primero, por una transferencia masiva de dinero a los estados, especialmente bajo la Administración Biden, pero también durante el gobierno de Trump, como ilustramos en el artículo con Rocco; y segundo, por la ausencia de coordinación intergubernamental, en parte debido a la prominencia del partidismo.

En cuanto al primer punto, a largo plazo los estados en Estados Unidos no sufrieron tanto las consecuencias de la COVID-19 y pudieron recuperarse relativamente rápido, especialmente en comparación con la crisis de la Gran Recesión de principios del siglo XXI. De hecho, cuando empezamos a escribir el artículo teníamos otras expectativas, pero en el proceso de revisión tuvimos que modificar sustancialmente el trabajo, ya que las consecuencias positivas se hicieron evidentes. Claro está, aquellos estados que dependían del turismo y el ocio, como Florida, Nevada y Hawái, se vieron inicialmente más afectados en términos fiscales, pero los impuestos a las ventas en línea y, en algunos casos, los impuestos a la comida ayudaron a los estados a sobrellevar la situación.

En cuanto a la naturaleza del federalismo en Estados Unidos, la falta de coordinación entre los estados posiblemente haya costado muchas vidas. Además, el hecho de que sea un sistema presidencial complicó aún más las cosas, ya que el presidente se convirtió en un actor adicional con mucha influencia dentro del sistema federal. Brasil es otro ejemplo. Esto es algo que exploré en un capítulo que escribí para el *Handbook of federations and federal studies*, editado por César Colino⁴, donde comparé las federaciones con sistemas presidenciales y parlamentarios en el contexto de la pandemia.

Desde el punto de vista de la política fiscal, es importante destacar que los estados estadounidenses, en principio, deben tener presupuestos balanceados al final del año fiscal. Además, estos enfrentan otras restricciones fiscales, incluyendo la forma en que pueden acceder y utilizar sus fondos de emergencia. En este sentido, dependen en gran medida del Gobierno federal en tiempos de crisis, y si no cuentan con esa ayuda, la principal solución es recortar los presupuestos. Durante la pandemia, esto significó que los estados tuvieron que relajar sus medidas de prevención y *abrir la economía* tal vez antes de lo debido. Por supuesto, esto se relaciona con el partido que estaba en el poder, ya que existen estudios que demuestran que murió más gente en estados republicanos que en estados demócratas. Asimismo, hubo menos restricciones y abrieron más rápido (en términos de la economía) aquellos estados con Gobiernos republicanos.

⁴ En prensa.

.....
En su reciente artículo en Publius, usted explora cómo las juntas de Supervisión Fiscal (FOB por sus siglas en inglés) y los mercados de bonos municipales operan en el sistema federal de Estados Unidos. ¿Podría explicarnos brevemente qué son las FOB y cómo encajan los mercados de bonos municipales dentro de la estructura de gobernanza multinivel en Estados Unidos?
.....

El mercado de bonos municipales es principalmente un fenómeno norteamericano, más bien estadounidense. En este mercado, los estados, Gobiernos y otras entidades locales, como distritos escolares e instrumentalidades públicas, emiten bonos para poder llevar a cabo sus funciones. Por ejemplo, un Gobierno local puede emitir bonos para construir carreteras, escuelas o bibliotecas, y en algunos casos, como en mi distrito, los votantes aprueban este tipo de bonos el día de las elecciones. Aquellos que compran estos bonos reciben su inversión de vuelta con intereses luego de un periodo de tiempo, por lo que se considera un tipo de inversión.

Sin embargo, al igual que les sucede a los individuos, si estas entidades gastan más allá de sus posibilidades, pueden entrar en crisis al no poder pagar sus deudas. Es aquí donde entran en juego las FOB y otros tipos de actores de supervisión. Estos actores de supervisión fiscal, en general, pueden adoptar tres formas diferentes. En primer lugar, las FOB se caracterizan por ser un conjunto de expertos con experiencia en bancos o el mundo financiero, como en el caso de Puerto Rico, Washington DC o la ciudad de Nueva York. Un segundo tipo lo vemos, por ejemplo, en Michigan, donde tenemos los gestores de emergencia, *emergency managers*, que suelen ser personas que toman el control en tiempos de crisis, como los administradores de emergencia en Flint, caso que se hizo conocido por el problema del agua⁵. Un tercer tipo lo encontramos, por ejemplo, en Pensilvania, donde se han creado agencias de supervisión más permanentes para lidiar con estos problemas fiscales o financieros, como en el caso de Filadelfia (López-Santana, 2023).

En el sistema federal de Estados Unidos cada estado regula cómo se va a resolver una crisis fiscal o financiera a nivel local. A nivel federal existe la garantía de la bancarrota, pero el estado, Gobierno regional, tiene que dar permiso a la localidad, Gobierno municipal, para que pueda acogerse a la bancarrota⁶. Ahora bien, no todos los estados tienen regulado la bancarrota a nivel local, por lo que en algunos lugares existe la posibilidad de que las municipalidades se puedan ir a la bancarrota y en otras no.

.....
Usted señala que si bien hay muchos paralelismos en cómo funcionan las FOB en distintas jurisdicciones, los temas de autogobierno, autonomía y democracia se vuelven especialmente pronunciados en los casos de Washington DC y Puerto Rico dado su estatus político especial. ¿Podría ahondar en cómo el estatus territorial único de Puerto Rico complejiza el rol y los poderes de su FOB?
.....

Los temas de autogobierno autonomía y democracia son particularmente relevantes o interesantes en Washington DC y en Puerto Rico por su estatus, y aún en estados como Michigan porque cuando entran los actores de supervisión (FOB, agencia o gestores de emergencia) básicamente se suspende la democracia temporalmente. Este actor u organización que entra es responsable de resolver la crisis y los políticos electos pierden poderes. Hay algunos sitios donde existen procesos de colaboración, pero, al final, el que tiene el poder y legitimidad es la FOB, la agencia o gestores de emergencia.

En el caso de Puerto Rico o Washington DC, por su estatus territorial único, se complejiza de cierta manera. Recordemos que en el caso de los Gobiernos locales en Estados Unidos las municipalidades son *criaturas del estado*, *creatures of the state* en inglés. De esta manera, son los estados quienes regulan cómo enfrentar estas crisis locales, ya sea a través de la bancarrota y/o algún tipo de intervención. En cambio, en el caso de Puerto Rico fue el Congreso quien decidió esto. Este punto es relevante, ya que se convirtió en una prueba de fuego en términos de quién tiene realmente el poder: ¿el Gobierno de Puerto Rico o el

⁵ Siguiendo recomendaciones de austeridad, la ciudad de Flint, Michigan en Estados Unidos comenzó a nutrirse del río Flint, dejando atrás la fuente principal de abastecimiento en el Lago Hurón (Detroit). El agua de este río es más corrosiva y al no ser tratada correctamente el agua que se pretendía potable estaba cargada de plomo (ver Chávez *et al.*, 2017).

⁶ Establecido en la tercera década del siglo xx, el capítulo 9 de bancarrota en los Estados Unidos pretende ser una forma de proteger a las municipalidades con el propósito de que puedan continuar prestando servicios públicos mientras reestructuran sus deudas.

Congreso? Quedó claro que es el Congreso quien tiene la última palabra, lo que afirma que Puerto Rico sigue siendo una colonia. Ya no se sustentan los argumentos de autogobierno de los años cincuenta y se mantiene el principio de que el Congreso estadounidense tiene poderes plenos sobre el territorio de Puerto Rico. Esto último según los casos insulares y la cláusula territorial de la Constitución de Estados Unidos⁷.

La falta de transparencia, mecanismos de rendición de cuentas y la pregunta de quién es responsable de tomar decisiones políticas y fiscales han sido problemas que se han reflejado en la batalla entre el Gobierno de Puerto Rico, una variedad de actores sociales y la junta en múltiples casos legales⁸. Se estima que la reestructuración de la deuda en Puerto Rico será la más costosa en la historia de Estados Unidos. Pero es un caso importante que seguramente tendrá implicaciones en Estados Unidos y otras partes del mundo, ya que es la reestructuración de bonos municipales más grande en la historia de los Estados Unidos.

.....
Más allá del caso particular de Puerto Rico, ¿qué lecciones podemos extraer sobre la gobernanza de crisis fiscales y financieras a nivel subnacional en contextos de sistemas políticos multinivel como el federalismo estadounidense?
.....

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han presionado para que países en vías de desarrollo creen sus propios mercados de bonos municipales (por ejemplo, México y Colombia). Un tema para considerar es si es posible establecer estos mercados de bonos municipales si no existe capacidad fiscal o capacidad del estado. Si el Gobierno local entra en *default*, ¿quién se hace responsable? Es un riesgo muy alto para los Gobiernos centrales y, al fin y al cabo, tiene efectos mayores.

Relacionado con esto, es importante analizar cuál es el marco existente para evitar y gobernar crisis financieras a nivel local, estatal y también central, como en el caso de Argentina y Grecia.

.....
A raíz de esto último, y debido a la perspectiva comparada que siempre emplea en sus trabajos: ¿qué viabilidad ve de la implementación de este tipo de bonos municipales o productos similares en el caso del modelo federal español, del Estado autonómico?
.....

Tengo que admitir que mi proyecto ha sido una curva de aprendizaje. Una vez termine este libro, me interesaría entender un poco mejor cómo los diferentes niveles de gobiernos resuelven esta cuestión de crisis fiscales o tensiones causadas por sobreendeudamiento de los niveles subnacionales, especialmente los niveles locales. ¿Cuáles son los mecanismos de gobernanza multinivel que pueden existir? Esa es una lección que es bastante importante para cualquier país, especialmente para aquellos que van en ese camino de tener más capacidad fiscal a nivel local y regional.

Otra cosa que también nos enseña el caso de Puerto Rico es cómo debemos pensar sobre las implicaciones políticas de procesos que son relativamente técnicos, como la reestructuración de las deudas. En el caso de Argentina, surgió en algún momento esta idea de que debe haber reglas internacionales sobre cómo se reestructura la deuda, y muchos argumentaban que eso es algo que compete exclusivamente a los Estados soberanos, que no debe haber reglas internacionales. Pero sabemos que hay un *spillover effect* o *efecto derrame* en español, y que el *moral Hazard* o riesgo moral está ahí. Por ejemplo, la deuda argentina se negocia en Nueva York.

⁷ Los casos insulares hacen referencia a un conjunto de decisiones realizadas a principios del siglo xx por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en relación con los territorios adquiridos en la victoria de la guerra hispano-estadounidense de 1898. A partir de estos casos se justifica legalmente la exclusión de las garantías constitucionales al completo para los territorios no incorporados (por ejemplo, Puerto Rico). La cláusula territorial establece que «el Congreso tendrá facultades para disponer de, y para promulgar todas las reglas y reglamentos necesarios en relación con el territorio u otras propiedades pertenecientes a los Estados Unidos».

⁸ Uno de los casos más conocidos es el del Centro de Periodismo Investigativo (CPI) contra la Junta de Control Fiscal. El CPI demandó en 2017 a la Junta para tener acceso a información pública (por ejemplo, comunicaciones con los Gobiernos de Puerto Rico y Estados Unidos y contratos suscritos). El Tribunal Supremo de Estados Unidos decidió en 2023 que la Junta posee inmunidad soberana y no tiene que rendir cuentas, divulgar información ni responder al derecho constitucional de acceso a la información reconocido por el Tribunal Supremo de Puerto Rico (Centro de Periodismo Investigativo, 2023). A partir de esto, el CPI creo un portal publico donde se puede encontrar miles de documentos relacionados con la reestructuración de la deuda y la Junta.

.....
Sabemos que está trabajando en un manuscrito más amplio sobre la gobernanza de la crisis financiera y la deuda de Puerto Rico. ¿Tiene una fecha aproximada sobre cuándo podremos leer este manuscrito?
.....

Espero tener el manuscrito terminado para el próximo año. Me he embarcado en una tarea muy larga y detallada, que ha llevado más tiempo del que pensaba, pero ha sido un proceso muy interesante y que me ha abierto las puertas para pensar de manera comparada sobre la dimensión fiscal y financiera de los gobiernos locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de Periodismo Investigativo (2023, 11 de mayo). *Supremo Federal pisotea el derecho de acceso a la información de los puertorriqueños*. <https://periodismoinvestigativo.com/2023/05/supremo-federal-pisotea-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-de-los-puertorriquenos/>
- Chávez, M., Pérez Gabaldón, M., Tunney, C. y Núñez García, S. (2017). Dilution of Accountability and Transparency in the Flint Water Crisis: A Case of Institutional Implosion. *Norteamérica: Revista Académica del CISAN-UNAM*, 12(1), 11-52. <https://doi.org/10.20999/nam.2017.a001>
- Correa-Cabrera, G., López-Santana, M. y Pardo-Herrera, C. (2021). The nature of MS-13 in the American context: A transnational comparison. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, 47(1), 79-97. <https://doi.org/10.1080/01924036.2021.1949739>
- López-Santana, M. (2015). *The new governance of welfare states in the United States and Europe: Between decentralization and centralization in the activation era*. Suny Press.
- López-Santana, M. (2023). Financial Oversight Boards in the U. S. Federal System: Insights from the Puerto Rican Debt Crisis. *Publius: The Journal of Federalism*, 53(2), 201-226. <https://doi.org/10.1093/publius/pjac037>
- López-Santana, M. (en prensa). Solidarity and Responses to Crises in Federations. En C. Colino (ed.), *Handbook of Federations and Federal Studies*. Edward Elgar.
- López-Santana, M., Núñez, L. y Béland, D. (2023). Assessing public support for social policy in times of crisis: Evidence from the Child Tax Credit during the COVID-19 era in the United States. *Policy and Society*, 42(4), 526-547. <https://doi.org/10.1093/polsoc/puad009>
- López-Santana, M. y Moyer, R. (2012). Decentralising the active welfare state: The relevance of intergovernmental structures in Italy and Spain. *Journal of Social Policy*, 41(4), 769-788. <https://doi.org/10.1017/S0047279412000335>
- López-Santana, M. y Rocco, P. (2021). Fiscal federalism and economic crises in the United States: Lessons from the COVID-19 pandemic and great recession. *Publius: The Journal of Federalism*, 51(3), 365-395. <https://doi.org/10.1093/publius/pjab015>



Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 01-07-2024
Aceptado: 01-07-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11397>
Páginas: 133-136

Referencia: Ramos Rodríguez, L. (2024). Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández y Rut Bermejo Casado (eds.): Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 133-136. <https://doi.org/10.24965/gapp.11397>

Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández y Rut Bermejo Casado (eds.): *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*

Ramos Rodríguez, Luis

Universidad Rey Juan Carlos. Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-0073-0738>

luis.ramos@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Luis Ramos Rodríguez es investigador predoctoral en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos (URJC) e integrante del Observatorio de Buena Gobernanza de la URJC. Cuenta con un contrato predoctoral FPU 2021 del Ministerio de Universidades (FPU21/03549). De entre sus ámbitos de especialización destacan el liderazgo político, la corrupción y la comunicación política.

RESUMEN

Recensión del libro editado por Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández y Rut Bermejo Casado, *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*, Tirant Lo Blanch, 2024, 359 pp.

PALABRAS CLAVE

COVID-19 en España; evaluación de impacto; gestión intergubernamental; opinión pública; desinformación.

ABSTRACT

Review of the book edited by Manuel Tamayo Sáez, Isabel Bazaga Fernández and Rut Bermejo Casado, *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*, Tirant Lo Blanch, 2024, 359 pp.

KEYWORDS

COVID-19 in Spain; impact evaluation; intergovernmental management; public opinion; misinformation.

El sábado 14 de marzo de 2020 se publicaba en el *Boletín Oficial del Estado* el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Se trataba de un hecho insólito en la España democrática, que venía precedido por una declaración institucional realizada por el presidente del Gobierno en la que anunciaba que el país enfrentaba una emergencia mundial. Dicho anuncio se llevaba a cabo ya con 4 200 contagios y 120 fallecidos, números que seguirían aumentando hasta los últimos datos recopilados por el Ministerio de Sanidad, cifrados en 13914811 contagios y 121 760 decesos¹.

¹ Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias (2023). Actualización n.º 672. Enfermedad por el coronavirus (COVID-19) (p. 169). https://www.sanidad.gob.es/areas/alertasEmergenciasSanitarias/alertasActuales/nCov/documentos/Actualizacion_672_COVID-19.pdf

Por primera vez en España se tomaban medidas de excepcionalidad ante una crisis sanitaria global. El Ejecutivo podía limitar durante un plazo de quince días –prorrogable previa aprobación en el Congreso de los Diputados– la circulación de personas y vehículos, requisar temporalmente bienes, intervenir industrias o fábricas, limitar el uso de artículos de primera necesidad o la clausura de la actividad económica no esencial (pp. 39-40), según lo estipulado en el art. 116 de la Constitución española y la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio.

Esta situación anómala ha dado lugar a numerosas investigaciones sobre la gestión de la pandemia desde el punto de vista de la comunicación y de la gestión de crisis (Castillo-Esparcia *et al.*, 2020; Costa-Sánchez y López-García, 2020; Losada Díaz *et al.*, 2020; Martínez Solana y Martín García, 2021), la gestión de diversos ámbitos de la economía (Cabrer-Borras y Rico, 2021; Juliá *et al.*, 2022; Mahía, 2021) y el impacto social en todas sus facetas (Fernández-Ballesteros y Sánchez-Izquierdo, 2020; Lorente-Acosta *et al.*, 2022; Sandín *et al.*, 2020).

En este sentido, el libro editado por Manuel Tamayo, Isabel Bazaga y Rut Bermejo, profesores del Área de Ciencia Política y de la Administración del Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid, España), y miembros del Observatorio de Buena Gobernanza de la URJC, nace con una clara perspectiva transversal en la que a través del análisis de diversos ámbitos académicos se pretende evaluar la actuación institucional española para afrontar una crisis sanitaria mundial. En particular, se repasa el impacto y los efectos de las diferentes intervenciones institucionales para solucionar un problema desconocido, la capacidad institucional de España en un contexto de gobierno multinivel y la incertidumbre social que estas actuaciones generaron.

En cuanto a su estructura, el libro se organiza como un monográfico, con un capítulo introductorio y doce capítulos que tratan temas como la estructura estatal y su impacto en la gestión de la pandemia (capítulo 2), la capacidad de las Administraciones públicas (capítulos 3, 6, 7, 10 y 12), la evolución de la opinión pública (capítulos 4 y 9) y de las tensiones políticas y sociales derivadas de la crisis sanitaria (capítulo 5), la transparencia en la gestión (capítulo 7), la actuación de los diferentes poderes del Estado (capítulos 8 y 11) o la gestión de los fondos Next Generation (capítulo 13).

Javier Lorente elabora el capítulo dos, donde analiza las medidas adoptadas en España en relación con la división competencial propia de un Estado descentralizado. Recorre las «etapas» de la pandemia en España evaluando cómo inicialmente la tendencia del Estado fue la de centralizar la toma de decisiones y, poco a poco, la dinámica tendió a la descentralización culminada en la creación de mecanismos institucionales de coordinación multinivel. El análisis concluye en la necesidad de reforzar y mantener mecanismos de coordinación como los puestos en práctica durante la pandemia.

De este primer análisis se transita al capítulo tres, donde Carles Ramió aplica un análisis comparado para evaluar la calidad de las soluciones institucionales y políticas españolas. A través de diferentes dimensiones de análisis, Ramió exhibe la gran fortaleza de los Estados para convencer a la población de medidas ampliamente restrictivas y, también, su debilidad frente a un mercado global y especulativo como el sanitario (p. 59); la necesidad de liderazgos políticos y técnicos coordinados (p. 64) y del estímulo de la lógica cooperativa y del trabajo en equipo en la Administración, manteniendo un concepto jerárquico de la misma (p. 68) y, por último, cómo la opinión pública ha valorado más positivamente la gestión extraordinaria de los empleados públicos que de las propias Administraciones (p. 72).

En este sentido, Manuel Tamayo y Ernesto Carrillo en el capítulo cuarto realizan un análisis de series temporales elaboradas con datos de los eurobarómetros y de la *COVID-19 Survey* del Parlamento Europeo. En él analizan el grado de satisfacción ciudadana con las medidas gubernamentales para luchar contra la COVID. Los resultados indican un «fallo de la gestión política de la política» (p. 108) y una mala valoración de las acciones y políticas públicas elegidas contra la pandemia –salvo por el apoyo a los empleados públicos–.

Esta gestión política de la política nos lleva al quinto capítulo, elaborado por Irene Sánchez Vítores, sobre la creciente tensión política y la polarización afectiva e ideológica durante la pandemia. A partir de los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas, Sánchez Vítores demuestra que los niveles de polarización, si bien han descendido durante la pandemia, se han mantenido altos, desperdiciando la política, así, una oportunidad de «distender el clima político y fomentar la cooperación» (p. 111).

En el capítulo sexto, Diego Castellanos y Javier Lorente analizan las medidas para proteger a colectivos vulnerables. Ahondan en dimensiones como la económico-laboral, de género o educativa, el consumo y acceso a diferentes bienes y servicios sociales o los migrantes y reos, y concluyen que la pandemia

incrementó el riesgo de los individuos a enfrentar situaciones severas de adversidad (p. 158) a pesar de los esfuerzos institucionales en paliar vulnerabilidades económicas. Asimismo, ponen de manifiesto la poca atención a la salud mental o a las condiciones del personal sanitario.

El libro también pone en valor el papel de los expertos y la transparencia de la red de asesores gubernamentales durante la gestión de pandemia en su séptimo capítulo, elaborado por Rut Bermejo y Sara Carrasco. Centrado en qué expertos y cómo estos han participado en la toma de decisiones, las autoras destacan cierta opacidad en la información transmitida por el Gobierno sobre el papel y la competencia de los expertos y sus respectivos comités, la dificultad en su rendición de cuentas y la limitada transparencia derivada de la ausencia de una estructura sólida de gestión de crisis en España.

Alberto Palomar, en el capítulo octavo del libro, analiza el papel del poder judicial durante la pandemia. El autor lleva a cabo una revisión del papel de los jueces en una situación de necesidad, y evalúa las consecuencias de primar la legalidad antes que la urgencia desde el punto de vista de la ratificación de medidas administrativas y la defensa de los derechos fundamentales. Además, desarrolla una evaluación de cómo las actuaciones administrativas tienen una incidencia real en la libertad personal y los derechos fundamentales.

En el noveno capítulo del libro, José Manuel Sánchez Duarte, Raúl Magallón-Rosa y Roraima Estaba evalúan el aumento de las desinformaciones difundidas a través de redes sociales y su impacto sobre la credibilidad y la confianza en los medios de comunicación, así como los distintos tipos de bulos y cómo estos han evolucionado en España durante los meses más graves de la pandemia. Concluyen que el fenómeno desinformativo tiene una mayor intensidad en periodos donde la ciudadanía necesita información urgentemente y es resultado de estrategias de diversos actores.

El siguiente capítulo pone el foco sobre la efectividad de las TIC durante la gestión de la pandemia. Desarrollado por Enrique José Varela, Óscar Briones y Bruno González, el capítulo desarrolla una evaluación de los «ERTE COVID-19» entre las diversas «olas» de la pandemia en España. Su análisis concluye con una recomendación esencial: el uso de las TIC debe ayudar a mejorar la acción de los poderes públicos, pero en ningún caso debe sustituir las estructuras de recursos humanos en la Administración.

Ángel Gil, Ruth Gil, Alberto Prado y Stefan Walter (D. E. P.) desarrollan el decimoprimer capítulo, que analiza las diferentes medidas puestas en marcha por el Ministerio de Sanidad en respuesta a una crisis de salud pública mundial. El capítulo pone de manifiesto el liderazgo del Ministerio de Sanidad en conseguir consensos entre las distintas comunidades autónomas, donde destaca la estrategia de vacunación como uno de sus grandes éxitos.

En el penúltimo capítulo, Jorge Hernández-Moreno, Javier Moreno-Fuentes y Eloísa del Pino desarrollan el proceso de integración de políticas públicas durante la pandemia. En particular, ponen el foco sobre la gestión de las residencias de mayores durante sus primeros meses, identificando problemas de índole intersectorial e intergubernamental que los autores acuñan como «complejos». El adjetivo es resultado de la identificación de problemas cotidianos en la Administración que en épocas de crisis se acentúan. Los autores concluyen con una interesante reflexión: hasta qué punto estos problemas serán abordados en tiempos de normalidad para evitar su complicación en futuras crisis.

Por último, Manuel Villoria y Fernando Jiménez firman el decimotercer capítulo, en el que analizan los fondos de recuperación como instrumentos para sortear los efectos económicos y sociales de la pandemia. Los autores abordan problemas que subyacen detrás de estos fondos: su condicionalidad, las reformas legislativas e hitos que van aparejadas a su percepción, y sus riesgos: despilfarro, captura de políticas y corrupción.

En suma, el libro constituye una aportación que debemos definir como necesaria. En segundo lugar, cabe destacar su idoneidad y adecuación a nuestro día a día. Las distintas perspectivas aportadas por la multiplicidad de investigadores y profesores que han participado en su creación permiten arrojar luz a una de las épocas recientes más oscuras que el mundo ha vivido: una amenaza invisible que puso en jaque a todos los sistemas políticos del mundo, así como a su capacidad de reacción para proteger lo importante: la población.

La monografía contiene un variado catálogo de temas que convierte este libro en una importante aportación científica multidisciplinar. La diversidad de metodologías implementadas en cada capítulo permite disponer de unos resultados que aportan una visión holística de los problemas derivados de la COVID-19 en España. Quizá se podría haber realizado alguna encuesta propia para su análisis cuantitativo, sobre todo en aquellas partes concebidas de una forma más empírica, lo que permitiría llevar a cabo análisis más concretos basados en ítems derivados del propio proyecto de investigación en el que se enmarca esta monografía. Más allá de esto, solo cabe añadir la gran actualidad de casi todos los temas tratados en este libro. Esta

situación implica la premisa básica sobre la que se asienta el libro: analizar los impactos de la gestión de la pandemia. Quizás, uno de los principales impactos ha sido el cambio de paradigma social, político y económico que nos permite seguir hablando hoy del papel de los jueces, de los fondos de recuperación, las TIC en la Administración, la desinformación y la polarización o de los conflictos multinivel en España, por ejemplo.

Sin duda, este libro es una aportación científica de calado para cualquier lector. No indicaría una cualificación específica para su lectura, puesto que es una lectura agradable e interesante para cualquiera. Asimismo, constituye un marco de análisis básico de la gestión de crisis y los problemas aparejados a la misma de necesario conocimiento para estudiantes de cualquier nivel postobligatorio de ciencia política, gestión pública, relaciones internacionales, economía o sociología. La monografía no solo constituye una aportación científica, sino que se erige como una unidad de transferencia de conocimiento esencial para cualquier decisor público, dado el marcado carácter de cada capítulo en los que constantemente se hace una reflexión imprescindible: *¿seremos capaces de haber aprendido algo?*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Cabrer-Borras, B. y Rico, P. (2021). Impacto económico del sector turístico en España. *Studies of Applied Economics*, 39(2). <https://doi.org/10.25115/eea.v39i1.3599>
- Castillo-Esparcia, A., Fernández-Souto, A.-B. y Puentes-Rivera, I. (2020). Comunicación política y COVID-19. Estrategias del Gobierno de España. *Profesional de la Información*, 29(4), artículo e290419. <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.19>
- Costa-Sánchez, C. y López-García, X. (2020). Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones. *Profesional de la Información*, 29(3), artículo e290304. <https://doi.org/https://doi.org/10.3145/epi.2020.may.04>
- Fernández-Ballesteros, R. y Sánchez-Izquierdo, M. (2020). Impacto del COVID-19 en Personas Mayores en España: Algunos Resultados y Reflexiones. *Clinica y Salud*, 31(3), 165-169. <https://doi.org/10.5093/clysa2020a25>
- Juliá Igual, J. F., Bernal Jurado, E. y Carrasco Monteagudo, I. (2022). Economía social y recuperación económica tras la crisis del COVID-19. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, (104), 7-33. <https://doi.org/10.7203/CIRIEC-E.104.21734>
- Lorente-Acosta, M., Lorente-Martínez, M. y Lorente-Martínez, M. (2022). Impacto de la pandemia por COVID-19 y el confinamiento en los homicidios por violencia de género en España. *Revista Española de Medicina Legal*, 48(1), 36-43. <https://doi.org/10.1016/j.reml.2021.08.001>
- Losada Díaz, J. C., Rodríguez Fernández, L. y Paniagua Rojano, F. J. (2020). Comunicación gubernamental y emociones en la crisis del COVID-19 en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (78), 23-40. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2020-1467>
- Mahía, R. (2021). Los efectos del COVID-19 sobre la inmigración en España: economía, trabajo y condiciones de vida. *Anuario CIDOB de la Inmigración 2020*, 67-82. <https://doi.org/10.24241/AnuarioCIDOBInmi.2020.68>
- Martínez Solana, Y. y Martín García, T. (2021). Análisis comparativo de la gestión gubernamental de comunicación de crisis de la COVID-19, vacas locas y atentados del 11M. *Historia y Comunicación Social*, 26(especial), 61-73. <https://doi.org/10.5209/hics.74242>
- Sandín, B., Valiente, R. M., García-Escalera, J. y Chorot, P. (2020). Impacto psicológico de la pandemia de COVID-19: efectos negativos y positivos en población española asociados al periodo de confinamiento nacional. *Revista de Psicopatología y Psicología Clínica*, 25(1), 1-22. <https://doi.org/10.5944/rppc.27569>
- Tamayo Sáez, M., Bazaga Fernández, I. y Bermejo Casado, R. (eds.) (2024). *Evaluación de la gestión de la pandemia COVID-19 en España*. Tirant Lo Blanch.

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 26-05-2024
Aceptado: 29-05-2024
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11384>
Páginas: 137-139



Referencia: Badillo Flores, P. (2024). Eloísa del Pino Matute y M.^a Josefa Rubio Lara (dirs.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 137-139. <https://doi.org/10.24965/gapp.11384>

Eloísa del Pino Matute y M.^a Josefa Rubio Lara (dirs.): *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.)

Badillo Flores, Pastor
El Colegio del estado de Hidalgo (México – Mexico)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7199-8360>
pbadillo@elcolegiodehidalgo.edu.mx

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Cuenta con estancias de investigación en la Masaryk University en República Checa, así como en la Universidad de Sao Paulo en Brasil. Sus líneas de investigación: Estado de Bienestar, pobreza y política pública. Actualmente es investigador posdoctoral en El Colegio del Estado de Hidalgo, México.

RESUMEN

Recensión del libro dirigido por Eloísa del Pino Matute y M.^a Josefa Rubio Lara, *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.). Tecnos. 2024, 504 pp.

PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar; política social; perspectiva comparada; Gran Recesión; pandemia de la COVID-19.

ABSTRACT

Review of the book directed by Eloísa del Pino Matute and M.^a Josefa Rubio Lara, *Los estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.). Tecnos. 2024, 504 pp.

KEYWORDS

Welfare State; social policy; comparative perspective; Great Recession; COVID-19 pandemic.

El tema principal de la obra es el estudio del Estado de bienestar y los distintos sectores de la política social. La tipología de los tres regímenes de Estado de bienestar (liberal, conservador y socialdemócrata) propuesta por Esping-Andersen (1990), sigue siendo hasta hoy en día la más reconocida y podría considerarse como punto de partida en el estudio del tema. Sin embargo, utilizando esta clasificación no se logra explicar la totalidad de los casos. Por ello han surgido nuevas tipologías; por ejemplo, el régimen de bienestar mediterráneo, que tiene como principal rasgo la función que desempeña la familia; o los regímenes sociales de los Estados poscomunistas incorporados a la Unión Europea, que tienen como una de sus características las bajas tasas de empleo sostenidas en el tiempo. En el caso de América Latina, Asia y África se señala que de manera general no han alcanzado un nivel de desarrollo similar al que se presenta en el Estado de bienestar europeo. Además, la obra plantea las distintas medidas que se han tomado en los sectores de política social para enfrentar, entre otras cuestiones, las consecuencias generadas por la Gran Recesión y la pandemia de la COVID-19.

El libro es coordinado por Eloísa del Pino y M.ª Josefa Rubio, ambas con amplia experiencia en el desarrollo del tema. Actualmente, Eloísa del Pino es científica titular del Instituto de Bienes y Políticas Públicas (IPP-CSIC), y presidenta del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, y su investigación aborda las condiciones políticas y económicas para la reforma de las políticas sociales en Europa y América Latina. Por su lado, M.ª Josefa Rubio es profesora titular en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), y su trabajo se centra en las políticas públicas y las instituciones políticas. En el desarrollo del documento se incluyen colaboraciones de un total de veintiocho autores, con líneas de investigación diversas tales como: crisis y desarrollo del Estado de Bienestar, pobreza, desigualdad, gobernanza territorial, instituciones públicas, relaciones intergubernamentales, política social comparada, evaluación de políticas públicas, servicios públicos, educación, empleo, infancia, discapacidad, pensiones, políticas salariales, distribución y redistribución de la renta, sociología de la familia, inmigración, igualdad de género y proceso de europeización e integración europea.

De manera general, en el texto se describe la organización y evolución de los regímenes de bienestar, argumentando que tienen capacidad de respuesta y resultados diferenciados ante eventualidades como la Gran Recesión o la pandemia de la COVID-19. Coinciden en que se debe prestar atención a sectores de política social, como sanidad, pensiones, empleo, cuidados de larga duración (CLD), educación, protección a las familias y servicios sociales, entre otros. De igual modo, estos regímenes de bienestar parecen estar destinados a hacer frente a desafíos similares, como los nuevos riesgos sociales (NRS), la globalización económica, el calentamiento global y los cambios tecnológicos.

En el presente documento se utiliza una metodología comparativa que abarca los últimos cincuenta años, desde los setenta hasta las dos primeras décadas del siglo XXI. Además, se emplean datos de Eurostat, Comisión Europea (CE), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Organización Internacional del Trabajo (OIT), CEPALSTAT y Banco Mundial (BM), entre otras fuentes. Con respecto al ámbito geográfico, se consideran ciertas características que agrupan a los países en distintos regímenes de bienestar. En el caso continental, se retoman aquellos de Europa Central y Occidental; para el régimen liberal a los anglosajones, y para el socialdemócrata se considera a los nórdicos. De la misma forma, se menciona al Estado de bienestar de países excomunistas, algunos de ellos bálticos, centroeuropeos y del sur. El análisis y descripción de los regímenes de bienestar en América Latina, Asia y África se detalla de manera regional. Con respecto a la parte de políticas sociales, se considera la comparación entre los países miembros de la Unión Europea (UE) y se aborda de manera general a los de la OCDE.

La obra tuvo una primera y segunda edición en 2013 y 2016, respectivamente, además de dos reimpressiones, una de ellas en 2018 y la otra en 2022. La relevancia del documento se reafirma al tratarse de una tercera edición, que fue publicada recientemente en enero de 2024. El texto se divide en tres partes que conforman un total de diecinueve capítulos. En la primera (capítulo I), se exteriorizan las razones del interés por el estudio de las transformaciones de los Estados de bienestar y las políticas sociales en las últimas décadas, los nuevos desafíos presentes ante las crisis globales del siglo XXI y las principales aportaciones de la obra. En la segunda (capítulos del II al X), se analizan los regímenes de bienestar continental, liberal, socialdemócrata y mediterráneo. De igual manera, se tocan los referentes a los países de la Europa postcomunista, América Latina, Asia y África, además del modelo social europeo (MSE) como rasgo esencial del proyecto comunitario. En la tercera (capítulos del XI al XIX), se aborda la política social en sus distintos sectores, como el sanitario, de pensiones, protección por desempleo, cuidados de larga duración (CLD), desigualdad educativa, protección a las familias, servicios sociales y política fiscal. Además, lo novedoso de esta edición es que amplía su análisis a las consecuencias generadas por la Gran Recesión y la pandemia de la COVID-19.

En el apartado que marca la evolución de los Estados de bienestar, es de especial interés el capítulo IV, que aborda el régimen socialdemócrata de los países nórdicos. Tal como menciona Rubio Lara, este modelo se caracteriza por sus políticas sociales universales como garantía de los derechos de los ciudadanos. Sin embargo, la misma autora señala un debilitamiento de la provisión pública de los servicios, en los que se manifiesta una privatización de algunos en distintos grados, y advierte que el suministro de los mismos por el mercado puede generar una división de la propia ciudadanía y minar el pilar de provisión pública característico de este. De igual manera, parecen tener una tendencia a transformarse en Estados de inversión social. Otro capítulo de relevancia es el IX, que retoma los Estados de bienestar en Asia. Sánchez de Dios señala la gran asimetría entre los países de esta región y los compara tomando como indicador el gasto social per cápita. Tal como manifiesta, a partir de la Gran Recesión de 2008 la política social pasó a formar parte de las agendas públicas y la pandemia de la COVID-19 evidenció la importancia de su inclusión. Según su pronóstico, los Estados de bienestar emergentes en Asia serán similares a los de países europeos.

Con respecto al apartado de los sectores de la política social, debo mencionar el capítulo XI, que toca las políticas sanitarias. La reciente pandemia de la COVID-19 coloca en el centro de la discusión la contribución de Moreno Fuentes que, citando a la OMS (2020), señala que el 90 % de los países tuvieron interrupciones en sus sistemas de salud debido a la pandemia, lo que en ocasiones causó un desbordamiento. La situación se agravó a tal punto que se llegó a decidir cuál de los enfermos podría beneficiarse de mejor manera de un soporte vital. Es también de interés el capítulo XVI, referido a la protección a las familias. Del texto de Salido y León podemos destacar lo que se menciona referente a las licencias parentales, que se ha intentado que sean consideradas como un derecho indistinto de los progenitores, no solo reservado a las madres, sino también a los padres. De igual manera, podemos hacer hincapié en su argumentación de que la activación laboral de las mujeres ha detonado un cambio en el paradigma de las políticas de familia.

Entre los puntos fuertes de esta publicación se puede mencionar su organización y uso de lenguaje acorde al tema, lo cual impacta en la claridad y permite una lectura fluida. También se debe destacar el esfuerzo realizado para reunir a investigadores con una amplia trayectoria y reconocido prestigio en la academia. Con respecto al contenido, debemos remarcar que se trata de un texto vigente del Estado de bienestar que extiende su estudio hasta las crisis globales del siglo XXI. Otro punto destacable es el ámbito espacial que incluye a países de todos los continentes. No obstante, tiene especial fortaleza en el abordaje de los regímenes de bienestar en los países europeos y desarrollados.

Si bien en el libro se abordan los regímenes de bienestar en América Latina, Asia y África, sería interesante profundizar en ellos. Por ejemplo, el apartado en el que se tratan los sectores de la política social se limita únicamente al análisis y comparación de los países de la UE y la OCDE. Incluso, se podría plantear el desarrollo de alguna publicación exclusiva en la que se amplíe el estudio de estas regiones. Seguramente la de Latinoamérica sería la más factible de llevar a cabo. En los otros dos casos el esfuerzo sería mayor y el principal obstáculo podría ser la dificultad para obtener información. De igual manera, se podría ampliar el capítulo de política sanitaria abarcando los distintos regímenes de bienestar, sobre todo si tenemos en cuenta la relevancia de la pandemia para la obra.

Derivado de la complejidad del análisis presente, en algunos capítulos del libro se recomienda su lectura a estudiantes de posgrado y académicos. No obstante, también es recomendable para aquellos que poseen un grado y quieren dedicarse a temas de investigación relacionados con el Estado de bienestar y la política social. Entre las disciplinas a las cuales puede aportar la revisión de esta obra podemos citar la ciencia política, la Administración pública, la sociología, la economía, las relaciones internacionales y la historia.

El libro *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* es una compilación completa y bien lograda del tema en cuestión. Es de destacar la manera en la que presenta la evolución de cada uno de los regímenes de bienestar y las políticas sociales en un marco comparativo. Con el pleno conocimiento de que el Estado de bienestar es uno de los logros más significativos de los estados modernos (Del Pino), este es un texto que permite al lector comprender su importancia y, sobre todo la capacidad de respuesta que han manifestado ante las crisis globales del siglo XXI. Sin duda, por su calidad y vigencia esta obra es un referente y lectura esencial para los estudiosos del tema.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Del Pino Matute, E. y Rubio Lara, M. J. (dirs.) (2024). *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada* (3.^a ed.). Tecnos.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press y Princeton University Press.
- OMS (2020). *Pulse survey on continuity of essential health services during the COVID-19 pandemic* [interim report, 27 August 2020]. https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-EHS_continuity-survey-2020.1

Gestión y Análisis de Políticas Públicas, número 36, noviembre de 2024
Sección: RECENSIONES
Recibido: 19-12-2023
Aceptado: 20-12-2023
Publicado: 14-11-2024
ISSN: 1989-8991 – DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.11325>
Páginas: 140-142



Referencia: Andrés-Belmonte, C. (2024). Bent Greve: De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 36, 140-142. <https://doi.org/10.24965/gapp.11325>

Bent Greve: De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States

Andrés-Belmonte, Carlos
Universidad Complutense de Madrid (España – Spain)
carlos.andres.belmonte@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Sociología y en Ciencias Políticas y de la Administración Pública en la Universidad de Valencia, ahora se encuentra estudiando el máster de Análisis Político en la Universidad Complutense de Madrid. Tiene experiencia en el ámbito político, habiendo sido asesor político en el parlamento autonómico valenciano y actualmente se centra en el estudio de la extrema derecha.

RESUMEN

Recensión del libro de Bent Greve, *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States*, De Gruyter, 2022, 445 pp.

PALABRAS CLAVE

Estado de bienestar; políticas públicas; administración pública; política comparada; economía; política social; Unión Europea.

ABSTRACT

Review of the book from Bent Greve, *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States*, De Gruyter, 2022, 445 pp.

KEYWORDS

Welfare state; public policies; public administration; comparative politics; economics; social policy; European Union.

¿Qué expectativas de supervivencia tienen los estados de bienestar? ¿Qué retos afrontan en la actualidad? ¿Influye el populismo en los estados de bienestar? Estas incógnitas y muchas otras encuentran respuesta en el *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States*. En este manual se coloca a los estados de bienestar en el centro del debate. A lo largo de sus páginas se explican las características más importantes que definen a cada estado de bienestar, además de los retos o problemas que afrontan en la actualidad. Debido a la gran variedad de temas que abarca, este libro puede ser una herramienta fundamental para aquellas personas que investigan sobre estados de bienestar o que simplemente están interesadas en el tema.

El editor de este manual es Bent Greve. Tiene un máster en Economía por la Universidad de Copenhague y un doctorado en Administración Pública por la Universidad de Roskilde, Dinamarca. Posee una amplia experiencia laboral en el mundo académico; en concreto, ha trabajado mucho las políticas sociales y el análisis del estado de bienestar, acumulando muchas publicaciones en este campo. Actualmente trabaja como profesor universitario en la Universidad de Roskilde, principalmente en el análisis del estado de bienestar, y

como editor de la revista *Social Policy and Administration*. Su cualificación y experiencia aportan al manual rigor y competencia en el ámbito que ocupa.

Los estados de bienestar han evolucionado desde sus orígenes primitivos en el siglo XIX. Lo verdaderamente curioso es que esta evolución ha variado, dependiendo del territorio en el que nos encontremos, con lo que en la actualidad el estado de bienestar español, por ejemplo, encuentra bastantes diferencias con el noruego. A lo largo de la historia también ha ido variando y cambiando. Podemos encontrar una edad de oro de los estados de bienestar en el periodo inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial, seguida de varios periodos de crisis que lo han puesto en duda y debilitado, de mano del neoliberalismo. La reciente crisis de la COVID-19 ha parecido reforzar la idea de que un estado de bienestar fuerte es más beneficioso para la población. En este contexto se presenta este manual, que tiene como objetivo describir cuál es el estatus de los estados de bienestar actuales, señalando sus debilidades más acuciantes y vislumbrando las futuras oportunidades que estos pueden tener. Con toda esta información sobre la mesa, el lector puede hacerse una idea clara sobre las diferencias entre distintos estados de bienestar y las distintas áreas de las que estos se encargan junto con algunos de los retos que afrontan en la actualidad, dando así una visión muy completa del tema y destacando la importancia que tienen para el bien de la ciudadanía.

Puesto que cada capítulo del manual es una investigación independiente, no hay una única metodología presente en todo el libro. No obstante, todos los capítulos realizan un análisis de datos empíricos, ya sea de forma cuantitativa mediante el uso de operaciones y técnicas estadísticas, o cualitativa, como la revisión bibliográfica. En vista de que el libro fue publicado en 2022, los datos analizados son bastante actuales. La gran mayoría del manual se sitúa en el ámbito geográfico de los países de la Unión Europea, aunque se dedican dos capítulos a la posible situación incipiente de estados de bienestar en China o el este asiático.

El libro se divide en cuatro partes. La primera de ellas describe cómo va a ser el manual, los temas que va a tratar y algunas nociones del tema; la segunda parte analiza los distintos tipos de estados de bienestar europeos y el caso chino y del este asiático; la tercera se centra en los problemas y retos que afrontan los estados de bienestar en la actualidad, abarcando muchas de las áreas que los componen; por último, la cuarta parte sirve como conclusión al libro, terminando con una vista hacia el futuro de los estados de bienestar.

El segundo capítulo del libro, escrito por Rossella Ciccía, me parece capital para poder comprender mejor el contenido posterior. En este capítulo la autora se dedica a desgranar los distintos enfoques con los que puede analizarse el cambio en los estados de bienestar, presentando cuatro familias de teorías. La primera engloba aquellas teorías que consideran más importante el entorno en el que se desarrollan las políticas sociales, es decir, pone el foco sobre los factores socioeconómicos. La segunda emplea el institucionalismo histórico; esto es, la influencia que tienen las instituciones y las leyes y procedimientos a la hora de influir en la evolución de los estados de bienestar. La tercera considera que los actores políticos y sociales (partidos políticos, sindicatos, lobbies, etc.) son el principal factor de cambio en los estados de bienestar. La cuarta y última familia considera que lo que mejor explica el cambio en los estados de bienestar son las preferencias individuales de los ciudadanos. Aunque la autora presente las distintas familias como categorías independientes unas de las otras, también puntualiza que existen consensos entre ellas y que cada familia únicamente se dedica a poner el foco en una cuestión en concreto en lugar de abarcar todo. Una teoría que trate de explicar el cambio en los estados de bienestar solo con uno de los factores sería vista como inadecuada en la actualidad, pues el cambio social no puede explicarse con solo un factor.

El libro tiene varios puntos fuertes: presenta información actualizada sobre la situación actual de los estados de bienestar y los retos que están afrontando; la elección de los temas en la tercera parte del manual es muy variada, por lo que se puede encontrar información específica sobre prácticamente cada área que abarca un estado de bienestar. Los datos empíricos que se analizan provienen de fuentes fiables y cada capítulo está escrito por investigadores con mucha experiencia académica en el ámbito. Cada capítulo está escrito de forma clara y concisa y son bastante cortos, factores que facilitan la lectura.

Asimismo, también encuentro algún punto débil: el contenido del manual se presenta en forma de capítulos independientes el uno del otro, pues cada capítulo es realizado por una persona distinta y funcionan como ensayos individuales. Considero que este formato, aunque generalizado en manuales, no fomenta la lectura del libro en su totalidad, pues no hay hilo conductor entre capítulos: las únicas partes en las que se hace referencia al contenido del libro en su totalidad son la introducción y la conclusión. También considero que la conclusión final podría haber sido más extensa: en el último capítulo, Bent Greve realiza una especie de resumen de las áreas abarcadas en el libro, pero la reflexión final solo ocupa media página; habría sido más enriquecedor si fuera más larga. También habría sido interesante que el libro analizara más los estados de bienestar ajenos a Europa, que es un campo de información del que generalmente no se sabe mucho.

Aun así, los puntos débiles son menores y para nada comprometen la calidad del manual en su totalidad, ya que las cuestiones señaladas son comprensibles en un libro de estas características.

Considero que el libro va dirigido a un público especializado, ya sean estudiantes de grado, posgrado y académicos en el ámbito de las ciencias sociales o que necesiten información sobre estados de bienestar. Su fácil comprensión lo haría accesible también a personas ajenas al ámbito académico interesadas en el tema (siempre que sepan inglés), pero el libro definitivamente no va dirigido a ellas. En conclusión, el *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States* se erige como un manual extremadamente útil para consulta sobre temas relacionados con los estados de bienestar y los retos que estos afrontan hoy en día; abarca una gran variedad de temas y su lectura enriquece el conocimiento elemental que tiene todo estudiante de ciencias sociales sobre los estados de bienestar, ampliando la información de la archiconocida categorización de los regímenes de bienestar Esping-Andersen con datos actualizados y posibles horizontes futuros. Sin lugar a duda, un manual muy recomendable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Greve, B. (ed.) (2022). *De Gruyter Handbook of Contemporary Welfare States*. De Gruyter.