

Revista semestral  
n.º 102, junio-diciembre 2011, 150 págs. 1 euro (incl. IVA)

GAP

# Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época



NIPO: 635-14-003-8

INAP



ESTADO  
ESPANOL

Ministerio  
de Economía  
y Competitividad

nº 10, julio-diciembre 2013

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8991



# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

**INAP**

INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



nº 10 julio-diciembre 2013  
**Gestión y Análisis de Políticas Públicas**  
Nueva época

Es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), desde sus comienzos, en 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para políticos, académicos y profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

GAPP asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por el riguroso proceso de selección de originales mediante evaluación anónima por pares en la que participan evaluadores externos nacionales e internacionales, ajenos al Consejo de Redacción y al INAP. La versión en formato electrónico se encuentra disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

GAPP is, within its field, the leading and most influential journal in Spain. It is published by the National Institute of Public Administration (INAP). Since its debut in 1994, GAPP has successfully promoted interdisciplinary studies in the area and analysis of issues and cases of special interest to politicians, academics and professionals in Public Policy and Administration. Accordingly, it has energized discussions about theoretical and empirical models of Public Management, and has contributed to debates about new processes to transform the scenarios for governmental action. Since 2009 it has started a new series by expanding its international appeal and impact. Nevertheless, GAPP remains loyal to its founding principles and continues to foster analytical thinking in the area of public policy, and to highlight practical and applied studies usefulness in the field.

GAPP meets the same quality criteria as journals of international prestige, starting with a strict selection process for contributions using anonymous peer evaluation by outside national and international referees. The electronic version is in the site of INAP: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>.

**Director del INAP:** Manuel Arenilla Sáez

**Director de la Revista:** José Antonio Olmeda Gómez

**Consejo Asesor**

Javier Quintana Navío, Ana María Ruiz Martínez, Gregorio Montero Montero, Enrique Cabrero Mendoza, Rafael Catalá Polo

**Consejo de Redacción**

Miquel Salvador Serna, Miguel Anxo Bastos Boubeta, Nieves Saniger Martínez, Xavier Ballart Hernández, César Colino Cámara, Carmen Alemán Bracho, Juan Ignacio Criado Grande, Antonio Natera Peral, Laura Román Masedo, Lourdes López Nieto

**Secretario del Consejo de Redacción:** Jose Manuel Ruano de la Fuente

**Vicesecretario de Redacción:** Alfonso Fernández Burgos (INAP)



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

NIPO: 635-14-002-8

ISSN: 1989-8991

DEPÓSITO LEGAL: M-39.657-1994

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en REDALYC, ISOC, DICE, LATINDEX y ULRICH'S Periodicals Directory, entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas

CENTRO DE PUBLICACIONES

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Atocha, 106, 28012 Madrid, España

Tfno.: + 34 - 91 273 91 04

Fax.: + 34 - 91 273 92 87

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

<http://revistasonline.inap.es>

e-mail: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)

Los derechos de *copyright*® de los artículos publicados en la revista, cualquiera que sea el soporte que se utilice, han sido transferidos al Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) desde el momento de la aceptación de su publicación.

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

# Sumario

---

**ESTUDIOS** *La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para la gestión de RR.HH.*  
José M. Pablos Teijeiro  
José M. Biedma Ferrer

*La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística de Cataluña*  
Marc Martí-Costa  
Miquel Pybus

*Efectos económicos y ambientales del impuesto especial sobre determinados medios de transporte*  
Jaume Freire-González  
Ignasi Puig-Ventosa

*El impacto de la crisis en el empleo público local: el caso del área metropolitana de Valencia*  
J. Javier Cuenca Cervera  
Joaquín Martín Cubas  
Antonio Montiel Márquez  
Cristina Jiménez Tomás  
María José Alonso Orsini

*Mercado de trabajo y trayectorias laborales en contextos de pobreza. Desafíos para pensar la política social*  
María Laura Freyre

*Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones*  
Marisa Ramos Rollón

---

**EXPERIENCIAS Y CASOS** *La gestión de la calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas*  
Joaquín Ruiz López  
Eloy Cuellar Martín

---

**RECENSIONES** Sánchez de Dios, Manuel. *Política comparada*. Madrid: Síntesis, 2012.  
Consuelo Laiz Castro

---

AUTORES

---

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

---

PRINCIPIOS ÉTICOS

---

## La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas

José María Pablos Teijeiro

Universidad de Cádiz  
[josemaria.pablos@uca.es](mailto:josemaria.pablos@uca.es)

José María Biedma Ferrer

Universidad de Cádiz  
[josemaria.biedma@uca.es](mailto:josemaria.biedma@uca.es)

Recibido: 16 de mayo de 2013  
Aceptado: 27 de noviembre de 2013

### Resumen

*En el contexto de crisis económica que padece nuestra sociedad, el presente artículo aborda la necesidad y conveniencia de implantar en la gestión de los recursos humanos del sector público técnicas de evaluación del rendimiento individual, con el fin de lograr mayor eficiencia. Tras un estudio de la herramienta de evaluación del rendimiento en la empresa privada, el análisis profundiza en las posibilidades y limitaciones que la implementación de dicha técnica tiene en el sector público, con detenimiento en la referencia que el Estatuto Básico del Empleado Público realiza a la evaluación del rendimiento. Para finalizar se sugieren líneas futuras de investigación en este terreno.*

### Palabras clave

*Evaluación del rendimiento, gestión del rendimiento, gestión pública, recursos humanos, EBEP, desempeño*

## Individual Performance Evaluation. A Valid Instrument for Achieving Efficiency in Human Resources Management Government

### Abstract

*In the context of economic crisis in our society, this paper discusses the need and desirability of implementing in the management of public sector human resources performance evaluation techniques individually, in order to achieve greater efficiency. After a study of the performance evaluation tool in the private sector, the analysis explores the possibilities and limitations that the implementation of this technique in the public sector, with reference length in the Civil Service Basic Statute makes the performance evaluation. Finally we suggest future research in this area.*

### Keywords

*Performance appraisal, performance management, public administration, human resources, EBEP, performance*

## INTRODUCCIÓN

Actualmente cualquier responsable de la gestión de las organizaciones es consciente de la importancia de los recursos humanos en el éxito y desarrollo de las mismas, para mantener la competitividad en un entorno dinámico e incierto (Dolan, 2007; De la Calle y Ortiz, 2004). Como es sabido, los factores que están ligados a la competitividad son aquellos que dependen de los recursos humanos, de sus habilidades, destrezas, competencias, etc. Ello ha motivado el interés creciente de los investigadores por la función empresarial relacionada con la gestión de personas. Siguiendo a Valle-Cabrera (2003), podemos decir que la transformación experimentada por la función de personal desde sus inicios ha supuesto que la dirección de las organizaciones haya ido considerando cada vez más a los recursos humanos como factor determinante de su éxito o fracaso.

El hecho de que los recursos humanos constituyan uno de los principales factores de éxito competitivo en las empresas es ampliamente aceptado por la literatura (entre otros, Clifford y Cavanagh, 1985; Huck y McEwen, 1991; Pfeffer, 1994; Yusuf, 1995; Luck, 1996; Camisón, 1997; Monfort, 2000; Warren y Hutchinson, 2000).

Los procesos que tradicionalmente han constituido la gestión de recursos humanos (Ferris, *et al.*, 1999; Longo, 2005; Dolan *et al.*, 2007) son los siguientes:

- Procesos básicos: planificación y análisis del puesto de trabajo.
- Procesos de afectación: reclutamiento, selección, socialización y procesos sustractivos.
- Procesos de desarrollo: formación y gestión de carrera profesional.
- Procesos de desempeño: evaluación del rendimiento.
- Procesos de compensación: retribución y compensaciones.

El planteamiento, por tanto, es maximizar la efectividad de las prácticas de recursos humanos dentro de la organización contando con unos responsables que sepan cuáles de las anteriores considerar y cómo implantarlas. Para ello la capacidad técnica es fundamental.

La gestión de la evaluación del rendimiento como proceso de recursos humanos, y la forma de medirlo, suponen un tema de creciente importancia a nivel internacional.

Si se analizan las tendencias en la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas de los países más desarrollados, nos podemos encontrar con la necesidad, cada vez más importante, de una correcta planificación estratégica de recursos humanos (Villoria, 2009). El objetivo de dicha planificación no es otro que el de poder disponer de las personas necesarias en cada momento para acometer las acciones oportunas que permitan implantar con éxito la estrategia (Valle-Cabrera, 2003). Esto incluiría tanto los procesos de reclutamiento y selección como los de reducción de personal. Igualmente, y como continuación a lo anterior, es necesario implementar estrategias de estímulo de competencias que permitan motivar al empleado público, para que desarrolle conductas adecuadas y se esfuerce en la consecución de los objetivos estratégicos, ligando este rendimiento a los sistemas de retribución salariales.

En este sentido resulta necesario plantearse la elaboración de políticas y líneas de actuación conducentes a la adecuación y mejora del empleo público. Entre otras, la actuación en los niveles de dirección de personal, la planificación general de los recursos humanos y su adecuación estratégica a los contextos organizativos cambiantes y a nivel administrativo en el desarrollo y plasmación de las medidas anteriores a la gestión cotidiana de personal (Ollás de Lima, 2001).

El objetivo del presente trabajo de investigación es realizar un análisis de la situación actual en la investigación académica sobre la evaluación del rendimiento, para poder así detectar posibles líneas de investigación futuras que permitan determinar de qué forma es posible utilizar dicho instrumento de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas, de cara a la mejora del rendimiento, la efectividad y la eficiencia de los trabajadores públicos.

Para ello, este documento se divide en cuatro secciones. La primera sección ofrece una visión general de los procesos de gestión de recursos humanos en la actualidad y su alineación con los objetivos estratégicos de las organizaciones, así como una revisión bibliográfica del concepto de evaluación del rendimiento y de los aspectos más relevantes de la gestión del rendimiento como proceso. En la sección segunda se analizan las transformaciones que están sufriendo las Administraciones para alcanzar los fines públicos con mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano y cómo la evaluación del rendimiento de los empleados públicos contribuye en ese sentido. En la sección tercera se hace una revisión de la literatura correspondiente al Estatuto Básico del Empleado Público

(EBEP) y su relación con los procesos de evaluación de los empleados públicos. Por último, en la sección cuarta, se presentan las conclusiones, una propuesta de líneas de investigación así como las limitaciones inherentes a los procesos de evaluación del rendimiento en las Administraciones Públicas.

## LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS INSTITUCIONES PRIVADAS. LA GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LOS RECURSOS HUMANOS

El modo de gestionar los recursos humanos en las organizaciones ha evolucionado a lo largo del tiempo (Ferris *et al.*, 1999). Desde las concepciones más “administrativas” de la función de los recursos humanos (en adelante, RRHR) se ha evolucionado a una visión proactiva de la misma (Valle-Cabrera, 2003; Leal, 2004), más en la línea de adecuar la gestión de personas con los objetivos estratégicos generales de la organización (Ferris *et al.*, 1999).

La consideración de la relación *estrategia-dirección de recursos humanos* implica que el Recurso Humano es un valioso activo y un factor potencial de ventaja competitiva.

Siguiendo a Peteraf y Barney (2003: 314), podemos considerar que una empresa posee ventaja competitiva si “*es capaz de crear más valor económico que su competidor marginal en su mismo mercado de productos*”. Según ésta definición, las organizaciones que pretendan obtener rendimientos superiores a los de sus competidores deberán “encontrar” aquel factor o factores que les permita mantener esa ventaja en el tiempo.

En este punto, y desde la perspectiva del enfoque de recursos y capacidades, podemos decir que la fuente principal de ventaja competitiva para la organización se encuentra en sus recursos y en la forma en que éstos se coordinan e interrelacionan, es decir, en sus capacidades. La capacidad de los RRHH para proporcionar ventaja competitiva ha sido analizada por varios autores (Barney, 1991; Grant, 1991 y Barney y Delwyn, 2007). En este sentido cabe destacar el estudio de Barney y Wright (1998). Estos autores analizan qué prácticas de RRHH son simplemente generadoras de valor y qué requisitos deben cumplir para llegar a ser una verdadera fuente de ventaja competitiva. El reto, por tanto, es el de implementar sistemas de procesos de recursos humanos que creen un efecto sinérgico, frente al desarrollo independiente de “buenas prácticas” de recursos humanos. (Barney y Wright 1998: 40).

Si se parte de lo indicado anteriormente, podemos llegar a la conclusión de que el factor humano puede constituir una de las fuentes de ventaja competitiva sostenible más importante para las organizaciones (Valle-Cabrera, 2003: 41).

También cabe señalar que la alineación de los procesos de RRHH con los objetivos globales (*estratégicos*) de las organizaciones ocasiona un campo de investigación como es el de la gestión estratégica de los RRHH (Ferris *et al.*, 1999). Ello supone la existencia de una fuerte interdependencia y coordinación entre las diferentes políticas y actividades funcionales de RRHH, y de todas las prácticas de RRHH con la estrategia de la organización, respectivamente (Albizu y Lertxundi, 2011: 282).

Dentro de esta perspectiva estratégica de la gestión de recursos humanos Delaney *et al.* (1989), Huselid (1995), Delery and Doty (1996), citados en Ferris *et al.* (1999) y Valle-Cabrera (2003), destacan las “*estrategias de valoración del personal*”, es decir, la forma en que las personas alcanzarán mediante sus conductas los resultados esperados. Para ello es necesario proceder del siguiente modo: en primer lugar, fijar unos objetivos operativos claros; y en segundo lugar, establecer un sistema de recompensas que esté ligado a los rendimientos de las personas o a algún otro tipo de resultados de la organización.

Para implantar o mantener con éxito la estrategia empresarial, la evaluación del rendimiento supone un elemento clave. La evaluación del desempeño ha ido aumentando su importancia como práctica de recursos humanos debido al incremento de las exigencias de innovación, de la competencia y por las repercusiones de la tecnología en la naturaleza de los puestos de trabajo (Dolan, 2007). La importancia de dicha evaluación se debe a que ésta determina la orientación de los comportamientos y de los resultados buscados. Por tanto, es de suma importancia en las organizaciones actuales la implantación y adaptación de sistemas de evaluación del desempeño de sus empleados para valorar los comportamientos necesarios con el fin de lograr los objetivos estratégicos.

### Aproximación al concepto de evaluación del desempeño

La valoración del rendimiento del personal supone uno de los procesos básicos, complejos y que plantea más controversias a los gestores de recursos humanos (Badawy, 1988; Roberts, 2002). Se trata de una responsabilidad y actividad fundamental de la dirección. Por ello, toda organización debería contar con algún sistema de valoración del rendimiento que le permita obtener información sobre la contribución de todos y cada uno de los empleados a la consecución de los objetivos establecidos. Numerosas encuestas y estudios realizados reciente-



mente destacan la importancia de la gestión del rendimiento en las organizaciones, tanto públicas como privadas. No obstante, sólo un tercio de los trabajadores creen que estos sistemas les ayudan a mejorar su rendimiento (Aguinis *et al.*, 2011).

Las funciones y tareas que desarrolla un trabajador tienen como objetivo la obtención de un determinado resultado. El rendimiento laboral, su medida, exigencia y mejora deben formar parte, por tanto, del sistema de evaluación del personal (García-Tenorio, 2005: 190). La evaluación del rendimiento es en sí misma un compromiso entre empleado y organización. Si el empleado desarrolla sus conocimientos y competencias en la búsqueda de los mejores resultados, la organización, como contrapartida, le aportará reconocimiento, oportunidades de formación y desarrollo e incentivos. Por ello parece necesario que el empleado participe en el proceso de evaluación para que el sistema de evaluación sea realmente efectivo (Roberts, 2002).

Un sistema de evaluación del rendimiento efectivo tiene dos objetivos principales: por un lado, generar información sobre la cual se tomaran decisiones en materia de salarios y promoción; y, en segundo lugar, identificar aquellas áreas que serán susceptibles de futuros procesos de desarrollo y/o crecimiento (Badawy, 2007).

La evaluación del desempeño (en adelante, EDD) implica la identificación, medida y gestión del rendimiento de las personas de una organización (Carroll y Schneir, 1982). La identificación significa determinar las áreas de trabajo que van a ser susceptibles de evaluación y que afectan al éxito de la organización. Dado que evaluar implica la realización de un juicio sobre el correcto o incorrecto rendimiento del empleado, el punto central del sistema de evaluación es la medición. También cabe señalar que gestionar supone el objetivo central del sistema de evaluación. La evaluación del desempeño obliga a aportar a los trabajadores una referencia sobre cual, o cuáles, debería/n ser su objetivo/s, en términos de rendimiento, para alcanzar su máximo potencial en la organización.

Para Leal (2004) la valoración del rendimiento, cómo técnica de gestión de recursos humanos, se orienta a recabar información sobre la actuación de cada una de las personas de la organización, en relación a una serie de factores establecidos de forma previa, con el fin de determinar cuál ha sido su aportación a la consecución de los objetivos individuales, departamentales y globales. En este sentido, se ha definido la evaluación del desempeño como “un procedimiento continuo, sistemático, orgánico y en cascada, de expresión de juicios acerca del personal de una empresa, en relación con su trabajo habitual, que pretende sustituir a los juicios ocasionales y formulados de acuerdo con los más variados criterios” (Puchol, 1997: 308).

Otros autores (Dolan *et al.*, 2007) incorporan a la definición de la EDD aspectos novedosos como la productividad. La mejora de la productividad es una cuestión recurrente en las organizaciones. La productividad relaciona la cantidad de output obtenido por unidad de factor (mano de obra) utilizada. Ciertamente, las mejoras en productividad son debidas al uso de innovaciones tecnológicas, organizativas o humanas, aunque también es posible incrementarlas a partir de mejoras en el rendimiento de los recursos humanos. De esta forma la evaluación del rendimiento se define como un procedimiento estructural y sistemático para medir, evaluar e influir sobre los atributos, comportamientos y resultados relacionados con el trabajo, con el fin de descubrir en qué medida es productivo el empleado, y si podrá mejorar su rendimiento futuro (Dolan *et al.*, 2007: 229).

Como podemos observar en las anteriores definiciones hay una cierta diversidad terminológica. Así, encontramos términos como *rendimiento*, *resultados* o *desempeño*. En otros casos se refieren a ella utilizando la siguiente terminología: *valoración*, *evaluación* o *calificación del personal*, *valoración del mérito* o de *resultados*.

Es posible establecer, por tanto, una diferencia entre “*gestión del desempeño*” (*performance management*) entendiéndolo éste como el “proceso continuo de identificación, medición y evolución del rendimiento de individuos y equipos y su ajuste con los objetivos estratégicos de rendimiento de la organización” y “*evaluación del rendimiento*” (*performance appraisal*), como “el proceso administrativo del área de recursos humanos consistente en representar las fortalezas y debilidades de los empleados de una organización en un periodo de tiempo generalmente un año” (Aguinis, 2009:2).

En definitiva, la EDD es una actividad fundamental para la empresa. El desafío (García-Tenorio, 2005: 193) consiste en gestionar el sistema de evaluación de tal forma que permita conseguir los objetivos de mejora del rendimiento y desarrollo de los empleados. En el futuro la prueba que habrá que superar reside en la capacidad de las organizaciones de ir más allá de la evaluación del rendimiento, hasta alcanzar lo que se ha denominado “gestión del rendimiento”.

### El sistema de evaluación del desempeño

Para establecer un sistema de evaluación del desempeño, es necesario tomar una serie de decisiones respecto a qué medir, quién debe realizar las valoraciones, cómo efectuar las mediciones, cuándo deben efectuarse y en

qué contexto deberán tener lugar. Igualmente se deben de tener en cuenta los aspectos claves de lo que hemos definido como evaluación del rendimiento o evaluación del desempeño.

La mayoría de las organizaciones disponen de alguna forma de evaluar el desempeño individual. Sin embargo, pocas de ellas pueden asegurar que el sistema de evaluación que utilizan les permita obtener los mejores resultados a lo largo del tiempo. Los estudios previos realizados por Martín y Bartol (1998: 223) sostienen que las acciones necesarias para el mantenimiento de un sistema de EDD pueden dividirse en tres categorías: gestionar el sistema, controlar el sistema e implementar *feedbacks* de información para aquellos que utilizan el sistema. Siguiendo esta línea de estudio se encuentra Longo (2005:134), quien describe el ciclo de la gestión del rendimiento como un proceso que se inicia con la planificación y seguimiento del mismo, originando la evaluación un proceso de *feedback* que re-inicia el proceso. En la misma línea, Aguinis (2009) añade que lo anteriormente expuesto no podría llevarse a cabo si antes la organización no diseña el “marco” en el que se debe realizar la evaluación.

Los comienzos de todo proceso de evaluación en la organización deben consistir en el diseño de un sistema ideal que desarrolle todo el proceso de EDD. No obstante, con posterioridad será el día a día el que determinará la validez de dicho sistema y sus posibles modificaciones.

Un sistema de EDD ideal debe recoger aquellos aspectos de la tarea que sean relevantes para la identificación de cuáles son los resultados esperados por el departamento de recursos humanos. El estudio realizado por Brown et al. (2010) relaciona de forma positiva el compromiso del empleado con su organización, la satisfacción laboral y el deseo de permanecer en la organización con la calidad del proceso de evaluación del desempeño. Las consecuencias de esta relación pueden verse reflejados en mejoras de la productividad y eficiencia, así como en la efectividad de las tareas. Por tanto, el papel de un sistema de evaluación de calidad debe basarse en estimular el rendimiento del empleado (Aguinis, 2009), siendo la figura del evaluador sumamente relevante en todo proceso de EDD.

Leal (2004: 362), citando a Claver, Gascó y Llopis (1995), establece que “el principal responsable o protagonista de este proceso ha de ser el directivo de línea pues es el que mejor situado se encuentra para realizar la evaluación”. En esta línea, diversos autores (Bowman, 1999; García-Tenorio, 2005; Dolan et al., 2007; Gómez-Mejía et al. 2008; Dessler, 2009) coinciden en la necesidad de que sea el supervisor directo del empleado quien evalúe su desempeño. No obstante, existen otras opciones alternativas novedosas. Así por ejemplo, basándose en la creencia de que el empleado tiene un conocimiento importante sobre la ejecución del trabajo, la *autoevaluación* puede aportar datos valiosos, especialmente cuando los objetivos globales se fijan de forma conjunta entre supervisor y empleado (Bowman, 1999). Sin embargo, este sistema adolece de fiabilidad, pues en algunos casos el empleado se asigna puntuaciones más altas de las que le corresponderían si fuera evaluado por otra persona. Otras alternativas que se utilizan como indicadores de rendimiento son las siguientes: la *evaluación de los pares*, las *evaluaciones de equipo* o *grupo de empleados*, la de equipos de trabajo auto-administrados o auto-dirigidos, y, por último, la *evaluación de feedback* o “evaluación 360 grados”. Este último método engloba a los anteriores en el sentido de que el empleado pueda ser evaluado desde perspectivas distintas (compañeros, supervisor directo, clientes, otros supervisores...) y reciba una retroalimentación productiva acerca de su rendimiento que le permita mejorar en su desarrollo profesional.

Otro aspecto a tener en consideración en todo proceso de EDD, como se ha apuntado anteriormente, es el de determinar *qué* es lo que se va a medir. Siguiendo a García-Tenorio (2005), podemos establecer tres tipos básicos de evaluación: evaluación de resultados, evaluación de la actuación y evaluación del potencial.

Con respecto a la evaluación de resultados (*outcomes-based performance*), cabe afirmar que ésta se identifica con el producto de la actuación en dicho trabajo o con la eficacia alcanzada en el mismo (Williams, 2003). La evaluación de resultados tiene su origen en los sistemas de dirección por objetivos. Los objetivos representan los fines que se persiguen por medio de una actividad de una u otra índole (Koontz, 1998). Por tanto, la administración por objetivos consiste en gestionar el cumplimiento eficaz y eficiente de los objetivos organizacionales e individuales. En este caso se puede afirmar que la evaluación se limita al resultado alcanzado por el trabajador en la ejecución de una tarea. Se trataría de una evaluación retrospectiva basada en consecuciones pasadas.

Por lo que se refiere a la evaluación de la actuación o desempeño (*performance appraisal*), cabe señalar que ésta se centra en la manera en que cada empleado realiza su trabajo. De este modo la evaluación tiene un carácter más subjetivo que la evaluación por resultados dado que es el evaluador quién determina el grado de ejecución de las tareas, o en qué medida el trabajador desarrolla los comportamientos deseados por la organización.

Otro factor que influye en el proceso de EDD es el conocimiento y/o acuerdo respecto a las actividades que hay que hacer, es decir, la claridad con respecto a los objetivos a conseguir. Las tareas con objetivos específicos y

claros en los que los miembros de la organización y los responsables de los mismos se han puesto de acuerdo en cuanto a su ejecución y forma de medición son la base de un sistema de evaluación sencillo y eficaz. Igualmente el carácter de la evaluación cambiará en aquellas tareas que por su diseño o ejecución son fácilmente predecibles. Finalmente, la evaluación del potencial se entiende como un proceso que permite identificar posibilidades de desarrollo profesional en las personas de una organización (García-Tenorio, 2005:196). El fin último de esta evaluación es la de orientar al empleado hacia su perfeccionamiento, el diseño de planes de carrera o para la planificación y optimización de los recursos humanos. En este caso la organización trata de identificar las competencias que pueden llegar a tener los empleados en el futuro, para ocupar puestos de mayor responsabilidad en la escala.

La gestión por competencias es una faceta muy nueva y relevante dentro la gestión de recursos humanos que condiciona la forma en que se debe medir el rendimiento. La evaluación de las competencias profesionales implica atender a comportamientos observables, consecuencia de un conjunto de motivaciones, actitudes, valores, conocimientos, aptitudes, habilidades y destrezas (Vivas y Fernández, 2011: 44). Para Valle-Cabrera (2003), la evaluación por competencias sería necesaria, por ejemplo, para determinados puestos donde los resultados esperados sean difíciles de definir en términos precisos. Estas competencias serían una combinación de conocimientos y habilidades requeridas y resultados esperados en el desempeño de las tareas asignadas.

Los sistemas de gestión de rendimiento ofrecen, por tanto, información “*feedback*” tanto a los empleados como a los directivos. En el caso de los trabajadores, ello supone un mejor conocimiento de sus tareas y saber qué se espera de ellos; en el caso de los directivos, el sistema les ayuda a motivar y a mejorar la comunicación entre ellos y los trabajadores a su cargo. Igualmente, los sistemas de gestión del rendimiento facilitan el cambio organizativo, mejoran el diseño de los objetivos para los empleados y sus administradores así como reducen los comportamientos no deseados por parte de los empleados.

En la tabla 1 se indican los beneficios de un sistema de gestión del rendimiento.

TABLA 1

## BENEFICIOS DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

<p><b>Para los empleados</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de su autoestima</li> <li>• Mejor comprensión de los requerimientos y resultados esperados de sus puestos</li> <li>• Mejor identificación de la forma de maximizar sus fortalezas y minimizar sus debilidades</li> </ul> <p><b>Para los directivos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de la mano de obra con una fuerte motivación hacia el rendimiento</li> <li>• Mejor conocimiento de sus subordinados</li> <li>• Logro de empleados más competentes</li> <li>• Posibilidad de diferenciar más eficazmente los trabajadores con buenos y malos rendimientos</li> <li>• Los directivos disfrutan de una comunicación más clara con sus trabajadores</li> </ul> <p><b>Para las organizaciones</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño más apropiado de sus acciones administrativas</li> <li>• Establecimiento de objetivos claros para empleados y directivos</li> <li>• Reducción de los comportamientos incorrectos de los empleados</li> <li>• Disposición de mejor protección frente a demandas judiciales</li> <li>• Mejora en la gestión del cambio organizativo</li> <li>• Obtención de un mayor compromiso por parte de los empleados</li> <li>• Consecución de una mayor participación de los empleados</li> </ul>
---

FUENTE: elaboración propia a partir de Aguinis, H.; Joo, H. y Gottfredson, R. K. (2011): “Why we hate performance Management and why we should love it”, *Business Horizons*, 54: 505.

### Limitaciones inherentes al proceso de evaluación del desempeño

La tarea de evaluar el desempeño no es fácil. Se evalúan personas y los evaluadores son también personas que normalmente forman parte de la organización. Estas cuestiones, como afirma De la Calle y Ortiz (2004), introducen cierta subjetividad en la evaluación y las reacciones, a veces conflictivas, entre individuos que trabajan juntos.

Argumentaciones similares podemos encontrar en Bowman (1999), Leal (2004) y Gómez-Mejía (2008). Estos “errores” del sistema atentan contra la objetividad del proceso. Por ello, el conocimiento y toma de conciencia de los mismos, antes de realizar la valoración, proporcionará una mayor fiabilidad y validez al sistema. Evaluar el rendimiento es complejo y depende de muchos factores, algunos de los cuáles van más allá del control del trabajador. Sin embargo, los observadores tienden a centrarse en él sobre todo cuando hay mal rendimiento. En este sentido, Bowman (1999) va más allá al argumentar que cuando ocurren los errores en la evaluación no sólo está en cuestión la validez del juicio del evaluador, sino que el resultado de la evaluación puede impedir al trabajador evaluado tener una valoración justa de su rendimiento.

Siguiendo a De la Calle y Ortiz (2004: 234), podemos decir que los principales problemas que podemos encontrar vienen de las relaciones entre las personas de la organización, fundamentalmente de la relación superior-subordinado, de errores en el desarrollo de la evaluación y errores en la selección o aplicación de los métodos de evaluación.

Aunque los miembros de una organización trabajen para lograr los objetivos de la misma, no podemos olvidar que cada individuo tiene sus propios intereses y aspiraciones. Igualmente puede ser el propio evaluador quien asuma la responsabilidad de la evaluación sin haber recibido la formación necesaria (Longo, 2005). En estas situaciones aparece el efecto *sesgo actor-observador*, motivado por la tendencia del evaluador a buscar las razones del bajo rendimiento en el propio trabajador, mientras que éste justifica su rendimiento en factores (Carson, Cardy y Dobbins, 1991). Los errores en el desarrollo de la evaluación suelen estar fundamentalmente asociados a la condición humana de los evaluadores. Entre los más relevantes, podemos citar el efecto halo, el error de lenidad, error de severidad o el error de tendencia central (Bohlander, 2003; Sastre, 2003; Dolan, 2007; Dessler, 2009). Por último, los errores en la selección o aplicación de los métodos de evaluación provocan que aquello que se mide aparezca frecuentemente desconectado de las prioridades estratégicas de la organización (Longo, 2005).

Las organizaciones deben reducir al mínimo estos errores para conseguir una evaluación del rendimiento lo más precisa posible. Una manera de contrarrestar estos errores podemos encontrarla en London et al. (2004). Para estos autores, una forma de mejorar la precisión del evaluador por parte de las organizaciones se encuentra en la diferenciación de las evaluaciones, el uso de instrumentos de evaluación apropiados y en la formación del evaluador.

En este sentido, Curtis et al. (2005) proponen que la organización, para evitar los errores comentados determine correctamente la finalidad de la evaluación (fines meramente administrativos: retribución, formación, medidas disciplinarias, etc., o de mejora profesional del empleado a partir del *feedback* de la evaluación) y el instrumento de medida oportuno. Igualmente se debe considerar que la responsabilidad del evaluador, en todo proceso de evaluación del desempeño, es relevante para disminuir los errores en las calificaciones de rendimiento.

### LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

A lo largo del tiempo, se han producido cambios en las actividades del Estado, pasando de ser meramente garantistas a prestacionales. La gestión del sector público es claramente compleja debido a la diversidad de actividades y a su tamaño (Albi et al., 1997). Ciertamente, la gestión pública es, en el fondo, gestión dentro del sector público con sus características diferenciadoras. Las profundas transformaciones en el ámbito de las Administraciones públicas, producidas desde la década de los ochenta, determinan la necesidad de articular nuevos procedimientos en las relaciones de dichas Administraciones con los usuarios de los servicios públicos y la introducción de la idea de que la permanencia de las instituciones públicas debe venir condicionada por la obtención de ciertos resultados (Yerga, 2003).

Los procesos de reforma en las administraciones públicas, llevados cabo en los países de nuestro entorno, han sido estudiados por diversos autores (Pollitt, 2000; Pollitt, 2002; Box, 2001; Page, 2005; Minvielle, 2006; O'Flynn, 2007; Percebois, 2007; Corte-Real, 2008), existiendo consenso en cuanto a los elementos generales que conforman este “nuevo modelo” de gestión (Tabla 2).

TABLA 2

## PRINCIPALES ELEMENTOS FORMALES QUE CONFORMAN EL NUEVO MODELO DE GESTIÓN

- Un cambio en el enfoque de los sistemas de gestión que deberán estar más centrados en los productos y en los resultados que en los factores y en los procedimientos.
- Un cambio que implemente sistemas de valoración e indicadores de rendimiento estandarizados.
- Preferencia por organizaciones más especializadas, “delgadas” y horizontales frente a las grandes y multifuncionales burocracias jerárquicas.
- Uso de mecanismos de mercado más amplios (privatizaciones, subcontrataciones, desarrollo de mercados internos, etc.) para la prestación de los servicios públicos.
- La ampliación y difuminación de la frontera entre los sectores público y privado, caracterizado por el aumento de acuerdos de colaboración público/privados y la proliferación de organizaciones de carácter “híbrido”.
- Un desplazamiento en cuanto a la prioridad de valores como el universalismo, la igualdad o la seguridad hacia la eficiencia y el individualismo.

FUENTE: elaboración propia a partir de Pollitt (2002): 474

El cambio en la contextualización de la sociedad, caracterizada por la globalización, la incertidumbre, la complejidad, la dinamicidad, la máxima incertidumbre, la pluralidad, la sociedad de la información y del conocimiento, la retroalimentación y la innovación, exige un cambio en los paradigmas sobre los que se ha asentado la Gestión Pública. Es así como surge la Nueva Gestión Pública, cuyas ideas principales giran en torno a la pretensión de aproximar las formas de producción públicas a las propias del sector privado, introduciendo técnicas gerenciales privadas reconociendo las peculiaridades de lo público (González, 2008: 9).

El término *Nueva Gestión Pública* (en adelante NGP), siguiendo a Olías de Lima (2001), responde por tanto, al intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano.

En el concepto de NGP destacan tres ideas principales (Ballart, 2001): en primer lugar cabe señalar que, en ocasiones, los objetivos sociales de las organizaciones públicas se alcanzan mejor con financiación y regulación pública, pero cuya gestión se realiza a través de organizaciones privadas (o públicas que actúen con criterios empresariales y de competencia). Esta reforma pasa por la financiación flexible de las actuaciones públicas unido a sistemas de participación de los ciudadanos (*gobernanza local*) y de responsabilidad de los agentes intervinientes sobre los resultados obtenidos (Page, 2005); en segundo lugar, las actuaciones públicas son el resultado de decisiones que se adoptan en el seno de organizaciones públicas, a partir de ciertos procedimientos y siguiendo unos controles determinados. Las decisiones sobre los objetivos se toman por los órganos políticos y la Administración ejecuta sus funciones con la responsabilidad de tener a los ciudadanos como *clientes* de las intervenciones realizadas, ofreciéndoles el mejor servicio; finalmente, se debe tener en cuenta que el nuevo gestor, o directivo público, ha de ejecutar en este contexto, directrices políticas con criterios de servicio coste-efectivo.

La gestión pública tiende así a la obtención de la máxima productividad de los recursos escasos empleados con un modelo de gestión empresarial en un marco público, que permita responsabilizar a los gestores de los resultados y motivarles adecuadamente (Ortún, 1992).

Estas tendencias, en su conjunto, dan forma a una visión genérica del futuro del sector público. Así, para Percebois (2007:157), desde la década de los 70, la tendencia se ha invertido, y una gran mayoría de los países de la OCDE han decidido promover un sector público más pequeño pero más eficiente, a partir de lo que se conocen como las teorías de la Nueva Gestión Pública.

Actualmente, las reformas, tienen como fin último la mejora del rendimiento y de la eficiencia de los agentes e instituciones públicas, también pretenden realizar reducciones en los presupuestos, con el consiguiente ahorro en costes y la mejora de los procesos de prestación de servicios públicos, a partir del incremento en la capacidad, flexibilidad y elasticidad de la Administración Pública en su conjunto (Pollitt, 2000). Se trata de conjugar el “reino de los beneficios” con el “reino de los costes” (Olías de Lima, 2001), todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que; perfeccionen el sistema de elección y favorezcan la participación ciudadana (García, 2007:37-64).

Siguiendo a Albi *et al.* (1997) y a López (2003), debemos considerar que una Administración Pública que pretenda adoptar la nueva perspectiva de gestión eficiente de los servicios públicos deberá concentrar su atención en el desarrollo de un cambio cultural sobre la base de estos nuevos principios.

La gestión eficiente de los servicios públicos implica prestar atención a los circuitos de adopción de decisiones migrando de un enfoque tradicional de planificación y decisión a otro basado en los principios de la dirección por objetivos (DPO). Además, se trata de gestionar recursos humanos a través de su selección, pero también con su formación, capacitación, diseño de su carrera profesional y con sistemas de evaluación del rendimiento (Vivas y Fernández, 2011: 44). Desde la óptica de la gestión pública, las carreras profesionales no deberían estar tan cerradas como para imposibilitar la introducción de factores clave en la motivación, como son los elementos retributivos o las políticas de promoción, dentro de las restricciones financieras imperantes y del grado de estabilidad que se desee dar al empleo público. Es necesario flexibilizar las organizaciones, tanto desde un punto de vista puramente “organizativo” como jurídico, pues, contrariamente a lo que ha sido la tónica dominante en el pasado, cada vez son más numerosos los cambios en las configuraciones de las organizaciones públicas como un elemento más de persecución de la eficiencia. Por último, y a diferencia de la óptica administrativa, lo importante para la gestión es evaluar resultados más que realizar un seguimiento de los procedimientos utilizados. Esto implica un importante esfuerzo de medición de la actividad pública (Heinrich, 2002).

En definitiva, la gestión exige “ajustar” el diseño institucional, los estilos de dirección y los organigramas organizativos al cambio en los contextos en los que se desarrolla la actividad pública.

### La gestión de recursos humanos en la Administración Pública

La gestión de los recursos humanos (en adelante, GRH) es un área clave para el buen funcionamiento de la organización que pretenda la excelencia en la oferta de sus productos y servicios (Longo, 2005; Villoria y del Pino, 2009; Barba y Serrano, 2012). La GRH se ocupa de uno de los activos más importantes de la organización: las personas. Dicha gestión puede definirse como una inversión en las personas para obtener su mayor utilidad, lo que en términos organizativos se traduce en la consecución de los resultados planificados por la organización (García, 2007; Serrano, 2010; Vivas, 2011). Este proceso, como se ha visto anteriormente, está repleto de actividades encaminadas a obtener y coordinar los recursos humanos de la organización. La forma de organizar y ordenar los recursos humanos es el primer elemento y escalón del sistema de empleo público. Definir el tipo de organización que queremos, delimitando su campo de actuación, conocer los principios organizativos que la inspiran, etc., va a influir en la regulación jurídica de la función pública (Yerga, 2003).

El tratamiento de los recursos humanos en el ámbito de la Administración Pública está adquiriendo cada vez más importancia. Se ha evolucionado de forma paulatina de una “*administración de personal*” (basada en contratos laborales, reclutamiento, gestión de nóminas y seguros sociales, tramitación de vacaciones y permisos, adiestramiento en actividades estandarizadas o habilidades del puesto) a una “*gestión integral de recursos humanos*”, que tiene como referente el desarrollo de las personas en la organización, la adecuación de los regímenes de personal a las características de las tareas que tienen que desarrollar las diferentes organizaciones públicas, y el aumento constante de la profesionalización a través principalmente de mecanismos como: la provisión de puestos, el sistema de carrera, la formación y las retribuciones (OCDE, 1995).

En consecuencia, parece necesario, poner en marcha una nueva gestión de recursos humanos de carácter más descentralizado, incorporando técnicas de gestión privadas como las del tipo de “*dirección por objetivos*”, sistemas de dirección estratégica, programas de gestión de la calidad o de la excelencia organizativa (Modelo Europeo de Gestión de Calidad, EFQM) o la implementación de técnicas directivas de control de gestión o de evaluación del rendimiento (Modelo Europeo de Excelencia para Organismos Públicos, MEEOP) (García, 2007).

## LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los estudios realizados en los últimos años sobre la reforma de la función pública demuestran la preocupación existente sobre la EDD (Muñoz, 1999; Ministerio de Administración Pública, 2000; Longo, 2005; Walker y Boyne, 2009; Torres; Pina y Martí, 2010; Serrano y Barba, 2010).

Actualmente, la presión hacia el cambio o la “*adaptación del paradigma burocrático*” es imparable (Villoria, 2009: 572). A la administración ya no se le pide solo que actúe conforme a las leyes; además, se le demanda eficacia, eficiencia, equidad en el trato, calidad en el servicio, etc. Por todo ello la Administración española debe incorporar a su gestión el control del rendimiento y la evaluación como parte de sus actuaciones cotidianas.

El estudio de la medida del rendimiento de los empleados en las administraciones públicas es un tema de investigación novedoso en el ámbito de los recursos humanos (Cederblom y Pernerl, 2002; McAdam *et al.*, 2005;

de Groot y van Hulst; Heinrich, 2005; Bilgin, 2007; Sole y Schiuma, 2010; Brown, 2010; Torres et al., 2010; Salgado y Cabal, 2011; Barba y Serrano, 2012).

Los requisitos a los que obliga la gestión del rendimiento basada en resultados (Heinrich, 2002), está incrementando la necesidad de evaluar las actividades realizadas por los empleados públicos en todos los niveles gubernamentales, con instrumentos de medida que realmente sean útiles para el directivo público y efectivos, para mejorar el rendimiento de las actuaciones de los gobiernos. El “Libro blanco para la mejora de los servicios públicos” (2000:119) reconoce que el desarrollo profesional de los empleados públicos ha de estar basado necesariamente sobre dos claves: el conocimiento experto y el desempeño.

La gestión del rendimiento no es un fin en sí mismo sino un instrumento que, conectado con otras herramientas de gestión de personas, facilita la consecución de los objetivos organizativos. En este sentido, como recuerdan Villoria y del Pino (2009), los directivos de la organización son los responsables de la consecución de los objetivos organizativos y los gestores de niveles inferiores tienen encomendada la consecución de los objetivos respectivos de sus unidades. Por ello, la gestión del rendimiento supone el enlace entre el “qué” (objetivo, resultado y estándar de rendimiento) y el “cómo” (proceso, competencia y comportamiento) del rendimiento del individuo (Bilgin, 2007). Es decir, la EDD debe considerar también las conductas que tienen que emplear las personas para cumplir con los objetivos, así como el grado de adquisición de competencias óptimas para mejorar y optimizar los procesos de gestión en la organización (Vivas, 2011).

La utilidad de la evaluación del rendimiento se puede entender en un doble sentido: interno y externo (Torres, 2010). Desde el punto de vista interno, el uso de sistemas de medida del rendimiento crea incentivos que ayudan a alinear los objetivos individuales con los de la administración, marcando el progreso de consecución de dichos objetivos y sentando las bases para una mejor, y más efectiva, toma de decisiones. Desde el punto de vista externo, la utilización de herramientas de medida del rendimiento se corresponde con la idea de transparencia y de responsabilidad que las administraciones públicas deben dar hacia los ciudadanos (Sole y Schiuma, 2010). No debemos olvidar que en las actuaciones de la Administración tan importante es el cumplimiento de los objetivos, como la forma en la que se cumplen dichos objetivos (Villoria y del Pino, 2009).

Por tanto, y siguiendo a Yerga (2003), podemos afirmar que la finalidad del sistema de evaluación del desempeño en la Administración Pública debe permitir:

Conocer el rendimiento del empleado público, tanto individual como en conjunto con su unidad de trabajo, en relación con los objetivos de la organización en que prestan sus servicios.

Determinar sus requerimientos, insuficiencias, posibilidades de desarrollo y necesidades de formación, proporcionando información relevante en orden al diseño de carrera profesional o régimen disciplinario, entre otros.

Proporcionar información a los empleados públicos a fin de que conozcan su desempeño y sugerirles los cambios que necesitan realizar en sus comportamientos, actitudes o capacidades en relación con los objetivos de la organización.

Integrar los intereses individuales con los del organismo público, mejorando su sentido de afiliación y pertenencia.

## LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO

El Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) fue aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril. En la función pública española se han producido reformas parciales y reformas integrales. Echando una mirada al pasado, esta reforma de la Ley 7/2007 sería la cuarta reforma integral de la Función pública en España (Pinto, 2009:107-108)<sup>1</sup>. Sin duda, se puede afirmar que constituye un importante paso hacia adelante. Pese a la vocación integral que tiene el Estatuto, cabe afirmar que mientras no se produzca el desarrollo completo de éste, ya sea a través de la legislación estatal o autonómica, no se puede afirmar que el marco regulador del empleo público está completo. Como señalan Sánchez y Molina (2012), el desarrollo del EBEP no se ha producido ni a nivel estatal ni en la mayoría de las Comunidades Autónomas<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Con anterioridad a esta Ley, las reformas fueron las siguientes: el Estatuto de Maura de 1918, la reforma de Bravo Murillo de 1852, y, finalmente, la reforma de la Ley de los Funcionarios Civiles del Estado de 1964.

<sup>2</sup> Las Comunidades que han aprobado legislación de desarrollo del EBEP son una minoría. Concretamente, se pueden citar la Comunidad Valenciana y la Comunidad de Castilla-La Mancha. Ello ha supuesto la aprobación de la Ley 10/2010, de 9 de julio de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana; Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, respectivamente. Estas leyes de desarrollo no han tratado todos los aspectos que establece el EBEP.

El objetivo del EBEP es modernizar el régimen jurídico de la Función Pública española, incorporando una serie de cambios sustanciales respecto de la normativa anterior. Entre dichos cambios, cabe destacar la introducción del concepto evaluación del desempeño del empleado público. La evaluación del desempeño supone un eje fundamental y transversal del nuevo modelo de empleo público, y de una mayor profesionalización de los empleados públicos.

La importancia atribuida a la evaluación del desempeño en el EBEP se produce ya en el Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. Concretamente, refiriéndose a la evaluación del desempeño, la Comisión considera que ésta debe ser un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas<sup>3</sup>. En la misma línea, la Exposición de Motivos del EBEP, considera que la evaluación del desempeño de los empleados públicos es un elemento fundamental y a lo largo del articulado del Estatuto, se hace referencia a la evaluación del rendimiento en diversos artículos.

Para nuestro análisis, tomamos como punto de partida el concepto de evaluación del rendimiento que establece el EBEP. El citado Estatuto define la evaluación del desempeño como el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados. De acuerdo con esta definición, en la evaluación del desempeño es fundamental centrarse en la conducta profesional y la consecución de resultados o rendimiento.

González y Herrero (2011:55-56), refiriéndose al EBEP, consideran que la evaluación del desempeño es una potente herramienta de gestión de recursos humanos, que tiene como base los siguientes principios informadores:

- La evaluación del desempeño es de obligatoria implantación. El EBEP señala que “las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados”.
- Se trata de un procedimiento “mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados”.
- Se establecen los requisitos generales que deben reunir estos sistemas de evaluación del desempeño, determinando que “se adecuarán en todo caso a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos”.
- Se determina la conexión con la relación jurídica de empleo público. El EBEP establece que “las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de retribuciones complementarias”. También dispone que la continuidad de un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la misma.

Por todo lo que implica la evaluación del rendimiento, nos parece acertada la opinión de Fuentetaja al considerar que la evaluación del rendimiento es, probablemente, el reto más arduo de implantar que plantea el EBEP (2007: 495).

### **Efectos de la gestión de la evaluación del desempeño para las administraciones públicas**

De acuerdo con el EBEP, las administraciones públicas determinarán los efectos de la evaluación en base a los siguientes aspectos: la carrera profesional horizontal, la formación, la provisión de puestos y la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso, y la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el art. 24 del EBEP.

Con respecto a la carrera profesional, y relacionado con el tema de la evaluación del rendimiento, interesa destacar que, de acuerdo con el artículo 17 del EBEP, las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera. De este modo, se podrá aplicar la siguiente regla establecida en el apartado b) del citado artículo: “Se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Podrán incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida”.

En consecuencia, la carrera horizontal se encuentra vinculada a la evaluación efectuada al empleado y, como señala Villoria y del Pino (2009), de ello se desprende la enorme importancia que la evaluación tendrá para la consolidación de las categorías personales.

<sup>3</sup> Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, p. 107.



En relación a la formación, el art. 20.3 del EBEP se ocupa de los efectos de la evaluación en la formación de los empleados. El citado Estatuto hace referencia a la formación en tres artículos. En primer lugar, el Estatuto establece como derecho individual de los empleados públicos el derecho “a la formación continua y a la actualización” (art. 14, g). También cuando se refiere a las medidas objeto de negociación colectiva estableciendo como una de ellas “los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna” [(art. 37, f)]. Por último, el Estatuto al tratar los principios de conducta dispone que “los empleados públicos mantendrán actualizada su formación profesional” (art. 54.8). Con ello se pretende, básicamente, la identificación de cuáles son los déficits de conocimientos, habilidades o aptitudes detectadas, con el propósito de corregirlos mediante los pertinentes programas formativos (Pinto, 2008).

La regulación de la provisión de puestos de trabajo se realiza en los artículos 78 y 79 del EBEP. De acuerdo con el Estatuto, el procedimiento normal de provisión de puestos de trabajo “consistirá en la valoración de méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos por órganos colegiados de carácter técnico” (art. 79).

Como señala González y Herrero (2011), se ha criticado que en este artículo no se haga mención alguna a la evaluación del desempeño. Esta omisión debería ser objeto de enmienda por la legislación.

Finalmente, el Estatuto dispone que las Administraciones Públicas determinarán los efectos de la evaluación del desempeño en la percepción de las retribuciones complementarias previstas en el artículo 24 del mismo Estatuto (art. 20.3). Este sistema de retribución abierto es coherente con el sistema de carrera que también busca el Estatuto (Pinto, 2008).

El citado art. 24 señala que la cuantía y estructura de las retribuciones complementarias de los funcionarios se establecerán por las correspondientes leyes de cada Administración Pública, atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a) La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b) La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación o incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c) El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d) Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

Dado que en la regulación normativa del EBEP no se hace una referencia expresa a la evaluación de desempeño, Linde (2008) considera que los apartados b) y c) del artículo 24 son versiones matizadas de la evaluación del desempeño, mientras que los apartados a) y d) supondrían factores ajenos a éste.

### **La evaluación del rendimiento en el EBEP: ¿gestión por objetivos o adquisición de competencias?**

De acuerdo con el artículo 20 del EBEP, la “evaluación del rendimiento mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados”. En opinión de Villoria y del Pino (2009), en principio el logro de resultados implica evaluar por objetivos, es decir, la denominada gestión por objetivos. No obstante, con respecto a la conducta profesional, no queda tan claro como se evalúa ésta. La conducta profesional podría quedar vinculada al sistema de factores o a la adquisición de competencias. Para dar respuesta a esta cuestión, será preciso esperar al desarrollo completo de la normativa correspondiente al EBEP.

La cuestión antes comentada tiene importancia porque evaluación de resultados y evaluación del desempeño son cuestiones distintas cómo se ha comentado anteriormente en este trabajo. Siguiendo a Cortés (2009), cabe afirmar que la evaluación de resultados nos da información acerca de si el empleado tiene o no éxito en su puesto, incluso puede facilitar información, con la utilización de indicadores, acerca de si el rendimiento de un empleado es más alto que el de otro. Sin embargo, no nos facilita información sobre por qué el rendimiento es mejor o cómo podemos mejorar la productividad de aquéllos que no tienen rendimientos tan altos. En cambio, el concepto de desempeño hace referencia a “la forma de hacer”, a todo aquello que contribuye o que hace que un empleado tenga éxito.

Podemos considerar que la evaluación por objetivos pretende medir la contribución y grado de implicación del personal público al cumplimiento de los objetivos anuales establecidos para la unidad a la que pertenecen. En cambio, la evaluación por competencias de los empleados públicos se debe realizar en función a los perfiles de exigencias establecidos para sus puestos de trabajo. Esta evaluación se puede realizar a través de la valoración de la conducta profesional de los empleados, observada a través de sus comportamientos en el trabajo.

Villoria y del Pino (2009) dudan acerca de si en la legislación de desarrollo se incorporarán dimensiones relacionadas con el desempeño o si, por el contrario, se centrará sólo en las tareas y resultados. Este autor, siguiendo a Sacket y Devore (2001), realiza la siguiente agrupación de las dimensiones: desempeño de tareas o comportamientos necesarios para realizar la tarea, desempeño contextual o conductas productivas y conductas contraproductivas.

### Procedimiento y órgano de evaluación

Con respecto al procedimiento de evaluación al que se refiere el artículo 20.1 del EBEP, siguiendo a Linde (2008), se pueden establecer una serie de conclusiones: en primer lugar, dicha evaluación se llevará a cabo a través de procedimientos especiales. Estos procedimientos serán el resultado de la legislación estatal, de las Comunidades Autónomas y de los convenios colectivos; en segundo lugar, el EBEP no señala si el procedimiento de evaluación será único o a través de múltiples procedimientos, aunque sí parece cierto el carácter especial que se predicará de dichos procedimientos; y, en tercer lugar, cabe significar que el procedimiento de evaluación requiere, con carácter previo, concretar unidades de medida y de valoración. El EBEP no establece ninguna referencia a cuáles serán dichas unidades. Por tanto, será la legislación de desarrollo la encargada de establecerlas. Tanto las unidades de valoración como las de evaluación deberán ser conocidas por los empleados públicos, con anterioridad al período de evaluación.

En lo referido al órgano de evaluación, el EBEP no contiene ninguna mención en su articulado. Las posibilidades para el establecimiento de la persona u órgano de evaluador son múltiples. Linde (2008) se muestra claramente partidario de un órgano colegiado de evaluación. En su opinión, dicho órgano no debería estar sometido al principio de jerarquía funcional en relación con los órganos superiores y directivos de los distintos departamentos ministeriales. Coincidimos con este autor en la importancia de que el órgano sea colegiado, pero estimamos que si debería participar, siquiera mínimamente, el superior jerárquico del evaluado. La participación del superior jerárquico puede ser interesante para fines aclaratorios, de precisión de determinadas cuestiones, de valoración, etc. Estos procedimientos de evaluación deberán contemplar la posibilidad de impugnación por parte del evaluado.

El EBEP tampoco hace referencia a la frecuencia temporal de la evaluación del rendimiento.

Sin duda, la puesta en marcha de estos procedimientos de evaluación exigirá un gran esfuerzo de formación entre los gestores de recursos humanos en el seno de las Administraciones Públicas. La profesionalización de la gestión está muy presente en las intenciones del propio EBEP (Fuentetaja, 2007: 497). En nuestra opinión, los gestores de recursos humanos están llamados a ocupar un papel fundamental en la aplicación del EBEP y la normativa que lo desarrolle.

La puesta en práctica del sistema de evaluación del desempeño se debe considerar como un reto y una oportunidad para lograr que la Administración Pública sea más eficaz y eficiente. El EBEP no ha sido desarrollado desde el punto de vista estatal. Respecto al desarrollo del EBEP a nivel de Comunidades Autónomas, cabe afirmar que éste ha sido muy limitado. Se puede destacar la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana y la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha.

Con respecto a la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, cabe recordar que el art. 121 de la citada Ley se ocupa de la evaluación del desempeño, pero remite al desarrollo reglamentario la determinación del sistema y el procedimiento para la evaluación y la composición y funcionamiento de la comisión técnica encargada de la misma, así como los efectos de su resultado sobre la carrera horizontal, la formación, la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, la percepción del complemento de actividad profesional. También se establece que la continuidad del personal funcionario de carrera en los puestos de trabajo obtenidos por concurso, quedará vinculada al resultado de la evaluación, de acuerdo con el sistema y el procedimiento que se determine reglamentariamente, dándose audiencia a la persona interesada y a través de la correspondiente resolución motivada. Por tanto, quedan muchas cuestiones remitidas al desarrollo reglamentario, que aún no se ha producido.

Con respecto a la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla-La Mancha, cabe señalar que el art. 66 se ocupa de la evaluación del rendimiento, pero realiza una remisión al desarrollo reglamentario de dicha Ley. Actualmente, dicho desarrollo aún no se ha producido.

La actual situación de reformas en las que se encuentra inmerso nuestro país debe suponer una oportunidad para que se produzca el desarrollo del EBEP en materia de evaluación del rendimiento. Urge realizar el desarrollo completo del mismo, siendo especialmente interesante que se regule de forma más concreta el tema de la evaluación del rendimiento.

## CONCLUSIONES

En este trabajo se han analizado las ventajas que para el conjunto de las organizaciones tienen los sistemas de evaluación del desempeño, facilitando el cambio organizativo, mejorando el diseño de los objetivos para los empleados y sus administradores así como reduciendo los comportamientos no deseados por los empleados, entre otros. Cabe señalar que del estudio y conocimiento de las limitaciones de dicho proceso es posible configurar sistemas más efectivos y que generen menos incertidumbres entre los empleados y evaluadores.

La gestión de los recursos humanos se ha convertido en una de las principales preocupaciones en el ámbito empresarial. Por ello, consideramos que desde el campo de estudio de la Organización de Empresas se puede realizar un aporte fundamental al ámbito del sector público, dónde cada vez gana más importancia la gestión de los recursos humanos.

La rapidez de los cambios experimentados en el ambiente de las organizaciones, la globalización de los mercados y su mayor competitividad ponen de manifiesto la necesidad de una nueva cultura en la gestión de las organizaciones, obligando a las mismas a realizar ajustes internos y a adaptarse rápidamente a dichos cambios de una forma innovadora y/o creativa.

Todos estos nuevos requerimientos están fuertemente relacionados con el factor humano, situándolo como un factor determinante y, al mismo tiempo, como un recurso estratégico para la organización. Sin duda, la correcta gestión de los recursos humanos se ha convertido en una de las claves más importantes para lograr el éxito.

Partiendo de la complejidad que envuelve al Sector Público, la Administración Pública debe adoptar un planteamiento próximo al que se viene realizando de manera exitosa en las organizaciones privadas, con el fin de mejorar la gestión de recursos humanos.

El carácter integral que tiene en la actualidad la gestión de los recursos humanos obliga, en cierta manera, a que la evaluación del desempeño esté irremediablemente enlazada con otros aspectos esenciales en las políticas de personal de la Administración y, en concreto, con un nuevo modelo de empleo público que sea capaz de reclutar a profesionales con perfiles adecuados a la realidad actual, de motivar, de formar y actualizar a los servidores públicos para el cumplimiento eficiente y eficaz de sus funciones y responsabilidades. Ofreciéndoles, a la vez, suficientes oportunidades de promoción profesional, basada en una valoración objetiva de su desempeño y cualidades, y que facilite una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las tecnologías de la información.

La evaluación del rendimiento laboral es un aspecto relevante de la gestión de personal que las organizaciones del sector público deben incorporar a sus pautas de funcionamiento, realizando los oportunos cambios entre Administración y empleados.

La evaluación del desempeño es una obligación que establece el Estatuto Básico del Empleado Público para todas las Administraciones Públicas españolas. El objetivo no es otro que el de modernizar el régimen jurídico de la Función Pública española, incorporando una serie de cambios sustanciales respecto de la normativa anterior, con conceptos novedosos como son la figura del personal directivo profesional, la carrera profesional horizontal y su vinculación con la retribución de los empleados públicos.

Por ello es necesario que el concepto de evaluación del desempeño, establecido en el EBEP, sea desarrollado reglamentariamente tanto a nivel estatal como de las Comunidades Autónomas. Este desarrollo permitirá dotar a las Administraciones Públicas de modelos de evaluación, aclarará algunos interrogantes en torno a la evaluación del rendimiento de los empleados públicos, y deberá suponer que la gestión de los Recursos Humanos públicos se encamine al logro de la eficiencia.

En este sentido no podemos dejar de constatar las muchas diferencias existentes entre los ámbitos público y privado, sobre todo en los modelos de gestión de recursos humanos. Las Administraciones Públicas se encuentran limitadas por el importante grado de burocratización existente, que merma considerablemente su autonomía. A ello hay que añadir el rechazo al cambio entre los empleados públicos y la menor flexibilidad que tiene el sector público.

Bajo éste marco teórico, y en base al objetivo marcado con este trabajo, podemos anticipar posibles líneas de investigación futuras en el ámbito de las organizaciones públicas, ya sea a partir de la adaptación del sistema de evaluación del rendimiento individual de la empresa a las exigencias y limitaciones de las organizaciones públicas, condicionadas por el régimen jurídico y el sistema de selección de personal, o bien mediante la elaboración de un patrón para la adaptación del sistema de evaluación del rendimiento individual adoptado en el ámbito empresarial al marco de las organizaciones públicas.

Igualmente sería posible el estudio de las ventajas y mejoras que la implantación del sistema de evaluación del rendimiento puede aportar a la Administración Pública, para que ésta logre desempeñar su misión de una manera más eficaz y eficiente, a la vez de servir como instrumento válido para mejorar la eficiencia y calidad de la prestación del servicio público, así como la motivación, productividad e imagen social del empleado público.

Por último, la utilización de los sistemas de evaluación del rendimiento puede ser el instrumento que facilite la implantación de los principios de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones, tal y como está ocurriendo con los modelos de gestión de la calidad total basados en el EFQM (*European Foundation for Quality Management*).

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUINIS, H. (2009), *Performance management*, Upper Saddle River, NJ, Pearson Prentice Hall.
- AGUINIS, H.; JOO, H. y GOTTFREDSON, R. K. (2011), "Why We Hate Performance Management and Why We Should Love It", *Business Horizons*, 54: 503-507.
- ALBI, E.; GONZÁLEZ, J. y LÓPEZ, G. (1997), *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Ariel Economía, Barcelona.
- ALBIZU, E. y LERTXUNDI A. (2011), "La dirección estratégica de los recursos humanos", en: *Dirección estratégica de los Recursos Humanos*, Coord. Albizu Gallastegui, E. y Landeta Rodríguez, J., Ed. Pirámide, 2011: 282.
- BADAWY, M. (2007), "Managing human resources", *Research Technology Management*, july-august 2007: 56-74.
- BALLART, X. (2001), *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid.
- BARBA, M. I. y SERRANO, J. (2012), "Efecto de las prácticas de recursos humanos en los ayuntamientos", en: *XXII Congreso nacional de ACEDE*, septiembre de 2012, Cádiz.
- BARNEY, J. (1991), "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", *Journal of Management*, 17(1): 99-120.
- BARNEY, J. y DELWYN, N. (2007), "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", en *Resource-Based Theory. Creating and Sustaining Competitive Advantage*, Oxford University Press, New York: 49-75.
- BARNEY, J. y WRIGHT, P. (1998), "On Becoming a Strategic Partner: the Role of Human Resources in Gaining Competitive Advantage", *Human Resource Management*, 37: 31-46.
- BILGIN, K. (2007), "Performance Management for Public Personnel: Multi-analysis Approach toward Personnel", *Public Personnel Management*, vol. 36 (2): 93-113.
- BOHLANDER, G.; SHERMAN, A. y SNELL, S. (2003), *Administración de recursos humanos*, Thomson, Madrid.
- BOWMAN, J. (1999), "Performance Appraisal: Verisimilitude Trumps Veracity", *Public Personnel Management*, vol. 28 (4): 557-576.
- BOX, R. et al. (2001), "New Public Management and Substantive Democracy", *Public Administration Review*, vol. 61 (5): 608-618.
- BRINKERHOFF, D. y KANTER, R. (1980), "Appraising the Performance of Performance Appraisal", *Sloan Management Review*, vol. 21 (3): 3-16.
- BROWN, M.; HYATT, D. y BENSON, J. (2010), "Consequences of the Performance Appraisal Experience", *Personnel Review*, vol. 39 (3): 375-396.
- CAMISÓN, C. (1997), *La competitividad de la PYME industrial española: estrategia y competencias distintivas*, Civitas, Madrid.
- CARROLL, S. J. y SCHNEIR, C. E. (1982), *Performance Appraisal and Review Systems: the Identification, Measurement, and Development of Performance in Organizations*. Glenview, Illinois, Scott Foresman Company.
- CARSON, K.; CARDY, R. y DOBBINS, G. (1991), "Performance Appraisal as Effective Management or Deadly Management Disease: two Initial Empirical Investigations", *Group and Organization Studies*, 16: 143-159.
- CEDERBLOM, D. y PEMERL, D. (2002), "From Performance Appraisal to Performance Management: one Agency's Experience", *Public Personnel Management*, vol. 31 (2): 131-139.
- CLIFFORD, Jr. y CAVANAG, R. (1985), "The Winning Performance: how America's High-growth Midsize Companies Succeed", en *Estrategias de éxito para la pequeña y mediana empresa*, Ediciones Folio.
- CORTE-REAL, I. (2008), "Public Management Reform in Portugal: Successes and Failures", *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21 (2): 205-229.

- CORTÉS, J. (2009), “La evaluación del desempeño en el Estatuto Básico del Empleado Público”, en *El consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, nº 1, quincena 15-29 enero, referencia 36/2009: 36. Tomo I.
- CURTIS, A.; HARVEY, R. y RAVDEN, D. (2005), “Sources of Political Distortions in Performance Appraisals. Appraisal Purpose and Rater Accountability”, *Group and Organization Management*, vol. 30 (1): 42-60.
- DELERY, J y DOTY, D (1996), “Modes of Theorizing in Strategic Human Resources Management: Test of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions”, *Academy of Management Journal*, 39 (4): 802-835.
- DE LA CALLE, M. y ORTIZ DE URBINA, M. (2004), *Fundamentos de recursos humanos*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- DESSLER, G. (2009), *Administración de recursos humanos*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- DOLAN, S.; SHULER, R. y VALLE, R. (2007), *La gestión de los recursos humanos*, McGraw-Hill, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (1991), *Estudio Delphi. La modernización de los procedimientos de actuación en la Administración Pública*. IGSAP, Madrid.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2000), *Libro blanco para la mejora de los servicios públicos: una nueva Administración al servicio de los ciudadanos*, Madrid.
- FERRIS, G.; HOCHWARTER, W.; BUCKLEY, M.; HARRELL-COOK, G. y FRINK, D. (1999), “Human Resources Managements: Some New Directions”, *Journal of Management*, vol. 25 (3): 385-415.
- FUENTETAJA, J. (2007), “El Estatuto Básico del Empleado Público”, *Revista de Administración Pública*, núm 174, septiembre-diciembre: 457-499.
- GARCÍA-TENORIO, J. y SABATER, R. (coord.) (2005), *Fundamentos de dirección y gestión de recursos humanos*, Thomson Paraninfo, Madrid.
- GARCÍA, I. (2007), “La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias”, *Presupuesto y Gasto Público*, 47/2007: 37-64.
- GIL, I.; RUIZ, L. y RUIZ, J. (1997), *La nueva dirección de personas en la empresa*. McGraw-Hill, Madrid.
- GÓMEZ-MEJÍA, L. R.; BALKIN, D.B. y CARDY, R.L. (2008), *Gestión de recursos humanos*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- GONZÁLEZ, M. (2008), “Concepto y evolución de Gestión Pública” en: *La acción y los retos del Sector Público. Una aproximación*, Ed. Delta, Madrid.
- GONZÁLEZ DE HERRERO, P. y PÉREZ-BAROJA, I. (2011), “Plan de experiencias piloto en Evaluación del Desempeño en la Administración General del Estado”, en: *Boletín de Función Pública del INAP*, num.6: 55-62.
- GRANT, R. (1991), “The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation”, *California Management Review*, 33 (3): 114-135.
- HEINRICH, C. (2002), “Outcomes-based Performance Management in the Public Sector: Implications for Government Accountability and Effectiveness”, *Public Administration Review*, vol. 62 (6): 712-725.
- HEISLER, W., JONES, W. y BENHAM, P. (1988), *Managing Human Resourced Issues*, San Francisco, Jossey-Bass, .
- HERRERA, J. (2001), *Dirección de recursos humanos. Un enfoque de administración de empresas*. ACDE Eds., Valencia.
- HUCK, J. y MCEWEN, T. (1991), “Competencies Needed for Small Business Success: Perceptions of Jamaican Entrepreneurs”, *Journal of Small Business Management*, vol. 29 (2): 90-93.
- HUSELID, M. (1995), “The Impact of Human Resource Management Practices on Turnover, Productivity, and Corporate Financial Performance”, *Academy of Management Journal*, 38: 635-670.
- KOONTZ, H. y WEHRICH, H. (1998), *Administración*, McGraw-Hill, México.
- LEAL, A. (coord.) (2004), *EL factor humano en las relaciones laborales*, Pirámide, Madrid.
- LINDE, E. (2008), “La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del empleado público”, en Linde, E. (Dir.) *El Estatuto Básico del Empleado Público y su desarrollo por el Estado y las Comunidades Autónomas*, Ed. Colex, Madrid: 179-201.

- LONDON, M.; MONE, E. y Scott, J. (2004), "Performance Management and Assessment: Methods for Improved Rater Accuracy and Employee Goal Setting", *Human Resource Management*, vol. 43 (4): 319-336.
- LONGO, F. (2005), "Evaluación y gestión del rendimiento laboral en las Administraciones Públicas", *Presupuesto y Gasto Público*, 41/2005: 127-144.
- LÓPEZ, G. (dir.) (2003), *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. Servicio de estudios de la Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona "La Caixa".
- LUCK, S. (1996), "Success in Hong Kong: Factors Self-reported by Successful Small Business Owners", *Journal of Small Business Management*, vol. 34 (3): 68-75.
- MARTIN, D. y BARTOL, K. (1998), "Performance Appraisal: Maintaining System Effectiveness", *Public Personnel Management*, vol. 27(2): 223-230.
- MCADAM, R.; HAZLETT, S. y CASEY, C. (2005), "Performance Management in the UK Public Sector", *The International Journal of Public Sector Management*, vol.18 (3): 256-273.
- MINVIELLE, E. (2006), "New Public Management a la Francaise: the Case of Regional Hospital Agencies", *Public Administration Review*, vol. 66 (5): 753-763.
- MONFORT, V. (2000), "Competitividad y factores críticos de éxito en la hostelería de litoral: experiencia de los destinos turísticos Benidorm y Peñíscola", *FITUR*, 2000, Madrid.
- MUÑOZ, A (1999), *La gestión de la calidad total en la administración pública*. Ediciones Díaz de Santos, Madrid.
- OCDE (1995), *Flexibilidad en la gestión de personal en la Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, MAP, Madrid.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.) (2001), *La nueva gestión pública*, Prentice Hall, Madrid.
- O'FLYNN, J. (2007), "From New Public Management to Public Value: paradigmatic change and managerial implications", *The Australian Journal Of Public Administration*, vol.66 (3): 353-366.
- ORTÚN, V. (1992), "Gestión pública", *Centro de estudios sobre economía del sector público*. Centro de publicaciones de la Fundación BBVA, Madrid.
- PAGE, S. (2005), "What's new about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services", *Public Administration Review*, vol. 65 (6): 713-727.
- PERCEBOIS, L. (2007), "Benefits without Drawbacks? Adverse or Complex Effects of Public Management Reforms", *Presupuesto y Gasto Público*, 48/2007: 145-161.
- PETERAF, M. y BARNEY, J. (2003), "Unraveling the Resource-based Triangle", *Managerial and Decision Economics*, 24: 309-323.
- PINTO, M. (2008), "Gestión y Recursos Humanos" en González, C. (Coord.) *La acción y los retos del Sector Público. Una aproximación*. Delta Publicaciones: 107-110.
- POLLITT, C. (2000), "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, vol. 2 (2): 181-189.
- POLLITT, C. (2002), "Clarifying Convergence. Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, vol. 4 (1): 471-492.
- PUCHOL, L. (1997), *Dirección y gestión de recursos humanos*, Díaz de Santos, Madrid.
- PFEFFER, J. (1994), "Competitive Advantage through People", *California Management Review*, 36: 9-29.
- ROBERTS, G. (2002), "Employee Performance Appraisal System Participation: a Technique that Works", *Public Personnel Management*, vol. 31 (3): 333-342.
- SACKETT, P. y DEVORE, C. (2001), "Conterproductive Behaviors at Work", en ANDERSON, N.; ONES, D.; SINAGIL, H. y VISWESVARAN, C. (eds.), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, nº 1, SAGE, Londres: 145-164.
- SALGADO, J. y CABAL, A. (2011), "Performance Appraisal in the Public Administration of the Principality of Asturias: Analysis of Psychometric Properties", *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, vol.27 (2): 75-91.
- SÁNCHEZ, M. y MOLINA, D. (2012), "El desarrollo legislativo del EBEP en las Comunidades Autónomas", *X Seminario de Aspectos Jurídicos de la Gestión Universitaria*, Universidad de El País Vasco.

- SASTRE, M. y AGUILAR, E. (2003), *Dirección de recursos humanos: un enfoque estratégico*, McGraw-Hill, Madrid.
- SERRANO, J. y BARBA, M. I. (2010), “La gestión de recursos humanos en las corporaciones locales”, *Cuadernos de Gestión*, vol.12 (2): 149-168.
- SHACK, N.; BARBOZA, M.; MENDOZA, J. y REYES, O. (1996), “*La Administración presupuestaria y su impacto en la Gestión Pública*”, Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
- SIEGEL, J. y SUMMERMATTER, L. (2008), “Defining Performance in Public Management: a Survey of Academic Journals”, en Permanent Study Group on Performance in the Public Sector, *European Group of Public Administration (EGPA)*, Annual Conference 2008, Rotterdam.
- SOLE, F. y SCHIUMA, G. (2010), “Using Performance Measures in Public Organisations: Challenges of Italian Public Administrations”, *Measuring Business Excellence*, vol. 14 (3): 70-84.
- TORRES, L.; PINA, V. y MARTÍ, C. (2010), “Performance Measurement in Spanish Local Governments. An Empirical Study about the State of the Art”, en *32º European Group Of Public Administration (EGPA)*, Annual Conference Toulouse, France.
- VALLE-CABRERA, R.J. (coord.) (2003), *La gestión estratégica de los recursos humanos*, Pearson-Prentice Hall, Madrid.
- VILLORIA, M. y DEL PINO, E. (2009), *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid.
- VILLORIA, M (2009), “La gestión de las personas en la Administración Pública. La evaluación del rendimiento”, en Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Consejería de Administraciones Públicas, Escuela de Administración Regional: *Documentación sobre gerencia pública del subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*.
- VIVAS, S. y FERNÁNDEZ, R. (2011), “Gestión por competencias en instituciones sanitarias: claves de la dirección de recursos humanos en la Comunidad Valenciana (España)”, *Estudios Gerenciales*, Vol. 27 (120): 41-61.
- WALKER, R. y BOYNE, G. (2009), “Determinants of Performance in Public Organizations”, *Public Administration*, Vol.87 (3): 433-439.
- WARREN, L. y HUTCHINSON, W. (2000), “Success Factors for High-technology SMEs: A Case Study from Australia”, *Journal of Small Business Management*, Julio: 86-91.
- WILLIAMS, R. (2003), *Rendimiento del personal*, Thomson, Madrid.
- YERGA, A. (2003), *Estudio de los recursos humanos del sector público local en Andalucía*, Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía.
- YUSUF, A. (1995), “Critical Success Factors for Small Business: Perceptions of South Pacific Entrepreneurs”, *Journal of Small Business Management*, April: 68-73.

## La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña

Marc Martí-Costa

Universitat Autònoma de Barcelona

[marc.marti@uab.cat](mailto:marc.marti@uab.cat)

Miquel Pybus

Universitat Autònoma de Barcelona

[miquel.pybus@gmail.com](mailto:miquel.pybus@gmail.com)

Recibido: 17 de junio de 2013

Aceptado: 15 de enero de 2014

### Resumen

*El artículo analiza la participación ciudadana en los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) aprobados en Cataluña. Los resultados constatan, a pesar de los avances en esta materia de la legislación urbanística de Cataluña, una gran diversidad de situaciones entre municipios. En concreto, se detectan debilidades importantes en los municipios de menos de 10.000 habitantes por lo que se refiere a la planificación de la participación y a la realización de acciones informativas y talleres deliberativos. En términos generales, se pone de manifiesto una participación de mínimos, mientras que los municipios que apuestan por una planificación más colaborativa y deliberativa en el proceso de elaboración de los POUM son aún una minoría.*

### Palabras clave

*participación ciudadana, planeamiento urbano, POUM*

## Citizen Participation in Urbanism: Local Planning in Catalonia

### Abstract

*The article analyzes citizen participation in local urban planning (Plans d'ordenació urbanística municipal) approved in Catalonia. The results confirm, despite progress in Catalonia's urban legislation, that there is a great disparity in the application of this legislation in different municipalities. Significant deficiencies have been detected in terms of participation planning, informational activities and in the conducting of collaborative workshops, especially in the municipalities of less than 10,000 inhabitants. In general, we find poor quality and minimum participation in the most of plans; the models that look for a more collaborative and deliberative planning are still a minority.*

### Key Words

*citizen participation, urban planning, POUM*



## 1. INTRODUCCIÓN

Diferentes autores han apuntado las dificultades para democratizar los procesos de planificación de la ciudad, ya sea por el poder de determinados intereses privados (promotores inmobiliarios, propietarios del suelo, etc.), por el control que mantienen los equipos redactores sobre el proceso, por su complejidad técnica y legal o bien por la dependencia económica a determinados modelos de crecimiento. Villasante apuntaba en su momento que participación y planeamiento urbanístico “se llevan mal” (Villasante, 1995) y Clemente Navarro lo confirmaba a partir del análisis de los consejos consultivos locales donde los ámbitos de seguridad y de urbanismo eran los que contaban con menos consejos dentro del ámbito municipal (Navarro, 2001). Esta evidencia de mediados de los años 90 ha cambiado en la actualidad. En primer lugar, a partir de la puesta en funcionamiento y la extensión de procesos de participación en ámbitos que acaban afectando al urbanismo local, como por ejemplo los procesos de Agenda21 o la elaboración de planes estratégicos municipales (Subirats et al., 2001), aunque su incidencia real acabe siendo muy limitada. En segundo lugar, la puesta en funcionamiento de experiencias de participación a escala de barrio, como por ejemplo los planes de desarrollo comunitario: si bien estos suelen centrarse en el aspecto social, algunos de ellos han tenido importantes impactos en el ámbito urbanístico (Blanco, 2002). En tercer lugar, porque la participación ciudadana se está institucionalizando dentro de las administraciones locales (Ramíó y Salvador, 2008) y en las leyes y reglamentos que regulan la práctica del urbanismo. Como resultado, se está dando un incremento de los procesos de participación vinculados al urbanismo. En lo que se refiere a Cataluña, encontramos que el 52% de las experiencias locales de participación detectadas entre 2001 y 2008 estaban relacionadas con el ámbito de la ordenación urbana (Font y Galais, 2009: 40). Sin embargo, la investigación sobre la participación en la ordenación del territorio y el planeamiento municipal es más bien escasa y reciente. Prima especialmente la elaboración teórico-normativa (Alguacil, 2006; Niebla, 2003; Martínez, 2008) y el estudio de casos aislados. Faltan estudios que aporten una visión sistemática y comparativa de la participación ciudadana en los planes urbanísticos, y que a la vez sean explicativos de las diferencias observadas entre municipios.

Este artículo analiza los mecanismos de participación adoptados durante el proceso de redacción de los Planes de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) iniciados y aprobados entre los años 2002 y 2009 en Cataluña, un total de 93 casos. El artículo se estructura en los siguientes apartados: en primer lugar, se realiza un breve repaso a las aproximaciones académicas que relacionan participación con planificación urbana. A partir de allí se elabora una aproximación metodológica propia para el estudio de la participación en los POUM. En segundo lugar, se sistematizan las obligaciones y recomendaciones que establece el marco legislativo urbanístico catalán en relación a la participación ciudadana en la elaboración de los POUM. A continuación, se exponen los principales resultados del estudio, donde se muestra la importancia de los diferentes modelos de participación y sus variaciones según una serie de variables. El artículo se cierra con unas reflexiones finales.

## 2. LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANA

Después de la Segunda Guerra Mundial aparecen tanto en los Estados Unidos como en la Europa Occidental diferentes experiencias de participación que durante los años 60 tendrán una importante difusión a medida que se vayan incorporando dentro de las leyes y reglamentos. Sin embargo, tal y como apuntó Sherry R. Arnstein (1969), a pesar de la existencia de experiencias exitosas, muchos de los esfuerzos para introducir la participación en las políticas públicas se habían convertido en un acto más o menos encubierto de manipulación. Dada su simplicidad y claridad, la escala de Arnstein se ha convertido en uno de los estándares, aún en la actualidad, a la hora de medir las experiencias de participación ciudadana según la capacidad de incidencia de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, James J. Glass señalaba en 1979 que no sólo se deben tener en cuenta los propósitos y los objetivos últimos de la participación, sino también las técnicas que se utilizan para conseguirlos. La hipótesis de Glass es que muchas veces hay un desencaje entre las técnicas utilizadas y los objetivos que se quieren alcanzar. Desarrollando la diferenciación de Selznick (1949) entre una participación destinada a la consecución de objetivos administrativos y una participación más sustantiva, Glass asigna a cada tipo de participación unos objetivos y métodos concretos (Tabla1). Aunque la categorización tiene una serie de limitaciones (como por ejemplo la visión de los objetivos únicamente desde el punto de vista de quien decide), nos es útil a la hora de analizar la participación a partir de los métodos utilizados. Es decir, según los métodos utilizados inferiremos un tipo de participación más sustantiva o bien más administrativa en el proceso de elaboración de los POUM.

TABLA I

## PROPÓSITOS, OBJETIVOS Y MÉTODOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, SEGÚN JAMES GLASS

Métodos*	Objetivos	Propósitos
Información accesible vía web, audiencias públicas, sesiones informativas	Información	Participación Administrativa
Consejos asesores, reuniones entre el equipo redactor y grupos sectoriales, alegaciones y sugerencias	Apoyo durante el proceso	
Encuestas ciudadanas Jurados ciudadanos	Mejora de la representatividad	
Talleres de trabajo plurales para la deliberación	Mejora del proceso de toma de decisiones	Participación Substantiva

FUENTE: Adaptado de Glass (1979: 183).

\*Los métodos han sido adaptadas a nuestro contexto.

Obviamente, el debate sobre la participación en el urbanismo va más allá de las técnicas utilizadas y aborda los cambios en la sociedad, el papel de los arquitectos urbanistas, el tipo de intervención urbana y sobretodo como el proceso se puede elaborar de la forma más democrática posible (Boira, 2003; Martí-Costa, 2009). En este aspecto, cabe destacar las aportaciones basadas en la teoría de la acción comunicativa de Habermas (1984) y en la teoría de la estructuración de Giddens (1984). Estas aproximaciones (Healey, 1997, 1999; Innes, 1995; Innes y Booher, 1999) ponen el acento en el intercambio, el diálogo, el aprendizaje mutuo y la posibilidad de llegar a consensos (o al menos al respeto y a la comprensión recíproca) entre los participantes. Creen que en la propia reflexividad de los agentes sobre las asunciones y estructuras preestablecidas, a menudo injustas, está el potencial de transformarlas. Según estos autores, los criterios que deben seguir los procesos de planificación colaborativos son los siguientes: facilitar la autoorganización del proceso, incorporar representantes de todos los intereses relevantes, establecer reglas y mecanismos para garantizar los recursos necesarios para acometer un proceso con garantías de equidad, incorporar en el debate información de calidad, incentivar la creatividad y, finalmente, buscar un consenso a través del diálogo después de haber explorado a fondo la temática y los intereses vinculados (Healey, 1997: 288-210). Citamos a estos autores porque creemos que los cambios legislativos introducidos a partir del 2002 y 2005 en Cataluña apuntan ligeramente a esta dirección, en el sentido de que no solamente se debe mejorar la información y la transparencia, sino también se debe facilitar la deliberación y el intercambio de ideas entre la ciudadanía, el equipo redactor y el gobierno municipal.

Los críticos con estas teorías argumentan que la planificación comunicativa es una visión naif, ya que no tiene suficientemente en cuenta las desigualdades de poder entre los actores, los objetivos ocultos de cada uno de ellos o los problemas de la responsabilidad particular en la toma de decisiones. También se critica la asunción excesivamente optimista a partir de la cual se cree que simplemente a través de la comunicación y la interacción se producen variaciones en las estructuras de poder (Fainstain, 2000). En este sentido, en el planeamiento colaborativo se tiene poco en cuenta las aportaciones de Friedman (1992) en cuanto a la necesidad de dotar recursos a los grupos más desfavorecidos para que puedan defender sus propios intereses. Por último, tampoco parece haber evidencia empírica acerca de que un procedimiento justo pueda desembocar en unos resultados justos (Agger y Löfgren, 2006: 8).

### 3. LA METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE LA PARTICIPACIÓN EN LOS PLANES DE ORDENACIÓN MUNICIPAL

Existe una gran variedad de procesos y técnicas relacionadas con la participación que se han ensayado en la elaboración de los POUM. Sin embargo, el uso de unas u otras técnicas, así como su combinación, nos indica diferentes modelos de participación. A partir de las contribuciones teóricas expuestas en el apartado anterior hemos elaborado la siguiente tipología de modelos de participación: el modelo "Mínimo" agrupa aquellos procesos de participación que se dedican a cumplir estrictamente con los mínimos requeridos por la ley: la posibilidad de consultar los documentos (presencialmente o vía telemática) y presentar alegaciones. El segundo, llamado "Informativo", refuerza las acciones de información con reuniones específicas o bien a través de una atención personalizada en las oficinas del plan o de urbanismo. En este caso no se cuenta con consejos asesores ni se realizan talleres de participación. El tercero, que hemos denominado de "Apoyo a la decisión", además de las acciones anteriores

incluye un consejo asesor urbanístico, formado por técnicos y expertos, que ayuda al equipo redactor y al gobierno municipal a tomar las mejores decisiones en relación al futuro urbanístico del municipio. Otros mecanismos de apoyo a la decisión que también hemos incluido en este modelo son la realización de entrevistas o encuestas a la población. Finalmente, hemos calificado como “Deliberativos” aquellos procesos que se caracterizan por tener acciones de información (reuniones específicas, atención personalizada, etc.) y al mismo tiempo talleres participativos. En esta categoría puede haber tanto procesos con consejo asesor urbanístico como sin él. La información para ubicar cada uno de los procesos de participación en los diferentes modelos se ha extraído de las memorias sociales que incluyen los POUM donde se debe detallar el plan de participación implementado. Para acceder a las memorias de cada POUM, se ha utilizado el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña, la base de datos del planeamiento de Cataluña de la Asociación de Arquitectos Urbanistas y las propias webs municipales.

Posteriormente, hemos cruzado los procesos de elaboración del POUM que se incluyen en cada uno de estos modelos con una serie de variables que consideramos, a priori, relacionadas con el modelo de participación: el tamaño de la población del municipio, la legislación urbanística bajo la cual se realizó el POUM, la composición del equipo redactor y la orientación política del gobierno municipal.

Como múltiples estudios ya han apuntado, existen diferencias significativas en relación a los procesos y estructuras participativas a nivel local y el tipo de municipio según su población (FEMP, 2001; Navarro, Azofra, y Font, 2009; Pi i Sunyer, 2010). Esta es una variable clásica en los estudios comparativos entre municipios ya que condensa otras características del municipio, especialmente la complejidad social y urbana y la capacidad económica y técnica de la administración local. Inicialmente se diferenciaron los municipios donde se habían desarrollado los POUM en cinco categorías, pero para el análisis finalmente se redujeron a tres: menos de 1.000 habitantes, entre 1.001 y 10.000 habitantes y más de 10.000 habitantes.

Otra variable que creemos que podía incidir en la configuración de la participación en el proceso de elaboración de los POUM era la legislación bajo la cual se elaboró el plan. En este sentido, existen varias diferencias entre la legislación del texto refundido de la Ley de Urbanismo del año 2005 y la Ley 2/2002. Por ejemplo, en la legislación del 2005 el articulado incorpora un redactado mucho más completo que el anterior, con una mejora en el enfoque conceptual de lo que es la participación ciudadana en el ámbito urbanístico y en detallar el programa de participación ciudadana. Sin embargo, el articulado sólo recomienda cuál puede ser el contenido y el calendario del programa de participación, pero en ningún caso obliga ni vincula un determinado procedimiento de participación ciudadana<sup>1</sup>.

La elaboración del POUM se encarga a un equipo redactor externo que, a pesar de trabajar más o menos conjuntamente y estar sujeto a los requisitos de la legislación, tiene una influencia en cómo se desarrolla el proceso de redacción en general. La introducción de la participación ciudadana en el planeamiento en España no ha llegado tanto de la mano de la arquitectura ni de la ingeniería (profesionales que pueden firmar trabajos de planeamiento), sino de otras disciplinas como la geografía, la sociología o la ciencia política. Por tanto, consideramos que la presencia de equipos redactores multidisciplinares puede ser un factor favorecedor de la participación en el proceso de redacción. Con el fin de operacionalizar esta variable, hemos establecido tres categorías: una multidisciplinariedad baja aquellos equipos redactores con menos de dos profesionales provenientes de distintas disciplinas -normalmente arquitectos, ingenieros o abogados-, una multidisciplinariedad media correspondería a equipos formados entre dos y cuatro profesiones de disciplinas diferentes y, finalmente, una multidisciplinariedad alta correspondería a aquellos equipos formados por más de cuatro disciplinas diferentes.

Finalmente, investigaciones recientes han detectado que las instituciones gobernadas por la izquierda apuestan más por fórmulas de tipo deliberativo (Colino y Del Pino, 2006; Font y Galais, 2009). Con el fin de operacionalizar esta variable, se recogió información sobre qué partidos gobernaban el ayuntamiento al inicio de la redacción de los trabajos<sup>2</sup> agrupándolos en las siguientes categorías: candidaturas independientes, coalición mixta con alcalde de derechas, coalición mixta con alcalde de izquierdas, gobierno centro-derecha, gobierno centro-izquierda. Posteriormente se agruparon estas variables en tres: gobierno de derechas (incluyendo las coaliciones mixtas con alcalde de derechas), gobiernos de izquierdas (incluyendo las coaliciones mixtas con alcalde de izquierdas) y gobiernos con candidaturas independientes.

<sup>1</sup> Los cambios legislativos desde la finalización del estudio hasta la publicación de este artículo (fundamentalmente el Decreto Legislativo 1/2010 a partir del cual se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo y las modificaciones que la Ley 3/2012 introducen en dicho decreto), no modifican los procesos legales de elaboración del POUM analizados aquí, ni tampoco las obligaciones y recomendaciones establecidas en materia de información, publicidad y participación.

<sup>2</sup> El Reglamento de la Ley 2/2002 (Decreto 287/2003) en el capítulo de obligaciones relacionadas con la participación ciudadana específica en el primer punto del artículo 4 que el programa de participación ciudadana deberá ser aprobado “simultáneamente con el acuerdo mediante el cual se decida el inicio de los trabajos de formación de las figuras del planeamiento general mencionadas”.

## 4. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS POUM

### La figura de los POUM

El Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) es el instrumento de ordenación urbanística de ámbito municipal propio del marco normativo catalán. Exceptuando aquellos municipios que quedan afectados por el Plan General Metropolitano (PGM), desde el año 2002 todos los municipios deben ir adaptándose a esta figura a la hora de actualizar su planeamiento general. Con la aprobación de la Ley 10/2004, el texto refundido del 2005 y los decretos posteriores, se introducen cambios que modifican sus supuestos y el posterior desarrollo.

Los contenidos y las funciones del POUM difieren de las figuras de ordenación urbanística municipal anteriores ya que se incorpora en el planeamiento ámbitos que van mucho más allá del urbanismo estricto como el ambiental, el económico o el social. Entre la documentación que debe incluir un POUM, aparte de la memoria descriptiva y justificativa del plan, los planos de información y ordenación, el programa de actuación, etc. también figura un catálogo de bienes a proteger, un estudio de movilidad generada, un informe medioambiental y una memoria social. Esta mayor integralidad del POUM como herramienta de ordenación no se refleja solamente en que se abarcan más temas sino también debido a su función de encaje a nivel supramunicipal adaptándose a las determinaciones del Plan Territorial General y los planes territoriales parciales y sectoriales.

La elaboración de un POUM es un momento crucial para el municipio, y en ocasiones también traumático para los conflictos que se originan debido a la diversidad de intereses que entran en juego y la necesidad de llegar a ciertos consensos. Básicamente, se pueden diferenciar seis momentos durante el proceso de elaboración de un POUM: la fase previa, la presentación del avance del planeamiento, la aprobación inicial, la aprobación provisional, la aprobación definitiva y el texto refundido de la aprobación definitiva. Si bien los contenidos y las funciones de un POUM han evolucionado en comparación a sus antecedentes, las fases del proceso de elaboración son prácticamente las mismas desde el inicio de la Transición.

### Obligaciones de la normativa respecto a la participación ciudadana

El marco normativo actual ha introducido un conjunto de obligaciones y recomendaciones sobre información pública, publicidad y participación ciudadana durante el proceso de elaboración de un POUM. Si bien los principios de información y publicidad se basan en la normativa aprobada en el año 1978 (exceptuando algunos preceptos que amplían su desarrollo en la fase inicial del proceso y delimitan los periodos de exposición pública), se introducen determinadas obligaciones para hacer efectiva la participación como derecho de los ciudadanos.

El mayor impulso a la participación ciudadana se introduce en el año 2002 con la aprobación de la nueva ley de urbanismo y el decreto que lo ejecuta: la obligatoriedad de aprobar un programa de participación ciudadana cuando se acuerda iniciar los trabajos de revisión del planeamiento. Este programa deberá ser “el documento que exprese las medidas y actuaciones previstas para facilitar tanto la divulgación y la comprensión de los objetivos y del contenido de los trabajos de planeamiento, como la formulación de alegaciones, sugerencias o propuestas alternativas en el marco del trámite de información pública (...) y deberá constar en la documentación que acompaña la memoria descriptiva y justificativa del plan”. Por primera vez, la participación ciudadana y el documento que recoge su desarrollo adquieren un papel relevante en un proceso de elaboración de un plan urbanístico.

Otro precepto que introdujo la Ley 2/2002 fue la posibilidad de constituir consejos asesores urbanísticos, la composición de los cuales se deja en manos del pleno municipal, con el fin de ser órganos independientes de control y seguimiento del proceso. En la Tabla 2 II se resumen las acciones de información y participación ciudadana que se deben o pueden realizarse a lo largo de las etapas de formulación de un POUM. A partir de los preceptos que determinan unos principios y obligaciones de publicidad y exposición pública, por un lado, y de fomento de la participación ciudadana, por el otro, podemos llegar a establecer un conjunto de momentos y procedimientos clave que nos informen sobre su cumplimiento en los casos que analizamos. Las repasamos:

1) Derechos de información y consulta. El artículo 10 del Decreto Ley 1/2007, de medidas urgentes en materia urbanística, especifica que tanto la Generalitat de Cataluña como los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes deben garantizar el acceso telemático al contenido íntegro de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes y dar publicidad por medios telemáticos a las convocatorias relacionadas con el planeamiento y la gestión urbanística y a los acuerdos aprobados. Además el Registro de Planeamiento Urbanístico de Cataluña (RPUC) debe garantizar el acceso telemático del contenido íntegro del planeamiento vigente de todos los municipios de Cataluña.

2) Publicidad y exposición pública. El Decreto 305/2006 por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo establece las siguientes determinaciones:

- Información pública de la tramitación o inicio del procedimiento de los planes de ordenación urbanística municipal (art. 23.1.a, Decreto 305/2006) y de las actuaciones preparatorias para su formulación (art. 101, Decreto 305/2006). Estas deberán ser publicadas en el “Diario Oficial o boletín oficial que corresponda y en dos de los diarios de prensa periódica de más divulgación en el ámbito municipal o supramunicipal al que se refiera el proyecto” (art. 23.1.a, Decreto 305/2006).

- Se debe hacer pública la información del avance del instrumento de planeamiento (art. 106.1 y 106.4; Decreto 305/2006) con los objetivos y criterios generales del plan, una síntesis de las alternativas consideradas y los objetivos y criterios urbanísticos, ambientales o sociales que justifiquen la elección de la propuesta básica sometida a información pública, la descripción de las características básicas de la propuesta de ordenación y un informe ambiental preliminar (106.2; Decreto 305/2006).

- Una vez aprobada inicialmente la propuesta, existe la obligatoriedad de exponer el documento con el planeamiento a información pública durante un mes (art. 83.4: Decreto 1/2005 de aprobación del texto refundido de la ley de urbanismo) y hacer difusión según preceptos de convocatoria de información pública en los procedimientos urbanísticos (art. 23, Decreto 305/2006).

3) En cuanto a las obligaciones para el fomento la participación ciudadana, la normativa estipula:

- Aprobar y publicar el programa de participación ciudadana previa o simultáneamente a la publicación del avance del plan (art. 105.2; Decreto 305/2006). El programa de participación ciudadana que el ayuntamiento haya aplicado a lo largo del proceso de formulación y tramitación del plan es uno de los documentos que debe integrar la memoria del POUM (art. 15; Decreto 1/2005 de aprobación del texto refundido de la Ley de Urbanismo).

- La memoria del POUM deberá integrar la descripción y resultado del programa de participación ciudadana en referencia a los siguientes aspectos: “Primero, la descripción de las medidas adoptadas o de las actuaciones realizadas con el objeto de informar y promover el debate, segundo, la síntesis de las aportaciones y resultados derivados de las alegaciones y sugerencias presentadas durante el período de información pública, y, finalmente, la síntesis de las modificaciones o aspectos incorporados al plan a partir de las aportaciones o resultados del programa de participación ciudadana. (art. 69.2 del Decreto 305/2006).

- Los ayuntamientos pueden constituir los consejos asesores urbanísticos con un papel informativo y / o deliberativo (artículo 8.2 de la Ley de Urbanismo 2005 y el artículo 24 del Decreto 305/2006).

TABLA 2

MECANISMOS DE TRANSPARENCIA Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FASES DE ELABORACIÓN DE UN POUM

Fases elaboración POUM	Participación ciudadana	Publicidad y exposición
Fase previa: Acuerdo municipal de inicio de revisión del planeamiento	Definición de los principales criterios (antes del periodo de información pública): a) Acciones de información y comunicación; b) Publicación y exposición al público de un avance de la propuesta, c) Definición de los canales (presenciales y telemáticos) de participación; d) Puesta en marcha de los diferentes canales y métodos de participación (consejos asesores, comités de seguimiento, talleres participativos, etc.) d) recogida y presentación de los resultados	Publicación del inicio del trámite (opcional)
Fase 1. Avance de planeamiento		Publicación del Avance de planeamiento y exposición pública
Fase 2. Aprobación Inicial	Control y mejora del documento inicial (durante periodo de información pública): a) Mecanismos de información y consulta en relación al documento aprobado inicialmente y, b) Información y asesoramiento para facilitar el periodo de alegaciones	
Fase 3. Aprobación Provisional		Periodo de exposición pública de la aprobación inicial (un mes) y resolución alegaciones. Si hay cambios sustanciales debe haber una nueva exposición pública antes de su aprobación definitiva
Fase 4. Aprobación definitiva	Evaluación y rendición de cuentas (posterior a la información pública). Elaboración y publicidad de las propuestas presentadas en las diferentes fases.	
Fase 5. Texto Refundido de la aprobación definitiva		

FUENTE: elaboración propia

## El cumplimiento de las obligaciones y recomendaciones sobre participación ciudadana en la elaboración del POUM

Hasta septiembre del 2009 un total de 146 municipios habían aprobado un POUM. De esta cifra fueron discriminados para el análisis 59 casos por dos razones. La primera fue debido a que 3 municipios siguieron un proceso de adaptación excepcional del plan general de ordenación urbana municipal al plan de ordenación urbanística municipal. La segunda discriminó a aquellos municipios que iniciaron el proceso de formulación o revisión con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2002 pues hasta entonces no existía el precepto de aprobar un programa de participación ciudadana durante la etapa inicial del proceso, un total de 56 municipios. Por lo tanto, el universo de nuestro análisis fue de 93 municipios, el total de casos que inician y aprueban el POUM en el periodo que transcurre entre la aprobación de la Ley 2/2002 y la finalización del trabajo de campo del estudio (septiembre 2009)<sup>3</sup>.

Sólo un 75% de estos 93 casos contienen el programa de participación ciudadana entre los documentos de la memoria del POUM (ver Tabla 3). Según la legislación vigente, todo ayuntamiento debe aprobar el programa de participación ciudadana previa o simultáneamente al avance de planeamiento. Es decir, uno de cada tres POUM aprobados durante el periodo de análisis no contenía en su memoria el programa de participación ciudadana, incumpliendo así la ley.

**TABLA 3**  
**MEMORIAS DEL POUM QUE CONTIENEN EL PROGRAMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

	N	%
Con el programa de participación ciudadana	70	75,3
Sin el programa de participación ciudadana	23	24,7
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>100</b>

FUENTE: elaboración propia

El programa de participación ciudadana debe ser publicado para publicitar y facilitar su acceso público. Sin embargo, los resultados del estudio indican que casi la mitad de los casos evaluados no publicaron el acuerdo de aprobación del programa de participación ciudadana en el Boletín Oficial Provincial (BOP). En los casos que sí se publicó, solo un 14% lo publicó con el contenido del programa. Al mismo tiempo, existe una diversidad de situaciones respecto al contenido publicado: desde aquellos casos en que se detallan extensamente las acciones de información y de participación hasta los que simplemente explican los procedimientos mínimos exigidos por la ley.

Así, en relación a las acciones de información (reuniones públicas y/o difusión a través de herramientas telemáticas), en un 20% de los casos no se han realizado ni exposiciones ni actos informativos de ningún tipo más allá de los especificados en la ley. Casi en el 60% de los casos se han realizado actos suplementarios de información, como actos o reuniones informativas abiertas a la ciudadanía donde se exponen los resultados de los trabajos a lo largo de las diferentes fases iniciales. Si introducimos la variable poblacional, los resultados muestran que la mayoría de los casos donde no hubo ningún tipo de información son municipios más pequeños de 5.000 habitantes, el 84% de los casos. Por el contrario, en casi todos los municipios de más de 10.000 habitantes sí se realizó algún tipo de acción informativa.

La existencia de talleres de participación, tanto sean de carácter territorial, temáticos o generales, es otra variable que viene condicionada por el tamaño poblacional del municipio. En términos generales sólo el 16% de los casos evaluados han realizado algún tipo de taller. El 70% de los casos que sí lo han hecho corresponden a municipios con más de 10.000 habitantes. También se han detectado otros mecanismos de consulta de naturaleza más individual (atención personalizada, entrevistas y encuestas) en el 38% de los casos. Entre los mecanismos de consulta individual, lo más frecuente es la atención personalizada.

Si nos fijamos en los órganos de participación, debemos diferenciar entre el consejo asesor urbanístico (previsto por la ley y siendo opcional su constitución) y las comisiones de seguimiento del proceso, normalmente más plurales ya que no sólo participan expertos. En relación al primer caso, sólo un 15% de los municipios analizados han constituido un consejo de estas características y sólo el 12% eran abiertos a la participación individual de la ciudadanía. En cuanto a la existencia de consejos de seguimiento, el porcentaje con este tipo de órganos llega al 17%, superando ligeramente los datos del consejo asesor urbanístico.

<sup>3</sup> Cronológicamente, el primer POUM aprobado bajo estas circunstancias fue el POUM de Begur con fecha de publicación en el Diario Oficial 10/11/2003 y el último analizado fue el de Matadapera, con fecha de publicación el 22/09/2009.

## 5. LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN Y SU VARIABILIDAD

Analizando los resultados a partir de la tipología de modelos de participación elaborada en el apartado 2, hemos obtenido los siguientes resultados (Tabla 4): el modelo mínimo representa el 36% del total de casos analizados; el modelo Informativo el 38%, el de apoyo a la decisión el 10% y el deliberativo el 16%. A continuación relacionaremos los modelos de participación con el tamaño del municipio para el cual se realiza el POUM, el marco legal bajo el cual se diseña el plan, la composición del equipo redactor y la orientación ideológica del gobierno municipal.

**TABLA 4**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN EL MODELO DE PARTICIPACIÓN**

	N	%
Informativo	35	37,6
De apoyo a la decisión	9	9,7
Deliberativo	15	16,1
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: elaboración propia

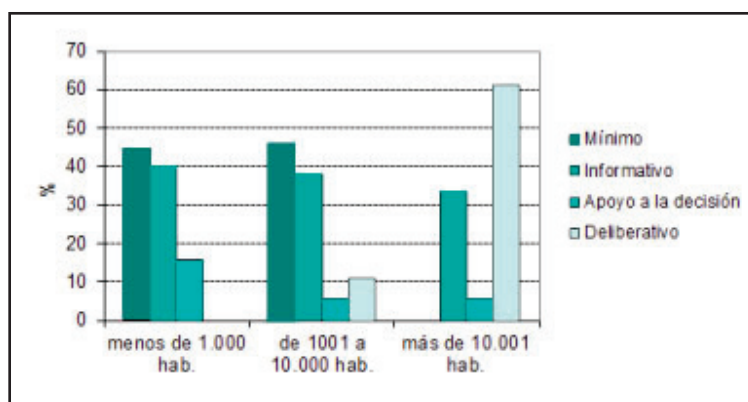
En relación a la distribución de los casos según el tamaño de la población del municipio (Tabla 5), encontramos asociaciones claras si analizamos los dos modelos más contrapuestos: el modelo mínimo y el modelo deliberativo. En términos generales, los modelos mínimos de participación se concentran en su totalidad en aquellos municipios de menos de 10.000 habitantes (Figura 1). Si bajáramos el corte en los municipios de menos de 5.000 habitantes veríamos que estos aglutinan el 85% de los modelos mínimos de participación, especializando esta tipología de participación en unos municipios con un tamaño medio y pequeño. En el otro extremo se situarían los modelos deliberativos, habituales en municipios a partir de 10.000 habitantes que representan el 73% de todos los casos, aunque también observamos casos en municipios a partir de 1.000 habitantes. El único modelo que reproduce una distribución bastante similar en los tres grupos de población es el informativo.

**TABLA 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DONDE SE DESARROLLA**

	N	%
Menos de 1.000 habitantes	38	40,9
Entre 1.000 y 5.000 habitantes	29	31,2
entre 5.000 y 10.000 habitantes	8	8,6
entre 10.000 y 25.000 habitantes	14	14,0
Más de 25.000 habitantes	4	5,4
<b>TOTAL</b>	<b>93</b>	<b>100,0</b>

FUENTE: elaboración propia

**FIGURA I**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
**EN LA ELABORACIÓN DEL POUM SEGÚN LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO**



FUENTE: elaboración propia

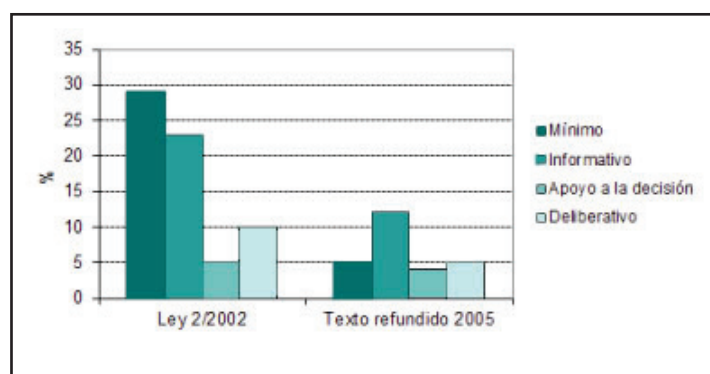
En cuanto al efecto de la legislación, con la nueva Ley de Urbanismo de 2004 y el texto refundido que se deriva el 2005, la participación ciudadana experimenta un tímido avance en relación con la Ley 2/2002 (Figura II). Especialmente significativo es el claro retroceso del modelo mínimo de participación a favor del resto de modelos, los cuales ganan un mayor peso porcentual. Sin embargo, hay que subrayar que el modelo que experimenta un mayor crecimiento es aquel que calificamos como informativo, mientras que el modelo deliberativo sólo incrementa cuatro puntos porcentuales, del 15% al 19%.

**TABLA 3**  
**MARCO NORMATIVO BAJO EL CUAL SE DESARROLLAN LOS CASOS**

	N	%
Ley 2/2002	67	72,0
Texto Refundido 2005	26	28,0
TOTAL	93	100

FUENTE: elaboración propia

**FIGURA II**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE PARTICIPACIÓN**  
**EN LA ELABORACIÓN DEL POUM SEGÚN EL MARCO LEGISLATIVO EN EL QUE SE DESARROLLÓ**



FUENTE: elaboración propia

En relación con equipo redactor, del que sólo hemos podido recoger su grado de multidisciplinariedad, este se asocia con los extremos de los modelos (Figura III): es decir, no se observan equipos redactores con una multi-



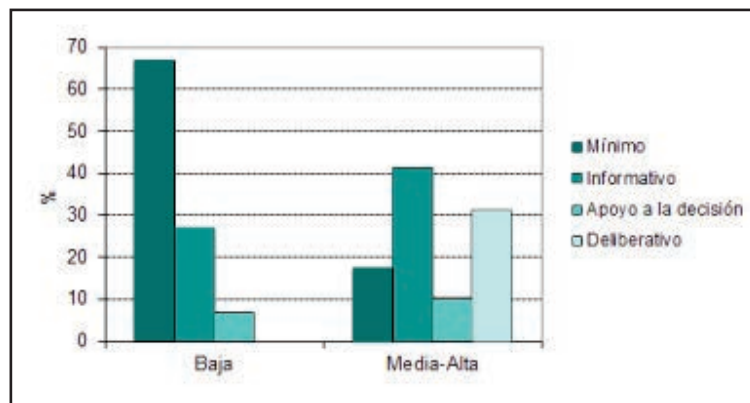
disciplinaria baja en procesos donde se ha desarrollado un modelo de participación deliberativo (modelo que únicamente se desarrolla en municipios de más de 10.000 habitantes). Sin embargo, esta tendencia no es garantía de que los equipos redactores con una multidisciplinaria media o alta no desarrollen modelos mínimos o informativos (lo que sucede en municipios más pequeños). Así, por ejemplo, en este tipo de equipos redactores el modelo que más se desarrolla es justamente el informativo, con un 41% de los casos.

**TABLA 4**  
**GRADO DE MULTIDISCIPLINARIEDAD DE LOS EQUIPOS REDACTORES**

%	N	
16,1	15	Baja
15,1	14	Media
16,1	15	Alta
52,7	49	Sin datos
<b>100,0</b>	<b>93</b>	<b>Total</b>

FUENTE: elaboración propia

**FIGURA III**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE POU M**  
**SEGÚN EL GRADO DE MULTIDISCIPLINARIEDAD DE SUS EQUIPOS REDACTORES**



FUENTE: elaboración propia

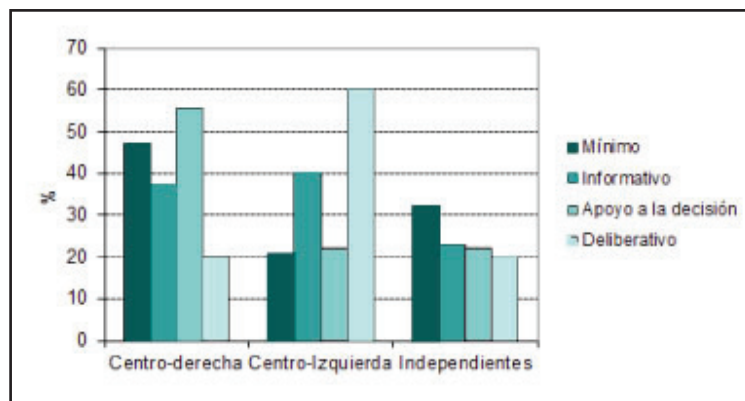
Finalmente, en cuanto a la orientación ideológica de los gobiernos municipales, podemos observar como los gobiernos de centro-derecha desarrollan mayoritariamente, en más de un 78% de los casos, modelos mínimos de participación o modelos de información (Figura IV). En el caso de los gobiernos encabezados por partidos independientes predomina el modelo mínimo de participación, con más del 45% sobre el total, seguido por los modelos informativos, con un 33%. Podríamos decir, pues, que tanto los gobiernos de centro-derecha como los gobiernos compuestos por partidos independientes se caracterizan por desarrollar modelos de participación mínima o modelos de naturaleza más bien informativa. Si nos fijamos en los gobiernos de centro-izquierda, en cambio, a pesar peso de los modelos informativos, cerca del 44%, destaca un mayor porcentaje de modelos deliberativos en comparación al resto de gobiernos. Sin embargo, la variable poblacional en este caso es importante: en el caso de los municipios de menos de 1.000 habitantes no hay diferencias entre el tipo de gobierno, mientras que a medida que el municipio es mayor la relación entre gobiernos de izquierda y modelos más participativos se va reforzando.

**TABLA 5**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS CASOS SEGÚN COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

	N	%
Candidatura independiente	24	25,8
Coalición mixta (alcalde centro-derecha)	11	11,8
Gobierno de centro derecha	26	28
Gobierno de centro izquierda	20	21,5
Coalición mixta (alcalde de centro izquierda)	12	12,9
TOTAL	143	100

FUENTE: elaboración propia

**FIGURA IV**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS SEGÚN COMPOSICIÓN POLÍTICA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**



FUENTE: elaboración propia

## 6. CONCLUSIONES

En Cataluña, la Ley 2/2002 y las reformas posteriores han supuesto un avance importante en el planeamiento general municipal con la introducción de aspectos como las necesidades de vivienda social, el respeto por el medio ambiente o el programa de participación ciudadana. Aún así, si actualmente un POUM no sería aprobado sin el respectivo estudio de impacto medioambiental o su memoria social, hemos podido constatar que sí puede ser aprobado sin incluir la participación ciudadana. Así pues, la primera conclusión a la que llegamos es la poca importancia que aún tiene la participación, tanto a nivel formal como a nivel sustantivo. Los datos no dejan lugar a dudas: en casi el 50% de los casos no se ha publicado el programa de participación en el respectivo Boletín Oficial y en el 25% de los casos no se menciona ninguna acción de participación en la memoria, ambos aspectos de obligado cumplimiento según la legislación. Aunque se han detectado otras irregularidades formales, consideramos que estas son las más significativas. En la dejadez de este ámbito pensamos que ha habido una responsabilidad compartida entre gobiernos municipales, equipos redactores y las respectivas comisiones de urbanismo. Esto, evidentemente, no desmerece el compromiso de determinados equipos de gobierno y equipos redactores que han desarrollado la participación mucho más allá de lo que establece la ley.

El proceso de participación es especialmente relevante porque la legitimidad del POUM vendrá dada, a nuestro entender a partir de un proceso de participación bien elaborado. Hoy en día, la legitimidad en el urbanismo ya no recae en el saber técnico del urbanista que firma el plan o en la legitimidad electoral del gobierno que lo desarrolla, sino que la legitimidad y el interés general se adquiere en el propio proceso de redacción (Ascher, 2004) siguiendo el paradigma del planeamiento colaborativo. Un proceso de redacción que debe ser sensible a todos los sectores significativos del municipio, especialmente los más vulnerables, y debe garantizar las condiciones para que todos tengan las mismas posibilidades de tomar parte en el proceso. Ir más allá del mecanismo de las alegaciones habilitando espacios colaborativos y deliberativos, significa reforzar la voluntad política de realizar el proceso colectivo más allá de la suma de intereses particulares o parciales.

Una buena información es el primer paso para poder realizar procesos de participación de calidad, especialmente en una temática que suele ser compleja por la gran cantidad de regulaciones preexistentes y un uso muy técnico del lenguaje. Los resultados muestran unos esfuerzos desde nuestro punto de vista insuficientes en este ámbito: en un 40% de los POUM no se han realizado actos informativos y en un 20% no se ha realizado ni una exposición ni un acto informativo. En relación al uso de herramientas telemáticas, en un 30% de los casos no se han utilizado para facilitar la información y sólo en un caso se habilitaron espacios de discusión virtuales.

La ley también establece la posibilidad de crear consejos asesores urbanísticos desde el inicio de los trabajos hasta la aprobación definitiva, cuya composición se deja en manos de los gobiernos locales. Esta figura ha sido utilizada en un 15% de los casos y suelen ser consejos formados por técnicos y profesionales del urbanismo, sin que participen ciudadanos o asociaciones ciudadanas. Otro órgano más utilizado, aunque no está contemplado en la ley, son los comités o comisiones de seguimiento, presentes en un 17% de los casos.

Si nos centramos en los modelos de participación utilizados, los resultados evidencian que la participación se queda mayoritariamente en lo que Arnstein consideraría «participación simbólica mínima» y que agruparía el 74% de los casos. Según la clasificación de Selznik (1949) asumida también por Glass, en el 84% de los casos se podría considerar que existe una «participación administrativa» (que agrupa a los modelos mínimos, informativos y de apoyo a la decisión) y sólo en el 16 % restante se podría considerar una participación substantiva (que incluye el modelo deliberativo). Si miramos la evolución de los modelos según su año de aprobación inicial, observamos que hay una tendencia a la disminución de los modelos mínimos e informativos, aunque no se observa un aumento de los modelos deliberativos; entre el periodo 2002-2003 y el periodo 2006-2007 casi no hay variación en este modelo. Lo que sí que aumentan progresivamente son los modelos de apoyo a la decisión<sup>4</sup>.

Hemos confirmado que las variables teóricamente explicativas (el marco legislativo, la población del municipio, las características del equipo redactor y la ideología del gobierno municipal), están asociadas con los diferentes modelos de participación. Así, el modelo deliberativo es más propio de aquellos municipios de más de 10.000 habitantes, con gobiernos de centro-izquierda y encargados a equipos pluridisciplinares. El modelo de apoyo a la decisión es más propio de municipios de menos de 1.000 habitantes, elaborados bajo el texto refundido de 2005 y con gobiernos de centro-derecha. El modelo informativo, el más utilizado, es bastante transversal y lo podemos encontrar en cualquier municipio y bajo cualquier opción de gobierno. En cambio, el modelo mínimo está más presente en planes elaborados bajo la Ley de Urbanismo del 2/2002, en municipios de menos de 10.000 habitantes gobernados por la centro-derecha y encargados a equipos poco pluridisciplinares.

Hemos visto que existe una asociación importante entre los modelos y la población del municipio, ya que los modelos mínimos y de apoyo a la decisión se concentran en municipios de menos de 10.000 habitantes (especialmente en municipios con menos de 5.000 habitantes) y los modelos deliberativos en municipios de más de 10.000. En este punto queremos apuntar una reflexión. El lenguaje y la regulación urbanística no deja de ser menos compleja en municipios pequeños que en municipios más grandes. La existencia de relaciones interpersonales entre concejales, técnicos y ciudadanos no debe sustituir aquellos espacios deliberativos estructurados donde todos tengan las mismas posibilidades de opinar de forma informada y su opinión ser tenida en cuenta. La proximidad, el contacto interpersonal y un número más reducido de habitantes es una oportunidad para realizar unos procesos de participación más potentes que no deben estar reñidos con el establecimiento de espacios de deliberación colectivos.

Finalmente, queremos apuntar también las limitaciones metodológicas que tiene una investigación como la realizada. La mayor parte de la información recogida proviene de una fuente secundaria, las memorias de los POUM. Es decir, los resultados se obtienen a partir de lo que los equipos redactores dicen que hacen en relación a la participación, más que a partir de una observación directa de los procesos. Esta estrategia nos ha permitido obtener un conocimiento hasta ahora inexistente: analizar todos los POUM finalizados hasta septiembre de 2009 así como percibir su evolución, lo que de otra forma no habría sido posible. Pero también somos conscientes sobre la profundidad de los datos. En algunos casos, podría ser que los municipios hubieran hecho acciones de información y de participación que posteriormente no quedarán recogidos en las memorias. En otros, que acciones recogidas en las memorias no se hubieran hecho o se hubieran realizado sin un mínimo de calidad. En cualquier caso, pensamos que estos problemas no invalidan los resultados obtenidos ni las tendencias descritas. La aproximación cuantitativa en este artículo deberá complementarse con aproximaciones más cualitativas (por ejemplo con observaciones directas de procesos concretos) que enriquezcan, maten y complementen los datos obtenidos hasta el momento.

4 A pesar de los resultados, en el trabajo exploratorio de esta investigación se identificaron 39 municipios que entre 2005 y 2009 habían recibido subvenciones para fomentar la participación en los procesos de redacción de los respectivos POUM, por lo que sus resultados no se reflejan en el estudio

## 5. BIBLIOGRAFIA

- AGGER, Annika y LÖFGREN, Karl (2008): "Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes". *Planning Theory*, Vol. 7, nº 2, p. 145-164.
- ALGUACIL, Julio (ed.). (2006): *Poder local y participación democrática*, Barcelona, El Viejo Topo.
- ARNSTEIN, Sherry R. (1969): "A Ladder of Citizen Participation". *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, nº 4, p. 216-224.
- ASCHER, François (2004): *Los nuevos principios del urbanismo*. Madrid. Alianza Editorial, 2004.
- BLANCO, Ismael (2002): *Participació i comunitat. El cas del Pla comunitari de Trinitat Nova*. Tesis presentada en el Departamento de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona.
- BOIRA, Josep Vicent (2003): "La participación ciudadana y el urbanismo ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?", *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, nº 3, Disponible en <http://www.fundacioncajamar.es/mediterraneo/revista/meo316.pdf>
- COLINO, Cesar y DEL PINO, Eloísa. (2006): "Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España)". A: SOSA, José (ed.). *Política pública y participación social*, México, UNAM.
- FEMP (2001) La participación ciudadana en los Ayuntamientos. Disponible en [http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com\\_documentos&task=listArticles&idSubCat=69&Itemid=61](http://aragonparticipa.aragon.es/index.php?option=com_documentos&task=listArticles&idSubCat=69&Itemid=61) [última visita 16/12/2011].
- FONT, Joan y GALAIS, Carolina (2009): *Experiències de democràcia participativa local: un mapa analític*, Barcelona, Direcció General de Participació Ciutadana, Generalitat de Catalunya.
- FORESTER, John. (1999): *The Deliberative Practitioner. Encouraging Participatory Planning Processes*, Cambridge, MIT.
- FRIEDMANN, John (1992): *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Blackwell.
- FUNDACIÓ PI I SUNYER (2010) Panel de polítiques públiques locals. Participació. Informe de síntesi.
- GIDDENS, Anthony. (1984): *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press.
- GLASS, James. (1979): "Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques", *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, nº 2, p. 190-899.
- HABERMAS, Jürgen. (1984): *The theory of Communicative Action: Vol. 1: Reason and the Rationalisation of Society*, London, Polity Press.
- HEALEY, Patsy. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire, Macmillan.
- (1999): "Institutional analysis, communicative planning and shaping places" a *Journal of Planning Education and Research*, 1999, vol. 19, nº 2. pp. 111-122.
- INNES, Judith. (1995): "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice". *Journal of planning Education and Research*, vol. 14, nº 3, p. 183-190.
- INNES, Judith y BOOHER, David (1999): "Consensus-building as a role-playing and bricolage". *Journal of the Planning Association*, vol. 65, nº 1, p. 9-26.
- IGOP (Institut de Govern i Polítiques Públiques) (2005): *La participació ciutadana als petits municipis.*, on-line, Available HTTP : <http://xarxaentitats.org/documents/88.pdf>
- MARTÍ, Joel y REBOLLO, Óscar (2006): *Participació ciutadana d'iniciativa municipal a província de Barcelona: Sistemes i processos*, on-line, Observatori Local de la Democràcia Participativa del municipis de la província de Barcelona. Available HTTP: [www.oldp-barcelona.net/estudi.php](http://www.oldp-barcelona.net/estudi.php)
- MARTI-COSTA, Marc (2009) "Una verdad incómoda: la participación ciudadana en el planeamiento urbano." OBJOVI. Observatorio Joven de Vivienda en España.
- NAVARRO, Clemente. (2001) "Límites y contingencias de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995)". en FONT, Joan. *Ciudadanos y decisiones públicas*, Barcelona: Ariel, p. 95-110.
- NAVARRO, Clemente; CUESTA, María y FONT, Joan. (2009) ¿Municipios participativos? Participación política y ciudadana en ciudades medias españolas. Madrid: CIS.

RAMIÓ, Carles y SALVADOR, Miquel (2009) *El disseny institucional de l'àmbit de la participació ciutadana a les corporacions locals*, Barcelona: Diputació de Barcelona.

SELZENIK, Philip. (1949): *TVA and the Grass Roots*. Berkley: University of California Press.

SØRENSEN, Eva y TORFING, Jacob. (2005): "The Democratic Anchorage of Governance Networks". *Scandinavian Political Studies*, vol. 28, nº 3, p. 195–218.

SUBIRATS, Joan; BLANCO, Ismael; BRUGUÉ, Joaquim; FONT, Joan; GOMÁ, Ricard; JARQUE, Marina y MEDINA, Lucia. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*, Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.

VILLASANTE, Tomàs. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*, HOAC, Madrid.

## Efectos económicos y ambientales del impuesto especial sobre determinados medios de transporte

Jaume Freire-González

ENT Medio Ambiente y Gestión

[jfreire.ent@gmail.com](mailto:jfreire.ent@gmail.com)

Ignasi Puig-Ventosa

ENT Medio Ambiente y Gestión

[ipuig@ent.cat](mailto:ipuig@ent.cat)

Recibido: 14 de octubre de 2013

Aceptado: 2 de diciembre de 2013

### Resumen

*El principal objetivo de la reforma del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), que entró en vigor en enero de 2008, fue incentivar un progresivo cambio en el parque automovilístico español hacia vehículos menos contaminantes. La presente investigación realiza una estimación, a partir de técnicas econométricas, de los efectos económicos y ambientales de la nueva configuración del IEDMT. La reforma del impuesto ha tenido un efecto positivo y significativo sobre la reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los nuevos vehículos matriculados.*

### Palabras clave

*Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, impuesto de matriculación, fiscalidad ambiental, política de cambio climático*

## Economic and environmental effects of the vehicle registration tax in Spain

### Abstract

*The main objective of the reform of the Vehicle Registration Tax (IEDMT) in Spain, which came into force in January 2008, was to encourage a gradual change in the Spanish fleet towards less polluting vehicles. This research estimates the economic and environmental effects of the new configuration of IEDMT using econometric techniques. The tax reform had a positive and significant effect on the reduction of CO<sub>2</sub> emissions of new registered vehicles.*

### Keywords

*Vehicle registration tax, environmental taxation, climate change policy*

## INTRODUCCIÓN

La creciente preocupación por las presiones sobre el medio ambiente ha llevado a los poderes públicos a diseñar instrumentos de política ambiental que reduzcan y limiten los efectos negativos de las emisiones de contaminantes, la generación de residuos, el consumo de recursos naturales y otros impactos perjudiciales para el medio ambiente. Estos instrumentos pueden englobarse en tres grandes grupos: los normativos, básicamente instrumentalizados a través de prohibiciones o limitaciones al uso de determinados recursos, a la emisión de determinados contaminantes, etc.; los voluntarios, destinados a modificar comportamientos, a través de campañas de concienciación, formación, acuerdos voluntarios, etc.; y los instrumentos económicos, consistentes en la utilización de mecanismos de mercado (por ejemplo: impuestos, permisos de contaminación negociables, subvenciones, etc.) con el fin de provocar modificaciones en los costes relativos de determinados bienes y servicios. Estos últimos tendrían el fin de incluir los costes sociales y ambientales en los precios de mercado y, por consiguiente, incentivar o desincentivar su consumo.

Uno de los fallos del mercado considerados en la literatura económica es el de las externalidades. Este se produce cuando las actividades de consumo o producción de un agente provocan costes o beneficios que recaen sobre terceros. Las externalidades afectan a la eficiencia asignativa, ya que los precios no reflejan correctamente todos los costes o beneficios sociales de una determinada actuación de consumo o producción. Las problemáticas ambientales pueden frecuentemente entenderse como externalidades negativas, en la medida que se provocan efectos negativos sobre el bienestar de terceros. A nivel teórico, un impuesto que incrementara el precio lo suficiente, igualaría el coste marginal privado al coste marginal social, reduciendo el consumo de un determinado bien contaminante, y por lo tanto compensando la externalidad y el efecto negativo sobre el bienestar. El principal objetivo de la fiscalidad ambiental es modificar determinados precios de mercado para que estos ofrezcan señales más adecuadas a los agentes y, así, mejorar la asignación de recursos en la economía, reduciendo con ello las presiones medioambientales. En este caso, la recaudación sería un efecto secundario.

En lo que se refiere a la fiscalidad ambiental relacionada con el transporte, en España existe desde 1993 el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT), pero no fue hasta 2008 que este impuesto fue reformado para adoptar propiamente la configuración de impuesto ambiental. Es decir, con el objetivo específico de reducir las emisiones de contaminantes a la atmósfera.

El objetivo del presente artículo es contrastar empíricamente si la citada modificación del IEDMT ha tenido efectos sobre el tipo de vehículos adquiridos, favoreciendo a los vehículos menos contaminantes, así como cuantificar los efectos que ha tenido dicha modificación sobre las emisiones medias de contaminantes de los nuevos vehículos vendidos, estimando los efectos que ha tenido sobre la configuración del parque de vehículos.

Para ello, el apartado 2 realiza un análisis de la situación de la fiscalidad de la matriculación de los vehículos en España, el apartado 3 realiza una descripción de los datos utilizados, el apartado 4 se centra en la especificación y estimación de los modelos econométricos que permiten cuantificar los efectos del IEDMT sobre la venta de vehículos y el apartado 5 contiene las principales conclusiones.

## EL IMPUESTO ESPECIAL SOBRE DETERMINADOS MEDIOS DE TRANSPORTE (IEDMT)

Aparte de los impuestos generales que pueden afectar al automóvil (como el IVA o el impuesto de transmisiones patrimoniales), la fiscalidad de los automóviles se compone básicamente de dos figuras impositivas: el IEDMT (más conocido como impuesto de matriculación) y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (IVTM) (más conocido como impuesto de circulación). Por otro lado, también es de suma relevancia la fiscalidad sobre los hidrocarburos, puesto que incide directamente sobre el uso de los automóviles, concretamente el Impuesto sobre hidrocarburos y el Impuesto sobre ventas minoristas de determinados hidrocarburos. De todos ellos, el presente artículo se centra en el IEDMT.

El Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) fue creado por la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales. El impuesto grava la primera matriculación en España de medios de transporte, ya sean terrestres, marítimos o aeronáuticos. El IEDMT es un impuesto que se creó para mantener la recaudación asociada a los vehículos, ya que en ese año se suprimió el tipo incrementado del IVA del 28%, que gravaba determinados medios de transporte. En 2002 se cedió la recaudación del impuesto a las Comunidades Autónomas.

La base imponible del impuesto es el importe de adquisición del medio de transporte, sobre la que se aplica el tipo impositivo correspondiente. Hasta 2007, el tipo era de un 7% para los vehículos automóviles de turismo de cilindrada inferior a 1.600 cm<sup>3</sup> si estaban equipados con un motor de gasolina o 2.000 cm<sup>3</sup> si estaban equipados con motor diesel, y de un 12% para el resto de medios de transporte. En Canarias los tipos eran del 6% y del 11%, respectivamente, mientras que en Ceuta y Melilla aplicaban unos tipos impositivos nulos. Cabe destacar, como indica

Cornejo Pérez (2008), que la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera y su modificación mediante la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2008, en su Disposición adicional octava, disponía una reestructuración del IEDMT sobre la base de los siguientes principios:

- Los tipos de gravamen se establecerían en función de las emisiones de CO<sub>2</sub> por kilómetro recorrido.
- El tipo para los vehículos de menos emisores sería cero.
- El tipo para los vehículos de más emisores sería superior al tipo más alto vigente el 30 de junio de 2007.
- Las motos acuáticas y los “quads” tendrían el tipo más alto de los considerados.

A estos principios debía añadirse el principio de neutralidad impositiva, de forma que la recaudación obtenida por el impuesto una vez modificado fuera la misma que antes de dicha reestructuración. Para determinar los tipos impositivos, la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, en su actual redacción, determina nueve epígrafes diferentes donde se clasifican los vehículos, de menos a más contaminantes. Los tipos son los que, conforme a lo previsto en el artículo 43 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, hayan sido aprobados por la Comunidad Autónoma. A partir de estas categorías se previeron cinco tipos impositivos diferentes, crecientes con las emisiones.

En caso de que la Comunidad Autónoma no haya aprobado sus propios tipos, los tipos impositivos de los distintos epígrafes son los mostrados en la Tabla 1.

**TABLA 1**  
**TIPOS IMPOSITIVOS, APLICADOS A LOS VEHÍCULOS EN ESPAÑA EN FUNCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO<sub>2</sub>,**  
**SI LA COMUNIDAD AUTÓNOMA NO HUBIESE APROBADO TIPOS PROPIOS**

Epígrafe	Tipo impositivo	
	Península e Islas Baleares	Canarias
1º y 6º	0%	0%
2º y 7º	4,75%	3,75%
3º y 8º	9,75%	8,75%
4º y 9º	14,75%	13,75%
5º	12%	11%

Notas: En Ceuta y Melilla el tipo será del 0% para todos los epígrafes.

FUENTE: Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales.

## MODELOS ECONÓMICOS Y ESTIMACIONES

En este apartado se estiman los efectos que ha tenido la modificación del IEDMT sobre diversas variables. En primer término se realiza una breve revisión de la literatura sobre modelos de demanda de vehículos y se sientan las bases metodológicas de un modelo que servirá para llevar a cabo las estimaciones.

Dado que el objeto del estudio es la identificación de los efectos que tuvo la reforma del IEDMT, se han utilizado los datos del periodo 2008-2010 para llevar a cabo las estimaciones, ya que fue en 2008 cuando entró en vigor. A pesar de que una serie más larga permitiría observar un cambio estructural en los efectos del impuesto a partir de 2008, la limitación en ligar las diferentes variables para los años anteriores a 2008 reducía considerablemente la muestra. Después de ligar los datos provenientes de diferentes fuentes quedó, finalmente, una muestra de 59 modelos de vehículos para los años 2008, 2009 y 2010, lo que ha proporcionado una muestra de 177 observaciones, dado que para la variable “emisiones de CO<sub>2</sub> solamente se disponía información para algunos modelos (ver anexo de datos). La reducción de la muestra final respecto la inicial se debe a diferencias en la agregación de datos de las diferentes fuentes (específicamente al referirse a marca, modelo y submodelo) y a la no homogeneización de los mismos, apareciendo diferentes modelos en las variables, con diferentes características, etc.



## Revisión de literatura y metodología

Desde mediados del siglo XX hay cierta literatura empírica que ha desarrollado modelos de demanda para los vehículos de manera consistente. Chow (1957) propuso una ecuación de demanda lineal para la demanda de vehículos, como función de la renta, los precios y las ventas de periodos anteriores. Wetzel y Hoffer (1982) también desarrollaron modelos de demanda y utilizaron análisis de regresión para determinar las preferencias de los consumidores para determinados bienes, incluyendo vehículos. Irvine (1983) calculó elasticidades cruzadas entre modelos específicos de vehículos con diferentes atributos.

Berry et al. (1995) generalizaron los modelos de demanda de vehículos de los estudios previos. Expusieron la función de utilidad del consumidor indirecta para un automóvil como función de las características de los individuos y del producto. Utilizaron un modelo de elección discreta flexible. Para ellos, en un mercado en equilibrio, la utilidad del consumidor  $i$  para un vehículo  $j$  se puede expresar como:

$$U_{ij} = f(p_j, x_j, \mu_j, y_i; \lambda) \quad (1)$$

Donde  $p_j$  es el precio del vehículo  $j$ ,  $x_j$  son las características observadas del vehículo,  $\mu_j$  son las características no observadas del vehículo,  $y_i$  son las características socioeconómicas de los individuos y  $\lambda$  es el vector de parámetros a estimar.

El consumidor  $i$  adquirirá el vehículo  $j$  solo si:

$$U_{ij} = f(p_j, x_j, \mu_j, y_i; \lambda) \geq U_{ir} = f(p_r, x_r, \mu_r, y_r; \lambda) \quad (2)$$

Para  $r = 1, 2, \dots, n; r \neq j$

Dados estos elementos, se puede considerar la demanda agregada para un vehículo en concreto como la suma de las demandas individuales. Por otra parte, la dificultad en la obtención de los datos necesarios, especialmente para las variables de características:  $x_j$  y  $\mu_j$ , en una especificación como la mostrada, dificultan las estimaciones. Se propone resolverlo a partir de datos sobre los modelos individuales, los cuales ya tienen características específicas. A partir de estas consideraciones, de modo muy simple, se puede establecer una función de demanda de vehículos del siguiente tipo:

$$C_{it} = f(p_{it}, p_{jt}, i_{it}, y_{it}, z_{it}) \quad (3)$$

Donde  $C_{it}$  es el número de vehículos de la marca y modelo  $i$  en el periodo  $t$ ,  $p_{it}$  es el precio de los vehículos de la marca y modelo  $i$  en el periodo  $t$ ,  $p_{jt}$  es el precio de otros bienes substitutivos  $j$  en el periodo  $t$ ,  $i_{it}$  es el tipo de interés medio de mercado para la financiación de vehículos de la marca y modelo  $i$  en el periodo  $t$ ,  $y_{it}$  es la renta disponible de los hogares en el periodo  $t$  y  $z_{it}$  son otros factores relevantes y específicos para la demanda de vehículos de la marca y modelo  $i$  en el periodo  $t$ .

En esta modelización cabe la consideración adicional de que el precio de adquisición esté formado por dos componentes: el precio básico del vehículo ( $pb$ ) y el impuesto correspondiente ( $Q$ ), que a su vez depende del tipo de gravamen:

$$p_{it} = f(pb_{it}, Q_{it}) \quad (4)$$

Para el caso de España, los impuestos que forman parte del precio de adquisición del vehículo son el IVA y el IEDMT, y se obtiene de multiplicar la base imponible por el tipo correspondiente aplicable a cada vehículo:

$$Q_{it} = pb_{it} t_{it} \quad (5)$$

Donde  $t_{it}$  es el tipo impositivo correspondiente a la marca y modelo  $i$  en el periodo  $t$ . A pesar de que hay otros aspectos que afectarían la demanda de vehículos, como podrían ser algunos costes de mantenimiento, otras tasas e impuestos, costes del combustible,<sup>1</sup> etc., se supondrá que estos no tienen una influencia significativa o bien que no varían demasiado entre marcas y modelos de vehículos para los años en consideración. Esta hipótesis es razonable en los modelos planteados dado que estas variables no presentan variaciones significativas entre modelos de vehículos.

Finalmente, cabe destacar algunos trabajos más recientes llevados a cabo con el fin de estimar funciones de demanda de vehículos para observar los efectos de cambios en los precios del combustible u otros (Knittel, 2011; Langer y Miller, 2013), o determinar los efectos de impuestos ambientales sobre la venta de automóviles (Craft y Schmidt, 2005; Beck *et al.*, 2013).

### Modelos econométricos y estimaciones

A partir de las bases teóricas desarrolladas en el apartado anterior, se han especificado y estimado algunos modelos econométricos. Para realizar las estimaciones de los modelos de demanda de vehículos, que determinarían los efectos del IEDMT, se ha realizado en primer término, la siguiente especificación funcional general:

$$m_{it} = \alpha_{it} + \beta_1 p_{it} + \beta_2 t_{it} + \beta_3 r_{it} + \beta_4 i_{it} + u_{it} \quad (6)$$

Donde  $m_{it}$  son las matriculaciones del modelo  $i$  en el año  $t$ ,  $p_{it}$  es el precio del modelo  $i$  en el año  $t$ ,  $t_{it}$  es el impuesto de matriculación del modelo  $i$  en el año  $t$ ,  $r_{it}$  es la renta media del comprador del modelo  $i$  en el año  $t$ ,  $i_{it}$  es el tipo de interés medio para la financiación del modelo  $i$  en el año  $t$ ,  $m_{it-1}$  son las matriculaciones del modelo  $i$  en el periodo  $t-1$  y  $u_{it}$  es el término de perturbación de las estimaciones. Este modelo incluye las principales variables contempladas en los modelos teóricos desarrollados en el apartado anterior.

Este modelo también puede especificarse utilizando las emisiones de CO<sub>2</sub> como variable exógena, en vez de la variable correspondiente al impuesto de matriculación. Esta estrategia permite observar los efectos de una variación de los niveles de contaminación sobre la matriculación de vehículos (dado que, a pesar de que los tipos no son lineales con las emisiones, si existe correlación entre ellas). Este sería el modelo general de demanda especificado en primer término, dadas las bases teóricas y la literatura empírica sobre la cuestión, analizadas en el apartado anterior. Se esperaría que los signos de las variables  $p$ ,  $t$  (o CO<sub>2</sub>, en su caso) e  $i$  fueran negativos, es decir, que un incremento de estas redujera las matriculaciones de vehículos, mientras que  $r$  tuviera signo positivo.

Se han realizado estimaciones con el panel de 177 observaciones. Se ha descartado la variable correspondiente al tipo de interés por no resultar significativa en ningún análisis. Esto es debido a que no se disponía de datos individuales de esta variable para cada marca de vehículo, sino de datos agregados para toda España.

Finalmente, se utilizaron las especificaciones funcionales que se muestran a continuación para llevar a cabo las estimaciones.

#### Efectos globales del impuesto de matriculación sobre el número de matriculaciones

La primera especificación evalúa los efectos globales del impuesto de matriculación sobre el número de matriculaciones de vehículos en el periodo posterior a la entrada en vigor de la modificación del impuesto de matriculación (2008-2010). Se ha especificado el siguiente modelo:

$$\ln(m_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \ln(p_{it}) + \beta_2 t_{it} + \beta_3 \ln(r_{it}) + u_{it} \quad (7)$$

Se ha especificado una forma funcional logarítmica para dotar de mayor flexibilidad a los parámetros, así como para obtener los coeficientes estimados en términos de elasticidades, es decir de variaciones porcentuales de las variables exógenas sobre la endógena. El hecho de que, para algunos casos, el impuesto de matriculación tome un valor de 0, no ha permitido establecer esta variable en logaritmos. Para aprovechar la mayor cantidad de información que proporcionan los datos de panel, se ha especificado un modelo de efectos fijos el cual se ha estimado por el método de los Mínimos Cuadrados Generalizados con la utilización de ponderaciones cross-section (*cross-section weights*). A continuación, la Tabla 2 muestra los resultados de las estimaciones llevadas a cabo.

<sup>1</sup> Esta variable podría empezar a tomar relevancia, y por lo tanto debería introducirse en los análisis, especialmente a partir de la introducción de los vehículos que utilizan fuentes de energía alternativas como los híbridos y los eléctricos. Para un período corto de análisis (2008-2010) se realiza la hipótesis de que no afecta significativamente.

TABLA 2

## ESTIMACIÓN DEL MODELO DE DEMANDA DE VEHÍCULOS CON LA UTILIZACIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO DEL IEDMT

## MODELO DE EFECTOS FIJOS (MCG CROSS-SECTION WEIGHTS)

Variable independiente	Ln (matriculaciones)
Constante	-192,023** (18,124)
Ln(precio)	-1,714* (1,055)
Impuesto	-0,001** (0,000)
Ln(renta)	15,858** (1,123)
R <sup>2</sup> ajustado	0,93

Nota: Desviaciones estándar en paréntesis. Las estimaciones solo muestran los coeficientes comunes a todos los vehículos

\*, \*\* Indica que el coeficiente estimado es significativamente diferente de cero al 90% y 95% de nivel de confianza, respectivamente.

Se observa como los signos de los coeficientes son los esperados. Los coeficientes resultan individual y conjuntamente significativos. Por otra parte, las estimaciones presentan un coeficiente de determinación (R<sup>2</sup>) cercano muy elevado debido a un elevado grado de ajuste que representa un modelo de efectos fijos con muchas observaciones transversales. De la estimación se desprendería que el tipo impositivo del impuesto de matriculación ha tenido un efecto negativo y significativo sobre la venta global de vehículos (a mayor tipo, menos ventas), aunque el parámetro estimado no resulta muy estable, ya que al probar otras formas funcionales no resulta globalmente significativo.

**Efectos globales de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos sobre el número de matriculaciones**

La segunda especificación realizada evalúa los efectos de las emisiones de CO<sub>2</sub> sobre el número de matriculaciones en el periodo posterior a la entrada en vigor la modificación del impuesto de matriculación (2008-2010). El modelo especificado es el siguiente:

$$\ln(m_{it}) = \alpha_i + \beta_1 \ln(p_{it}) + \beta_2 \ln(CO2_{it}) + \beta_3 \ln(r_{it}) + u_{it} \quad (8)$$

En este caso, se ha substituido la variable correspondiente al impuesto por la variable correspondiente a las emisiones CO<sub>2</sub> (expresadas en gramos por km) (CO<sub>2</sub><sub>it</sub>), para captar de manera directa los efectos que han tenido las emisiones de CO<sub>2</sub> sobre las matriculaciones de vehículos desde la modificación del impuesto. Del mismo modo que en la estimación anterior, se ha especificado una forma funcional logarítmica para dotar de mayor flexibilidad a los parámetros y obtener los coeficientes estimados en términos de elasticidades. En este caso, la variable CO<sub>2</sub> puede especificarse también en términos logarítmicos, ya que presenta valores positivos en toda la muestra, a diferencia de la utilización de la variable t. Del mismo modo que el modelo anterior, se ha especificado un modelo de efectos fijos estimado por el método de Mínimos Cuadrados Generalizados con la utilización de ponderaciones cross-section (cross-section weights). La Tabla 3 muestra los resultados de las estimaciones.

TABLA 3

ESTIMACIÓN DEL MODELO DE DEMANDA DE VEHÍCULOS CON LA UTILIZACIÓN DE LAS EMISIONES DE CO<sub>2</sub>

## MODELO DE EFECTOS FIJOS (MCG CROSS-SECTION WEIGHTS)

Variable independiente	Ln (matriculaciones)
Constante	-202,458** (19,038)
Ln(precio)	-1,645* (1,420)
Ln(CO <sub>2</sub> )	-0,023** (0,004)
Ln(renta)	16,811** (1,266)
R <sup>2</sup> ajustado	0,93

Nota: Desviaciones estándar en paréntesis. Las estimaciones solo muestran los coeficientes comunes a todos los vehículos

\*, \*\* indica que el coeficiente estimado es significativamente diferente de cero al 90% y 95% de nivel de confianza, respectivamente.

Se observa que los signos de los coeficientes también son los esperados. Los coeficientes resultan significativos tanto a nivel individual como en conjunto. Por otra parte, las estimaciones presentan un coeficiente de determinación ( $R^2$ ) cercano a 1. De la estimación se desprende que desde la entrada en vigor de la modificación del impuesto de matriculación, las emisiones de  $CO_2$  tienen un efecto negativo y significativo sobre la venta global de vehículos, concretamente, cada punto porcentual de incremento en las emisiones de  $CO_2$  reduciría las matriculaciones de los modelos en un 0,023% y al revés.

#### Efectos individuales de las emisiones de $CO_2$ de los vehículos sobre el número de matriculaciones

Finalmente se ha realizado una tercera especificación, a partir de la cual se pueden determinar los efectos individuales, es decir, para cada modelo de vehículo, de una modificación en sus emisiones medias de  $CO_2$  sobre sus ventas. Esto se puede realizar a partir de una especificación similar a la desarrollada en el apartado anterior:

$$\ln(m_{it}) = \beta_i \ln(CO2_{it}) + \beta_1 \ln(p_{it}) + \beta_2 \ln(r_{it}) + u_{it} \quad (9)$$

En este caso, en vez de especificar un efecto fijo individual, se especificó individualmente el parámetro correspondiente a las emisiones de  $CO_2$  para cada modelo de vehículo. De este modo se puede estimar el efecto que tiene una modificación de las emisiones de  $CO_2$  de cada modelo de la muestra sobre su número de matriculaciones, desde la entrada en vigor de la modificación del impuesto. Adicionalmente, se ha añadido la variable renta en esta estimación. A pesar de que es una variable agregada, permitiría controlar parte de los efectos de la propia evolución económica y eliminaría parte del sesgo producido por la omisión de una variable relevante en las estimaciones. Este modelo también se ha estimado por el método de Mínimos Cuadrados Generalizados con la utilización de ponderaciones *cross-section* (*cross-section weights*). La Tabla 4 muestra los resultados de las estimaciones.

TABLA 4

#### ESTIMACIÓN DEL MODELO DE DEMANDA DE VEHÍCULOS CON LA UTILIZACIÓN DE LAS EMISIONES DE $CO_2$

##### EFFECTOS $CO_2$ INDIVIDUALES (MCG CROSS-SECTION WEIGHTS)

Variable independiente	Ln(matriculaciones)
Ln(precio)	-14,469** (1,127)
Ln(renta)	12,117** (0,827)
$R^2$ ajustado	0,92

Nota: Desviaciones estándar en paréntesis. Las estimaciones solo muestran los coeficientes comunes a todos los vehículos. Los coeficientes para el  $CO_2$  individuales se muestran en la Tabla 5.

\*\* indica que el coeficiente estimado es significativamente diferente de cero al 99% de nivel de confianza.

TABLA 5

#### EFFECTOS INDIVIDUALES PARA EL COEFICIENTE DE $CO_2$ PARA CADA MODELO DE VEHÍCULO DE LA MUESTRA

Marca	Modelo	Coefficiente	Error estándar
Alfa Romeo	147	-4,233	0,533
Alfa Romeo	159	-3,885	0,515
Alfa Romeo	Brera	-4,345	0,507
Alfa Romeo	Gt	-4,226	0,520
Alfa Romeo	Spider	-4,363	0,513
Audi	A5	-3,950	0,592
Audi	A6	-3,630	0,552
B.M.W.	Serie 3	-3,469	0,550
B.M.W.	Serie 6	-3,811	0,589
Chevrolet	Lacetti	-4,219	0,543
Chevrolet	Nubira	-4,418	0,545
Chevrolet	Epica	-3,964	0,516
Citroen	C3	-4,013	0,584
Citroen	C4	-3,629	0,544

Citroen	C5	-3,675	0,524
Citroen	C8	-4,003	0,524
Dacia	Logan	-4,228	0,583
Ferrari	430 Spider	-3,720	0,620
Ferrari	612 Scaglietti	-3,595	0,673
Fiat	Panda	-4,315	0,602
Fiat	Seicento	-5,928	0,716
Fiat	Grande Punto	-4,213	0,586
Fiat	Punto	-5,145	0,643
Fiat	Bravo	-4,113	0,554
Fiat	Stilo	-5,133	0,593
Fiat	Croma	-4,367	0,529
Fiat	Multipla	-4,588	0,517
Fiat	Ulysse	-4,422	0,525
Jaguar	X Type	-4,333	0,559
Jaguar	Xj	-3,899	0,582
Jaguar	Xk	-3,795	0,582
Kia	Opirus	-4,290	0,495
Lancia	Musa	-4,573	0,567
Lancia	Y	-4,741	0,586
Lancia	Phedra	-4,233	0,528
Nissan	Micra	-4,129	0,563
Nissan	Note	-4,287	0,564
Opel	Astra	-3,653	0,550
Opel	Gt	-4,261	0,519
Opel	Tigra	-4,845	0,606
Opel	Meriva	-4,238	0,562
Renault	Twingo	-4,639	0,629
Renault	Espace	-3,936	0,511
Seat	Ibiza	-3,887	0,592
Seat	Leon	-3,620	0,539
Seat	Altea	-3,792	0,545
Seat	Alhambra	-4,164	0,535
Skoda	Octavia	-3,992	0,559
Skoda	Superb	-4,044	0,539
Ssangyong	Rodius	-3,804	0,506
Subaru	Impreza	-4,107	0,509
Subaru	Legacy	-4,306	0,511
Subaru	Outback	-3,919	0,524
Volkswagen	Fox	-5,267	0,611
Volkswagen	Eos	-4,088	0,543
Volkswagen	Golf	-3,631	0,545
Volkswagen	Phaeton	-4,008	0,590
Volkswagen	Passat	-3,525	0,521
Volkswagen	Touran	-3,888	0,536

En este caso los signos de los coeficientes son los esperados y los coeficientes resultan significativos tanto a nivel individual como conjuntamente, a un nivel de confianza del 99%. La estimación presenta un coeficiente de determinación ( $R^2$ ) cercano a 1. Esta estrategia de estimación permite observar, para cada modelo, los efectos

que han tenido las emisiones de CO<sub>2</sub> sobre la venta de vehículos desde la entrada en vigor de la modificación del IEDMT. Todos los coeficientes individuales estimados menos conco resultan negativos, es decir, un incremento de las emisiones de CO<sub>2</sub> reduce la venta en los modelos, pero cada modelo tiene una intensidad diferente, a las ventas de algunos les afecta más que a las de otros, y en algunos casos no son significativos. La elasticidad media es de 4,16, es decir que en término medio un incremento de un punto porcentual en las emisiones reduciría un 4,16% las matriculaciones. Por otra parte, la elasticidad renta obtenida (un valor estimado alrededor de 12) resulta más elevada que otros estudios de elasticidades renta de la demanda de vehículos (como por ejemplo Bordley y McDonald, 1993, donde proporcionan valores alrededor de 3).

Por lo tanto, a pesar de la simplicidad del modelo y de la necesidad de contrastar los resultados obtenidos a medida que se disponga de más datos y de series más largas, se podría afirmar que el actual IEDMT dependiente de las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos afecta negativamente a la venta de vehículos si estos incrementan sus niveles de emisión de CO<sub>2</sub> y positivamente, si los reducen, tal y como cabría esperar.

## CONCLUSIONES

En el presente trabajo se ha realizado un análisis de los efectos que ha podido tener la modificación del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte (IEDMT) en 2008 en España sobre la venta de vehículos, y la nueva configuración del parque automovilístico. Para hacerlo se han desarrollado y estimado modelos de demanda de vehículos, donde la demanda de estos depende del precio, la renta, otras variables y el tributo, o bien de las emisiones de CO<sub>2</sub>, como variable proxy del efecto de estas sobre las matriculaciones. Las estimaciones realizadas muestran cómo, a partir de 2008, las emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos han resultado determinantes en las matriculaciones de vehículos, afectando negativamente sobre estas, de un modo similar a como lo hace el precio. Esto significaría que la nueva imposición, que depende de las emisiones, habría penalizado a aquellos vehículos más contaminantes y beneficiado a aquellos que lo son menos. De modo similar, aquellos vehículos que reduzcan sus emisiones verán incrementadas sus matriculaciones y a la inversa. Estos efectos incentivarían a medio y largo plazo a los productores a producir coches menos contaminantes, compitiendo en precios pero también en emisiones, con sus competidores.

A pesar de los resultados obtenidos, sería necesario disponer de mayor cantidad de datos y de series más largas para llegar a resultados más concluyentes sobre los efectos de la modificación del impuesto. También resultaría interesante evaluar los efectos del impuesto a nivel macroeconómico y a nivel presupuestario para las arcas del Estado. En este último caso, resultaría de especial interés un análisis coste-beneficio que contemplara los ahorros sociales en términos de ahorro de combustible, dependencia energética, salud y bienestar de la población, en comparación con los costes en términos de recaudación u otros costes sociales de aplicar la modificación del impuesto.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo deriva del estudio “Análisis de los efectos de la reforma del impuesto especial sobre determinados medios de transporte”, elaborado en el marco de las ayudas para investigadores externos del Instituto de Estudios Fiscales (IEF).

## BIBLIOGRAFÍA

BECK, M.J., ROSE, J.M. y HENSHER, D.A. (2013). “Environmental Attitudes and Emissions Charging: An example of Policy Implications for Vehicle Choice”. *Transportation Research Part a-Policy and Practice*, 50: 171-182.

BERRY, S., LEVINSOHN, J. y PAKES, A. (1995). “Automobile Prices in Market Equilibrium”. *Econometrica*, 63(4): 841-890.

BORDLEY, R. y McDONALD, J. (1993). “Estimating Aggregate Automotive Income Elasticities from the Population Income-Share Elasticity.” *Journal of Business and Economic Statistics*, 11(2): 209-14.

CHOW, G. C. (1957). *Demand for Automobiles in the United States: A Study in Consumer Durables*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

CORNEJO Pérez, A., (2008). “La reestructuración del Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte en el contexto de la implantación de una fiscalidad verde por el Estado”, *Estudios financieros, Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, 302: 3-30.

CRAFT, E.D. y SCHMIDT, R. M. (2005). “An Analysis of the Effects of Vehicle Property Taxes on Vehicle Demand”. *National Tax Journal*, 697-720.

IRVINE, F. O. Jr. (1983). "Demand Equations for Individual New Car Models Estimated Using Transaction Prices with Implications for Regulatory Issues". *Southern Economic Journal* 49(3): 764-782.

KNITTEL, C.R. (2011). "Automobiles on Steroids: Product Attribute Trade-Offs and Technological Progress in the Automobile Sector". (N.º w15162). National Bureau of Economic Research.

LANGER, A. y MILLER, N.H. (2013). "Automakers' Short-run Responses to Changing Gasoline Prices" *Review of Economics and Statistics*, 95(4): 1198-1211.

WETZEL, J. y HOFFER, G. (1982), "Consumer Demand for Automobiles: A Disaggregated Market Approach". *Journal of Consumer Research*, 9: 195-199.

## ANEXO DE DATOS

En este apartado se describen los datos de las principales variables relevantes para evaluar las relaciones entre el IEDMT, las ventas de vehículos, sus precios y sus niveles de emisiones. Por una parte se dispone de datos agregados (para el conjunto de España) de la Estadística del Impuesto sobre Matriculación de Vehículos Automóviles de la Agencia Tributaria (AEAT) para los años 2006 a 2009, que proporciona información sobre el total de matriculaciones de vehículos por cilindrada, Comunidad Autónoma, tipo de combustible y emisiones medias de CO<sub>2</sub> (en este caso para el período 2008-2010) en gramos por kilómetro.

Por otra parte se dispone de datos desagregados (por modelo de vehículo) de:

Matriculaciones de vehículos por marca y modelo en España para el período 2005-2010, obtenidos de la Asociación Nacional de Importadores de Automóviles, Camiones, Autobuses y Motocicletas (Aniacam).

Precios medios de venta de los vehículos automóviles en España aplicables en la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e IEDMT para el período 2005-2010, obtenidos de las órdenes ministeriales en los respectivos Boletines oficiales del Estado.

Emisiones de CO<sub>2</sub> de los vehículos turismo de venta en España por marca y modelo para el periodo 2005-2010, obtenidas del Instituto para la diversificación y ahorro de energía (IDAE, 2005, 2006, 2007, 2008, 2011).

Importe medio del impuesto de matriculación por marcas de vehículos para el periodo 2008-2010, a partir de su cálculo, aplicando las cuotas correspondientes a cada vehículo, en función de su tramo de contaminación, con los datos de emisiones de CO<sub>2</sub>.

Renta Nacional Disponible en España para el período 2000-2008. Para esta variable no fue posible la obtención de datos de la renta media disponible de los compradores de los vehículos por marcas, como hubiera sido deseable a efectos de modelización.

Tipos de interés legales aplicados por las entidades de crédito en España para el periodo 2003-2010. Para esta variable tampoco fue posible la obtención de datos del tipo de interés medio aplicado a los compradores de los vehículos por marcas.

<sup>2</sup> Orden EHA/4286/2004, de 20 de diciembre, Orden EHA/4046/2005, de 21 de diciembre, Orden EHA/3867/2006, de 13 de diciembre, Orden EHA/3745/2007, de 14 de diciembre, Orden EHA/3697/2008, de 11 de diciembre, Orden EHA/3476/2009, de 17 de diciembre.

## El impacto de la crisis en el empleo público local: el caso del área metropolitana de Valencia<sup>1</sup>

J. Javier Cuenca Cervera

Universidad de Valencia

[j.javier.cuenca@uv.es](mailto:j.javier.cuenca@uv.es)

Joaquín Martín Cubas

Universidad de Valencia

[joaquin.martin@uv.es](mailto:joaquin.martin@uv.es)

Antonio Montiel Márquez

Universidad de Valencia

[Antonio.Montiel@uv.es](mailto:Antonio.Montiel@uv.es)

Cristina Jiménez Tomás

Universidad de Valencia

[crisjito@alumni.uv.es](mailto:crisjito@alumni.uv.es)

María José Alonso Orsini

Universidad de Valencia

[majoaor@alumni.uv.es](mailto:majoaor@alumni.uv.es)

Recibido: 20 de octubre de 2013

Aceptado: 4 de enero de 2014

### Resumen

*Los ajustes derivados de actual proceso de consolidación fiscal en que se hallan las Administraciones Públicas españolas han golpeado con fuerza a un entramado institucional débil: el empleo público de los gobiernos locales de nuestro país, explicable tanto por la fragilidad sobre el terreno del sistema de mérito, como por la falta de aplicación efectiva de mecanismos de gestión. En este contexto y transcurridos ya cinco años de crisis económica se trata de dar cuenta, mediante datos agregados y de un estudio realizado en el marco del proyecto SAIS-AMV (“sostenibilidad social y ambiental en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia”), de qué modo, mediante qué estrategias y sobre qué políticas públicas se han producido los ajustes en el ámbito de los recursos humanos, al mismo tiempo que se ensaya una explicación sobre la senda de ajuste seguida.*

### Palabras clave

*Gobiernos locales, recursos humanos, áreas metropolitanas, crisis, nuevo institucionalismo*

## The impact of the crisis in the employment in local governments: the case of the metropolitan area in Valencia

### Abstract

*The current adjustments from fiscal consolidation that are the Spanish government have been beaten to force a weak institutional framework: public employment of local governments in our country, explained both by the lack of effective institutionalization of a system merit as well as weak of management mechanisms. In this context, and after five years and economic crisis is to account using aggregate data from a study conducted in the framework of the SAIS-AMV (“social and environmental sustainability in metropolitan areas: the case of the metropolitan area of Valencia”) how, through what strategies and what public policy adjustments have occurred in the field of human resources at the same time it attempts to explain on the adjustment path.*

### Keywords

*Local government, human resources management, metropolitan areas, crisis, new institutionalism*

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de investigación “Sostenibilidad ambiental y social en espacios metropolitanos: el caso del área metropolitana de Valencia” (referencia CSO2010-20481-subprograma 6E06) financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Plan Nacional I+D+i 2008-2011). Asimismo, una versión previa del mismo fue presentada en el XI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en Sevilla entre los días 18 a 20 de septiembre de 2013, en el Grupo de Trabajo 5-3, “La transformación de la gestión de recursos humanos en el sector público: ajustando dimensiones o generando nuevos modelos” coordinado por los profesores Ramón Bouzas y Miquel Salvador, a quienes agradecemos sus atinadas observaciones, así como a los evaluadores anónimos de la Revista.



## INTRODUCCIÓN: OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

En el prólogo a la edición española Stiglitz (2012) se pronuncia sin ambages por calificar como una *Depresión* el efecto en nuestro país de la crisis económica, ya denominada como “Gran Recesión” por los historiadores económicos (Llopis y Maluquer, 2012), un calificativo que la acerca más a la crisis de 1929 que a las de 1973 o 1979. En este contexto, transcurridos ya cinco años de crisis empiezan a adivinarse algunas tendencias. Una de ellas es la que Beck (2012:43) denomina como “escenario Carl Schmitt”, una suerte de estado de excepción transnacional que supone para los países deudores una cierta suspensión de soberanía. Y esa excepcionalidad ha sido palpable en nuestro país: en mayo de 2010 (medidas extraordinarias de reducción del déficit); en 2011 (reforma del artículo 135 de la Constitución) y en 2012 (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril), que han dado carta de naturaleza a conceptos como el de *estabilidad presupuestaria* o el de *sostenibilidad financiera*. Principios llamados a alterar sensiblemente el panorama de nuestro sector público.

Y es que efectivamente, avanzado 2013 puede afirmarse que la Administración que salga de esta crisis, al menos la española, será radicalmente diferente (Ramió, 2011). También su Función Pública (Fuentetaja, 2012:74). Como han destacado autores como Jiménez Asensio (2012:40) en estos momentos nos hallamos todavía bajo los efectos mediatos de un paquete de ajustes (en especial los reales decretos-leyes 20/2011, de 30 de diciembre y 20/2012, de 13 de julio) que han establecido un marco normativo contingente, en especial este último, superpuesto a unas reglas *ordinarias* de gestión del personal público formalmente no derogadas, pero cuyo impacto sobre la totalidad del sector público está aún por determinar.

A este respecto y en términos de *empleo público*, sistémicos, hay que tener en cuenta que tales medidas recaen sobre un marco institucional caracterizado por rasgos que administrativistas como Sánchez Morón (2012:250) o Palomar-Olmeda (2012:112) han descrito como de rigidez o exceso de politización. Un efecto del marco normativo promulgado en 2011 y 2012 ha sido apartar el tímido intento reformista que supuso el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) de 2007, ya que esta ley ha sido literalmente sepultada por esta avalancha de normas “anticrisis”, en donde una de sus innovaciones, la creación de la institución “Empleo Público” como paraguas conceptual y material bajo el que cobijar todas las relaciones de empleo en la Administración, con independencia de su régimen jurídico ha sido laminado por el “rancio corporativismo” de las normas “de Función Pública” (Jiménez Asensio, 2013:22). En términos jurídico-formales este parece ser uno de los primeros efectos del periodo: el resurgimiento de la vetusta distinción entre empleo público “laboral” y empleo público “funcionario”, en donde la distinción fundamental entre ambos, la inamovilidad, da lugar a una estructura de incentivos que, como se verá, influirá parcialmente en el comportamiento de los actores que operan en este entorno institucional.

Pero con ser relevantes, las cualitativas no son las únicas tendencias que empiezan a perfilarse, ya que las magnitudes empiezan a adquirir importancia. En especial en un ámbito determinado, el “Empleo Público Local” (EPL), hasta ahora remiso a tales tendencias. A la luz de las normas contingentes no nos hallaríamos ante reformas, sino ante lo que Jiménez Asensio ha calificado como medidas de “ajuste sin reforma” que operan sobre unos colectivos laborales concretos, denominados por este autor como “círculos de vulnerabilidad”: el *personal no permanente* (2011:45)<sup>2</sup>. Esta sería la finalidad del trabajo, dar respuesta a preguntas de investigación como las siguientes: ¿Qué tipos de medidas de ajuste han adoptado los ayuntamientos de nuestro país? ¿Sobre qué ámbitos de políticas públicas? Al respecto se plantea la hipótesis de que los ayuntamientos habrían focalizado los ajustes sobre el personal temporal, esto es, funcionarios interinos y laborales temporales, sin priorizar políticas sectoriales, basándose exclusivamente en su facilidad de extinción y sin emplear marcos de planificación de recursos humanos a medio o largo plazo.

Para dar respuesta a los interrogantes planteados, la metodología utilizada sigue la recomendación que Peters (2003) efectuara para los científicos sociales que investigan el sector público: mediante una doble aproximación. Atendiendo en primer lugar a la perspectiva estructural, los efectos agregados (Lago, 2008:18). Pero al tiempo hay que tener en cuenta el efecto independiente de la acción social en ese entramado institucional. Por ello,

<sup>2</sup> El calificativo de “ajuste sin reforma” vendría dado no solamente por las medidas a las que se ha hecho referencia en los citados reales-decretos ley 20/2011 y 20/2012, ambos con una clara finalidad de contención del déficit y de estabilidad presupuestaria: si el primero prolongaba medidas clásicas de los últimos años, como la congelación de retribuciones o los límites en el aumento de efectivos, añadía una novedad, la fijación de una jornada laboral homogénea para el sector público. Por su parte, sería la norma de 2012 la que verdaderamente se haría acreedora de la calificación, al afectar a ámbitos como la supresión de una paga extraordinaria, la reducción de permisos y licencias, así como las retribuciones en caso de incapacidad temporal y los permisos sindicales. La denominación de “círculos de vulnerabilidad” que el profesor Jiménez Asensio empleó en 2011 para referirse al personal laboral y, especialmente al laboral no permanente, revelaría su pertinencia a la luz de la última reforma laboral, plasmada en la Ley 3/2012, de 6 de julio, que añadía dos nuevas disposiciones adicionales al Estatuto de los Trabajadores, la 20ª y la 21ª, que despejó definitivamente las dudas acerca de la aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción al personal laboral del sector público, incluso con exclusión de otras medidas menos traumáticas como la suspensión temporal de la relación laboral. La opción por la reducción de efectivos parece, así, clara. Eso sí, sin más criterios que el tipo de relación jurídica que las sustenta.

este trabajo contempla una doble aproximación: macro, a través de la elaboración de datos secundarios obrantes en los ámbitos estatales (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, MHAP, y sus bases de datos online y en especial el boletín estadístico del Registro de Personal) y mediante una aproximación meso a un objeto menor, los municipios que conforman el Área Metropolitana de Valencia (AMV), a través del estudio de los datos obrantes en los presupuestos y plantillas publicados en los boletines oficiales de la provincia de Valencia entre los años 2005 y 2012. Al respecto pensamos, con Salvador (2011:301) que estudiando la composición –y la evolución– de los diversos contingentes de profesionales que prestan servicio en los ayuntamientos, es posible apuntar impactos en las dinámicas de funcionamiento.

El modelo explicativo adopta los planteamientos encuadrados en la versión evolutiva del institucionalismo de la elección racional (IER) y del institucionalismo histórico (IH). Las instituciones son concebidas como “reglas del juego”, formales e informales (Steinmo, 2013:137) las cuales dan forma a la interacción humana (North, 1993:13). Tales reglas son las que definen quién tienen derecho a tomar decisiones en cada ámbito, conformando un espacio social, una arena, cuyos elementos definitorios son los participantes y las situaciones de acción que estos deben encarar, en un planteamiento deudor del modelo de Ostrom y su denominado marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI) (2013:44; 2011:109). Los fenómenos sociales son explicados a partir de su consideración como el resultado de múltiples procesos de decisión (Coleman, 2011:44). El modelo utilizado constituye un planteamiento fértil para efectuar tanto investigación diagnóstica como prescriptiva, sobre la base de considerar el EPL como una realidad compuesta por miles de ayuntamientos<sup>3</sup> y en donde tienen lugar decisiones de política de personal a partir de la interacción entre los actores clave (Longo, 2000) de esta arena específica: cargos electos (con responsabilidad ejecutiva y de oposición), los partidos que los sustentan, altos funcionarios y directivos, así como representantes de los empleados públicos, en espacios políticos formales como los plenos municipales, las juntas de gobierno local o las mesas de negociación sindical, y también informales. Resulta imprescindible analizar el concreto entorno institucional y los incentivos que ofrece a los diversos agentes si se quiere realmente comprender el funcionamiento a escala “bottom up”, en una visión abajo-arriba de la gestión pública, la premisa desde nuestro punto de vista para implementar reformas políticamente viables. Macro (tendencias) y micro (actores estratégicos) se combinan así en un modelo capaz de proporcionar explicaciones plausibles.

A partir de este planteamiento, el resto del artículo busca en primer lugar, dar cuenta de cuál era la situación estructural del EPL en el año 2008, para seguidamente analizar los datos agregados existentes de los últimos cinco años, de 2009 a 2012. Por último se desciende un peldaño en el análisis para estudiar en una escala inferior –la metropolitana– las decisiones adoptadas por los ayuntamientos de un ámbito geográfico acotado.

## PERSPECTIVA MACRO: LAS POLÍTICAS DE RECURSOS HUMANOS EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES TRAS LA CRISIS

¿Cuál es el contexto sobre el que operan tanto la crisis como las medidas de empleo público adoptadas? Una metáfora utilizada para describir la situación estructural del EPL hasta el año 2008 ha sido la de la “burbuja” (Cantero, 2012:159). Longo (2010), emplea el término para referirse no tanto al número de efectivos como a los “servicios públicos”. Para calibrar este aspecto debe tenerse en cuenta que cuando en abril de 1979 se democratizan nuestros consistorios, estos tuvieron que hacer frente a unos desafíos urbanísticos y de dotación de equipamientos básicos palmarios, por no hablar de las carencias en materia de salud pública o en educación primaria. Con esos mimbres el desarrollo fue el previsible: los ayuntamientos se convirtieron en auténticos motores del cambio social, dando lugar a una de nuestras historias de éxito en democracia. Los municipios –en especial los urbanos– del siglo XXI en nada se parecen a los de finales de la década de los setenta. Este fenómeno se ha llegado a calificar como la “transformación urbana” de nuestro país (Iglesias, 2011:390).

Ciertamente la evolución de los efectivos ha sido notable, si se atiende a la tabla 1. Hay que tener en cuenta que alrededor de doscientos mil personas conformaban el total de empleados públicos al servicio de los ayuntamientos durante el tardofranquismo, según el estudio realizado en el entonces Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL) por Rodríguez Socorro (1975). Si se compara esta magnitud con la existente en 1984 –241.726– se constata cómo la evolución fue prudente en esos primeros años. No sería sino a partir de la década de los noventa y especialmente en la primera del 2000 cuando el crecimiento podría ser calificado con propiedad como “de burbuja”, al doblar en poco más de veinte años el total de efectivos.

<sup>3</sup> Hay que tener presente que en nuestro municipalismo ha arraigado una regla: la de que cada ayuntamiento es una Administración con notable autonomía a la hora de reclutar y retribuir al personal y en donde tras la Constitución de 1978 la supervisión previa existente en estas materias, desde 1981, fue suprimida.

**TABLA 1**  
**EVOLUCIÓN DE LOS EFECTIVOS EN LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES ANTES DE LA CRISIS**

	1984	1990	1996	2000	2002	2006	2008
Total efectivos (% s/total AAPP)	241.726 (15%)	327.362 (15.4%)	425.156 (20.5%)	456.368 (19.3%)	477.945 (20.7%)	493.505 (20.2%)	540.847 (20.9%)

FUENTE: elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991) y Boletín estadístico del Registro de Personal.

¿Qué explica este crecimiento tan notorio en unos años en los que se supone que las carencias más evidentes habían sido superadas? En otro lugar se ha ensayado una explicación (Cuenca, 2013). Una mezcla de factores políticos, institucionales y económicos lo hicieron posible. La segunda mitad de los ochenta contempló un conjunto de reformas que fueron aprovechadas por los actores que operaban en el sistema, en especial los partidos políticos. Reformas laborales y de la función pública, así como del sistema de gobierno local, facilitaron la incorporación masiva de personal incorporado con muy pocas garantías, algo que resultaba funcional para unos partidos emergentes, y que reproducirían con el tiempo una de las patologías típicas de nuestro municipalismo —incorporación precaria y estabilización posterior prácticamente restringida— favorecida ahora por un nuevo actor, el sindicato, que pasó a desempeñar un rol relevante en materia de negociación colectiva. Una coyuntura que además, se caracterizó por la llegada masiva de fondos provenientes de la Unión Europea.

Esta tendencia incremental se confirma si se analizan los gastos de personal de los ayuntamientos españoles a partir de 2002 (primera referencia disponible), en lo que supone más de un setenta por cien de aumento en el periodo (siete mil millones de euros), a razón de una tasa de crecimiento medio anual del 6.3%. No será hasta 2010 —cuando los gastos de personal de los municipios españoles suponían ya dieciocho mil millones de euros—, cuando se interrumpa la dinámica incremental de este capítulo. El periodo comprendido entre ese año y 2012 muestra por vez primera una reducción significativa, del 6.6%.

**TABLA 2**  
**DINÁMICA DE LOS GASTOS DE PERSONAL DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS (EN MILES DE EUROS)**

	Periodo 2002-2010	Periodo 2010-2012
Evolución del Capítulo I	+7.668.553 (+73.6 %)	-1.196.274 (-6.6 %)
Evolución total presupuestos municipales	+18.730.586 (+ 52.8 %)	-7.038.877 (-13 %)

FUENTE: elaboración propia sobre datos de la Oficina virtual para la coordinación financiera con las Entidades Locales.

En ese mismo periodo de tiempo, los presupuestos municipales han pasado de casi treinta cinco mil quinientos millones de euros de 2002 a los cuarenta y siete mil del ejercicio 2010, lo que supone que los gastos de personal aumentan a mayor ritmo que los presupuestos en este periodo. No sería hasta los años 2009 y 2010 cuando los ayuntamientos redujeron sus presupuestos (el 1.8 % y el 5 % respectivamente), en un contexto en el que, no obstante, los gastos de personal seguían creciendo. Es destacable la reducción de los dos años siguientes, donde el capítulo I disminuirá casi mil doscientos millones de euros.

La senda de ajuste emprendida a partir de esta fecha se confirma si se analiza la evolución agregada de las plantillas municipales, tal y como muestra la tabla 3.

TABLA 3

## EVOLUCIÓN DE LOS EFECTIVOS DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES DURANTE LA CRISIS

	2009	2010	2011	2012	2013	Diferencia en el periodo
Total efectivos	549.442	580.869	569.948	526.248	486.641	-62.801
(% s/total AAPP)	(20.8%)	(21.5%)	(21.1%)	19.6%	(18.9%)	(-11.4%)
Personal Funcionario	182.784	185.035	189.739	190.169	188.550	+5.766
(% s/total EPL)	(33.2%)	(31.8%)	(33.3%)	(36.1%)	(38.7%)	(+3.1%)
Personal laboral	331.443	360.731	346.577	304.005	268.197	-63.246
(% s/total EPL)	(60.3%)	(62.1%)	(60.8%)	(57.8%)	(55.1%)	(-19.1%)

FUENTE: elaboración propia sobre datos del Boletín estadístico del Registro de Personal.

De su análisis cabe destacar algunas notas. En primer lugar, que tal y como mostraron los datos presupuestarios, no fue hasta el año 2011 cuando se rompe la tendencia incremental, dos años después del inicio de la crisis. Puede apuntarse como hipótesis que el “pistoletazo de salida” en el ajuste del EPL no se dio hasta que tuvieron lugar las elecciones municipales de junio de ese año. Comportamiento acorde con los rasgos de política clientelar que aqueja a este nivel de gobierno (Cuenca, 2013).

Así las cosas, será a la altura de enero de 2013 cuando se refleje una reducción notable de las plantillas, más de sesenta mil efectivos, un 11% del total. Ahora bien, el comportamiento es notoriamente diferente en los diferentes colectivos. Si bien el personal laboral es el colectivo *damnificado* en la reducción, al suponer una quinta parte del colectivo total, sorprendentemente, aumenta levemente el porcentaje de empleados públicos sometidos a relación administrativa, tres puntos al final del periodo, en lo que es ni más ni menos que una respuesta racional –desde la perspectiva de algunos actores - a la circunstancia de que los ajustes solamente toman en cuenta el vínculo jurídico, lo que confirmaría que serían los “círculos de vulnerabilidad” a los que se ha hecho referencia, los únicos afectados en la reducción de plantillas, normalmente compuestos por empleados públicos más jóvenes y, en ocasiones, de mayor cualificación.

De modo complementario, hay que dejar constancia de que la reducción de personal laboral, fijo y no permanente, fue precedida por el colectivo que el boletín estadístico del registro central de personal engloba bajo el epígrafe de “otro personal” y que incluye tanto a personal eventual como a funcionario interino. Este tipo de personal ha experimentado una contracción mayor.

TABLA 4

## EVOLUCIÓN DEL COLECTIVO “OTRO PERSONAL” DURANTE LA CRISIS

	2009	2013	Diferencia en el periodo
Colectivo de “otro personal”	35.215	29.894	-5.321 (-15.1%)

FUENTE: elaboración propia a partir de datos del Registro de Personal.

Así las cosas, el análisis revelaría la estrategia de la reducción de plantillas seguida, de menor a mayor protección jurídica: eventuales –personal designado políticamente- seguidos de interinos y laborales temporales y finalmente, laborales fijos<sup>4</sup>.

## PERSPECTIVA MICRO: LOS MUNICIPIOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE VALENCIA

El Empleo Público Local (EPL) como institución engloba diversas realidades. Tantas como municipios. Pero hay una característica que conviene tener presente, y es la de que el EPL es una realidad principalmente *urbana*. España es un país de ciudades, y cuando se analiza la realidad de la gestión pública de personal de los 8.116 municipios, este dato debe tenerse presente en el análisis. La tabla 5, que muestra solamente los municipios mayores de veinte mil habitantes refleja esta concentración poblacional.

4 Otra reducción significativa hay que consignar en ese periodo, la de los cargos municipales con dedicación exclusiva, que pasaron de casi once mil en 2008 a poco más de ocho mil quinientos en 2011, según datos proporcionados por la Tesorería General de la Seguridad Social con ocasión de la tesis doctoral de uno de los autores del artículo.

TABLA 5  
ESTRUCTURA DEL MAPA MUNICIPAL EN ESPAÑA

Número de habitantes	Número municipios	Habitantes que comprende	% s total población española
20.000-50.000	250	7.422.185	15,8 %
50.001-100.000	82	5.857.902	12,5 %
100.001-500.000	56	11.014.339	23,5 %
500.000 en adelante	6	7.539.304	16,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>394</b>	<b>31.833.730</b>	<b>67,9 %</b>

FUENTE: elaboración propia sobre datos del Censo de Población y Viviendas 2011.

Como puede observarse, 394 municipios mayores de veinte mil habitantes, menos del 5% del total, engloban a más de dos tercios de la población, cifrada en 47.129.783 en enero de 2013<sup>5</sup>. Más ajustadamente, la mitad de la población vive en 144 ciudades que superan los cincuenta mil habitantes y que representan menos del dos por cien de nuestro mapa municipal, un dato a considerar cuando se diseñan reformas institucionales para este nivel de gobierno.

Dado que el EPL es una institución destacadamente urbana, hay que añadir otra nota característica, la de su notable *metropolitanización* (Tomás y Martí-Costa, 2011:37). Rasgo que engloba tanto un proceso social, la movilidad en un entorno cercano, como un fenómeno administrativo, la gestión concertada de una serie de políticas “hard” en ámbitos como el transporte público y el medio ambiente, pero que en nuestro país ha tenido una débil respuesta de su sistema político. Como es sabido, nuestro “Régimen Local” se caracteriza por su uniformidad, excepción hecha de la reforma de 2003, que otorgó carta de naturaleza, en forma de cierta diferenciación organizativa a las “grandes ciudades”<sup>6</sup>.

¿Qué es un “área metropolitana” y cuáles son sus rasgos definitorios? Si bien no existen definiciones canónicas y la delimitación es algo abierta, Tomàs (2011:285) la define como un área urbana polinuclear que conforma un mercado unitario de residencia y trabajo. Más específicamente, Sorribes (2012:244) enumera una serie de características: es una noción referida a la ciudad “real”, más allá de delimitaciones administrativas, compuesta por diversos núcleos poblacionales relevantes, con flujos constatables en el espacio (los de residencia, trabajo y consumo) y a los efectos que aquí interesan, generadores de diversas externalidades, algunas negativas, en especial en la gestión de servicios públicos. Circunstancia que es fuente de notables ineficiencias. En palabras de este último autor, “demasiadas como para no plantear ámbitos de gobierno supramunicipales, que son la base de una sensata profesionalización de la función pública local” (2012:328).

El área metropolitana de Valencia (AMV) puede calificarse como típica, en tanto existen políticas metropolitanas “clásicas”, como el agua o los residuos sólidos urbanos, heredados de sus antecedentes organizativos (la Corporación Administrativa Gran Valencia de 1949 y el Consell Metropolità de l’Horta de 1986, posteriormente suprimido) aunque con carencias en los ámbitos de la planificación territorial y el medio ambiente, el transporte o las políticas sociales. Se trata de un gran núcleo de población, Valencia, con casi ochocientos mil habitantes, que da lugar a una “capital no consciente de serlo” (Alcalá-Santaella, 2011:201). Una capital, política y administrativamente limitada a su espacio geográfico, prácticamente con continuidad espacial (una conurbación en términos prácticos) de diversos núcleos poblacionales, algunos de ellos con poblaciones superiores a los 50.000 habitantes (Torrent, Paterna, Sagunto), pero la mayoría calificables como de pequeñas ciudades. La tabla 6 muestra la configuración municipal del AMV.

5 Cifras oficiales de la revisión del padrón municipal, aprobado por el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre.

6 Fue la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, la que entre otros aspectos, añadió un nuevo Título, el X, a la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, e introdujo ciertos elementos diferenciales de gestión a lo que se denominó como “municipios de gran población”, en forma de una mayor “ejecutividad” del gobierno municipal, por la vía de otorgar competencias propias, a la partir de entonces denominada Junta de Gobierno Local, en detrimento del Pleno. Hasta entonces, excepción hecha de Barcelona, la única singularidad de relevancia en el régimen local iba referida a los municipios regidos por el sistema de “concejo abierto”.

**TABLA 6**  
**DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ESTUDIADOS**

Población	Número municipios	Porcentaje
Hasta 5.000 habitantes	17	26 %
5.001-20.000 habitantes	29	44%
20.001-50.000 habitantes	16	24%
50.000 en adelante	4	6%
<b>TOTAL</b>	<b>66</b>	<b>100 %</b>

FUENTE: elaboración propia a partir del Censo de Población y Viviendas 2011.

En el proyecto de investigación en el que se inserta esta comunicación, se ha considerado que el AMV está compuesta por 76 municipios. El estudio ha obtenido datos de 66 de ellos, tomando como fuente principal la publicación de los presupuestos anuales y la plantilla anexa. Conviene dejar constancia de las limitaciones de esta fuente secundaria de datos. En primer lugar, un número sensible de ayuntamientos no han procedido a la aprobación de sus presupuestos, hallándose en situación de prórroga. Todos ellos muestran una notable disparidad de criterios en la confección de sus plantillas (de clasificación en Grupos, de denominaciones de plazas, etc.). No obstante, el análisis se ha centrado en tres temas, similares a los estudiados en el ámbito estatal: A) En la evolución de los gastos de personal. B) En la evolución cualitativa y cuantitativa de las plantillas. Y finalmente, C) en la evolución del grado de laboralización de las mismas. Todos ellos muestran tendencias similares a la constatada en el ámbito nacional, si bien con algunos elementos diferenciales. Siendo el objeto del estudio la estrategia adoptada tras la crisis, se han adoptado dos periodos para determinarla: el previo (2005-2008) y el posterior, si bien este último en dos subperiodos, habida cuenta de la limitación de datos, 2009-2011 y 2009-2012. Los ayuntamientos, además se ha desagregado por volumen poblacional.

El periodo inmediatamente anterior al estallido de la crisis financiera muestra la magnitud en el incremento de las plantillas.

**TABLA 7**  
**EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES 2005-2008 EN LOS AYUNTAMIENTOS DEL AMV**

	Evolución gastos de personal	Evolución de los efectivos	Evolución del personal laboral
Hasta 5.000 habitantes (n=13)	+3.5%	+34%	-1%
5.001-20.000 habitantes (n=24)	-0.6%	+24%	-3%
20.001-50.000 habitantes (n=12)	+1%	+18%	+1.5%
50.000 en adelante (n=4)	-5%	+15%	+1.5%
N= 53	<b>-1.1%</b>	<b>+22.75%</b>	<b>-1%</b>

FUENTE: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV.

Los efectivos totales aumentan casi en una cuarta parte en cuatro años, en una tendencia similar a la estatal. No obstante, se reflejan otros datos de interés: los gastos de personal no crecen al mismo ritmo (sin duda reflejo del incremento de los presupuestos municipales) y, destacadamente, el incremento de plantillas no afecta prácticamente al personal laboral. Su proporción, sensiblemente inferior a la media estatal, no se verá aumentada en el periodo, aunque a este respecto (como la del incremento total de empleados públicos) cabe afinar el análisis por tamaño del ayuntamiento. En los más pequeños, siempre será mayor la laboralización.

La tabla 8 muestra la evolución tras el crack de 2008<sup>7</sup>, por lo que los presupuestos estudiados son los de 2009 en adelante, en dos periodos: hasta 2011 y en 2012.

<sup>7</sup> La fecha convencionalmente manejada como de conciencia de la crisis, la de la quiebra de la firma Lehmann Brothers, en septiembre de 2008.

TABLA 8

## EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES MAGNITUDES DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL AMV TRAS LA CRISIS

	Evolución Periodo 2009-2012 (N=29)			Evolución Periodo 2008-2011 (N=29)		
	Evolución gastos personal	Evolución efectivos	Evolución personal laboral	Evolución gastos personal	Evolución efectivos	Evolución personal laboral
Hasta 5.000 habitantes	-4% (n=8)	-7.5% (n=8)	-1.5% (n=8)	+1% (n=7)	-3% (n=7)	+1.5% (n=7)
5.001-20.000 habitantes	+0.2% (n=11)	-5% (n=11)	-3% (n=11)	-1% (n=14)	-2.5% (n=14)	-6% (n=14)
20.001-50.000 habitantes	-0.75% (n=6)	-3% (n=6)	-0.5% (n=6)	+1.5% (n=8)	+1% (n=8)	-1% (n=8)
50.000 en adelante	-2.5% (n=4)	-7% (n=4)	-1.5% (n=4)	-	-	-
	+0.95%	-5.6%	-1.6%	+0.5%	-1.5%	-1.8%

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos publicados en el BOPV.

La tabla refleja cómo, de modo paralelo a lo ocurrido en el ámbito estatal, los ayuntamientos valencianos pospusieron sus ajustes al año 2011, manifestándose sus efectos en los presupuestos posteriores, los correspondientes al ejercicio 2012. Los presupuestos de personal prácticamente se mantienen y empiezan a entreverse recortes de plantilla, aunque moderados (un 1.5%), centrados principalmente en el personal laboral. Ahora bien, si se incorporan los datos correspondientes al año 2012 la magnitud aumenta sensiblemente: los ayuntamientos han disminuido sus plantillas más de un 5%, ajuste que se realiza con dos datos significativos: en primer lugar, sin prácticamente disminución de los gastos de personal y sin que se proyecten en esta ocasión especialmente sobre el personal laboral.

Son magnitudes, en todo caso, inferiores al grado de contracción de plantillas y de gastos experimentado a escala nacional. ¿Cómo interpretar esta circunstancia? En primer lugar, cabría tener presente que los presupuestos se han contraído, pero la partida de personal es, de todas las dedicadas al gasto corriente, la más inelástica. Pese a la disminución de los presupuestos, los gastos de personal no disminuyen al mismo ritmo. Más interés revela la disparidad en la disminución de las plantillas (5.6% del AMV frente al 11% del total del EPL) y que a nuestro juicio no es tal, ya que en el caso del AMV los recortes lo son en plazas “de plantilla”, lo que significa que se trata de amortizaciones, normalmente de plazas ocupadas pero no cubiertas de modo permanente, bien por funcionarios de carrera o por laborales fijos. Hay que tener presente que los datos del registro de personal se obtienen, en lo que a la Administración Local respecta, de la Tesorería General de la Seguridad Social, que refleja los efectivos que cuentan con una antigüedad superior a los seis meses, lo que convierte a esta fuente en la más fiable<sup>8</sup> –si no la única– para estimar la magnitud de la disminución de las plantillas de los ayuntamientos. En todo caso, la tabla 8 muestra, en primer lugar, que no se han amortizado de modo significativo plazas de “laborales fijos” (las únicas susceptibles de ello) y que el grado de “funcionarización” de las plantillas de los municipios del AMV (más de dos tercios del total) es notable, tal y como muestra la tabla 9.

8 Al menos hasta que se disponga de los datos elaborados a partir de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la ley de estabilidad presupuestaria de 2012, a tenor de la cual, en un hecho inédito hasta la fecha, las entidades locales están obligadas –artículo 7º– a proporcionar al MHAP un volumen notable de datos referidos a su personal, tales como efectivos por clases, retribuciones satisfechas, etc. Esta modesta norma reglamentaria puede suponer un avance notable en la transparencia de las políticas públicas de recursos humanos.

TABLA 9

## EVOLUCIÓN DEL PERSONAL LABORAL DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL AMV ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

	2005	2011
Hasta 5.000 habitantes	52%	62%
5.001-20.000 habitantes	30%	29.5%
20.001-50.000 habitantes	32%	28.5%
50.000 en adelante	2%	2.5%
	29%	30.6%

FUENTE: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV.

En el año 2005 el porcentaje nacional de laboralización de las plantillas de las entidades locales, se hallaba en torno al 60%. Los municipios del AMV mostraban un grado sensiblemente inferior, menos de la mitad del dato estatal, destacando al respecto los grandes municipios, con un grado insignificante de personal laboral. Este dato explicaría por qué una vez sobrevenida la crisis apenas hubo ajuste en las plantillas fijas y confirmaría cómo este se centró en las “capas externas” de los “círculos de vulnerabilidad”, los funcionarios interinos y los laborales temporales o “indefinidos”, precedidos por los cargos de designación política, pero sin afectar de modo significativo al siguiente escalón, el de los laborales “fijos” o de plantilla<sup>9</sup>.

Es decir, que ha habido ajuste, pero el mismo todavía no ha afectado significativamente a lo que podríamos denominar como el “núcleo duro” de las plantillas, y que tal reducción, en el caso de las plantillas del AMV, probablemente sea similar al operado a escala nacional, máxime si tenemos en cuenta la diversidad de fuentes (plantillas publicadas en boletines oficiales para el AMV, datos del Fichero General de Afiliación para el boletín del MHAP). Así las cosas, la estrategia de disminución sí habría seguido la pauta de basarse en la facilidad de extinción de la relación de servicio (eventuales, funcionarios interinos, laborales por tiempo determinado y laborales “indefinidos”). Esta interpretación se asienta si tenemos en cuenta que, en el AMV, apenas ha variado la composición cualitativa de las plantillas, antes y después de la crisis, tal y como refleja la tabla 10,

TABLA 10

## EVOLUCIÓN CUALITATIVA DE LAS PLANTILLAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL AMV ANTES Y DESPUÉS DE LA CRISIS

	2005	2011
<b>Policía Local</b>	24%	24%
<b>Servicios<sup>1</sup> Personales</b>	19%	20%
<b>Personal de Oficios<sup>2</sup></b>	27%	28%
<b>Personal Burocrático<sup>3</sup></b>	30%	28%

FUENTE: Elaboración propia a partir datos publicados en el BOPV.

<sup>1</sup> Este colectivo incluye personal de servicios sociales, cultura y fiestas, deportes, juventud, mujer, tercera edad, inmigración y promoción económica.

<sup>2</sup> Este colectivo incluye efectivos dedicados a oficios como la jardinería, la mecánica, personal de obras y servicios, alumbrado y similares.

<sup>3</sup> La rúbrica engloba personal dedicado a secretaría, intervención, rentas y recaudación, administración general, personal, contratación y similares.

<sup>9</sup> Técnicamente hay que distinguir entre personal laboral “fijo” y personal laboral “indefinido”. Como es sabido, en Derecho del Trabajo ambas denominaciones son intercambiables. Ahora bien, en el ámbito público, tal distinción sí resulta operativa, ya que con la denominación “indefinido”, o literalmente, “Indefinido no fijo de plantilla”, lo que se revela es una patología. La categoría jurídica “indefinido”, ahora contemplada por las leyes (art. 8.2.c de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público o por la Disposición Adicional decimoquinta del Estatuto de los Trabajadores, introducida por la reforma de 2010, la Ley 35/2010, de 17 de septiembre), fue, en sus inicios, una creación jurisprudencial mediante la que se trataba de dar encaje a una realidad: la de que si en el ámbito público se utilizaban las respuestas que la legislación ordinaria preveía para el fraude de ley en la contratación temporal (tales como la falta de causa habilitante de la temporalidad o el encadenamiento de contratos con el mismo trabajador), la sanción de fijeza, (véase por todas, la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 11 de febrero de 1991), traía como consecuencia el acceso a empleos públicos de trabajadores que no siempre se habían reclutado respetado los principios de mérito, capacidad y publicidad consagrados tanto en la Constitución (artículos 23 y 103) como en la legislación local (artículo 103 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local). Así las cosas, será a partir de 1996 (sentencia de 7 de octubre de 1996, de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo) y sobre todo, 1998, (sentencias de idéntico tribunal, en Sala General, de 20 y 21 de enero de 1998) y 2002 (sentencia de 27 de mayo) cuando se consolide este especie de “*tertium genus*” entre laborales temporales y fijos, con notables controversias jurídicas acerca de su tratamiento en materias como la extinción o el régimen indemnizatorio. Materialmente, este colectivo en nada se diferencia de un interino, un contratado a término, bien hasta que la plaza se cubra conforme a criterios de igualdad de oportunidades, o se amortice, tal y como recientemente ha dejado establecido la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, de 22 de julio de 2013.



Además de reflejar pequeñas variaciones en la evolución, y confirmarse que la facilidad jurídica de extinción ha sido el principal criterio de reducción de personal, la tabla permite formarse una idea de la composición de las plantillas municipales, mostrando así algunas pautas: notables esfuerzos en seguridad pública y un grado de burocratización destacado, calificativo pertinente si a este dato le añadimos el que solamente un veinte por cien de las plantillas se corresponden con plazas de carácter técnico (grupos A y B, según la legislación de empleo público) y, destacadamente, revela que el foco de la reforma local en ciernes (los denominados “servicios impropios” en gran parte) suponen una quinta parte de los efectivos, lo que puede sugerir un orden de magnitud a la hora de calcular la incidencia de la misma sobre el personal.

## CONCLUSIONES: LA SILENCIOSA REDUCCIÓN DE EMPLEO DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES

Por el volumen de efectivos afectados, los municipios de nuestro país han procedido a una suerte de regulación de empleo silente en apenas dos años. En 2011 cambiará, por primera vez, la tendencia incremental de los efectivos iniciada en los años ochenta. A diferencia de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, que habían iniciado la reducción de personal con anterioridad. Previamente en 2010, los gastos de personal, iniciarán también su contención, que hasta esa fecha habían crecido anualmente en porcentajes superiores a los de los presupuestos.

Los datos obtenidos a escala estatal y del AMV confirman la hipótesis y darían respuesta a las preguntas de investigación: el vínculo jurídico ha sido el medio para ajustar a la baja los efectivos. El proceso, precedido por los cargos electos con dedicación exclusiva y los de designación política, se habría basado en la facilidad de supresión de la relación de servicio, en una prelación que pasaría primero por funcionarios interinos y laborales temporales y posteriormente laborales “indefinidos” y, por último, fijos. El orden de magnitud es relevante si se atiende al volumen: más de un diez por ciento de efectivos, un cinco por ciento de plazas “de plantilla”. Tampoco han sido la materialización de un marco de reflexión estratégica. Los datos obtenidos de los municipios del AMV confirman que la reducción se ha proyectado sobre los “círculos de vulnerabilidad”, sin priorizar sectores de política pública o servicios públicos concretos y, por tanto, sin ningún tipo de previsión, que tenga en cuenta variables como la cualificación o la edad media, lo que hace presumir una elevada incidencia de estas prácticas sobre la composición futura de las plantillas. Se ha obviado una herramienta de gestión del empleo público, los planes de recursos humanos, que trató de potenciarse mediante el artículo 69 del Estatuto Básico del Empleado Público. Así las cosas, un aspecto a evaluar es el impacto que tendrá sobre una burocratizada y formalista gestión municipal de recursos humanos la supresión del colectivo que dota de cierta flexibilidad a las políticas de personal.

Por paradójico que resulte, los datos –estatales y del AMV- muestran que la estrategia seguida es perfectamente racional, ajustada a los intereses de los actores en presencia. Esto es, disminuye globalmente el personal, pero el análisis cualitativo revela algunas estrategias. Así, si bien el personal laboral disminuye, el funcionario aumenta. No obstante, en ámbitos altamente funcionarizados (como el AMV) dicha estrategia ha resultado de más difícil implementación. Así las cosas, los cargos públicos han primado estrategias cortoplacistas y de fácil adopción para hacer frente a la caída de ingresos fiscales. Los sindicatos han adoptado estrategias de blindaje de sus efectivos, aumentando la funcionarización. Adicionalmente hay que tener en cuenta que no se trata solamente de que se carezca de medios jurídicos de reordenación de la plantilla estable (la funcionarial señaladamente), sino que se carece de incentivos y capacidades administrativas (de planificación e innovación señaladamente) que posibiliten una estrategia alternativa. Más que de burbuja de efectivos, sería una burbuja de ineficacia gestora la que aqueja al empleo público local en nuestro país.

Finalmente, desde una perspectiva científico-social, disponemos de datos que avalan el planteamiento de que el funcionamiento del empleo público local en nuestro país es resultado del comportamiento de los agentes que en él operan, atentos a los incentivos y al contexto para alcanzar sus intereses. Un planteamiento a tener en cuenta cuando se proyectan estrategias de reforma institucional.

## BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ-SANTAELLA, F. et. al. (2011): “Valencia”. En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Pp. 201-227. Barcelona. Icària.

BECK, U. (2012): *Una Europa alemana*. Madrid. Paidós.

CANTERO, J. (2012): “El debate sobre la externalización y el número de funcionarios en nuestras Administraciones Públicas”. En: FUENTETAJA, J.A. y CANTERO, J. (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Pp. 151-191. Madrid. Aranzadi.

CARRILLO, E. (1991): *Gestión de recursos humanos, presupuestación y hacienda local en España*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

COLEMAN, J. (2011 [e. o. 1990]): *Fundamentos de teoría social*. Madrid. CIS.

CUENCA, J. (2013): “El sistema de mérito en los gobiernos locales españoles: una institucionalización problemática”. En: *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, N° 4. Pp. 24-39.

FUENTETAJA, J.A. (2012): “De la Función Pública en tiempos de crisis a la crisis de la Función Pública”. En: FUENTETAJA, J.A. y CANTERO, J. (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Pp. 73-107. Madrid. Aranzadi.

GOLDTHORPE, J. (2010): *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid. CIS.

IGLESIAS, M. et. al. (2011): “La gran transformación urbana en España. Balance y conclusiones de las interrelaciones entre gobiernos locales y políticas urbanas en la democracia española”. En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actores y gobiernos locales*. Pp. 389-4037. Barcelona. Icària.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.

- 2011: “¿Qué hacer? El empleo público local ante la crisis: políticas de ajuste ante un marco de reformas”. En: *El empleo público local ante la crisis*. Pp. 13-87. Granada. CEMCI-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- 2012: “Debilidades del marco normativo estructural del empleo público para afrontar un escenario de profunda y prolongada crisis fiscal”. En: FUENTETAJA, J.A. y CANTERO, J. (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Págs. 39-72. Madrid. Aranzadi

LAGO, I. (2008): *La lógica de la explicación en las ciencias sociales. Una introducción metodológica*. Madrid. Alianza.

LLOPIS, E. y MALUQUER DE MOTES, J. (eds.) (2013): *España en crisis. Las grandes depresiones económicas 1348-2012*. Barcelona. Pasado y Presente.

LONGO, F.

- 2000: “Pensar lo público: políticos, directivos y sindicatos como actores de la gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas”. En: *Pensar lo público*. ZAFRA, M. y LONGO, F. (coords.). CEMCI. Granada. Pp. 473-512
- 2010: “La burbuja del servicio público”. *El Periódico de Catalunya*. Edición del lunes 18 de octubre de 2010.

MÁRQUEZ CRUZ, G. (1997): “Transición y normalización del sistema político local en España.” En: ALBA y VANACLOCHA (coord.): *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Pp. 141-204. Madrid. Universidad Carlos III y BOE.

NORTH, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE.

OSTROM, E.

- (2013) [e. o. 2005]: *Comprender la diversidad institucional*. Oviedo. KRK ediciones.
- (2011) [e. o. 1990]: *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed.

PALOMAR OLMEDA, P. (2012): “Las políticas de restricción del gasto público como elemento de ordenación de la gestión pública de recursos humanos y las formas de su articulación”. En: FUENTETAJA, J.A. y CANTERO, J. (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Pp. 109-149. Madrid. Aranzadi.

PETERS, G. (2003): *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona. Gedisa.

PIERSON, P. (2004): *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*.

RAMIÓ, C. (2011): “La Administración que se espera para después de la crisis”. En: GIGAPP Estudios (WP-2011-02). Disponible en: [www.gigapp.org](http://www.gigapp.org) (descargado el 11 de febrero de 2013).

SALVADOR, M. (2011): “Disseny institucional: Organització i Ocupació Pública per al desenvolupament de polítiques públiques”. En: DÍAZ, L. (ed.) *Polítiques Públiques dels municipis catalans*. Barcelona. Fundació Pi i Sunyer.

SÁNCHEZ MORÓN, M. (2012): “Ajustes y reformas en el empleo público: situación actual y perspectivas”. En: FUENTETAJA, J.A. y CANTERO, J. (dirs.): *Crisis económica y Función Pública*. Pp. 21-37. Madrid. Aranzadi.

SORRIBES, J. (Dir.) (2012): *La Ciudad: economía, espacio, sociedad y medio ambiente*. Valencia. Tirant lo Blanch.

STEINMO, S. (2013): “Institucionalismo histórico”. En: DELLA PORTA, D. y KEATING, M. *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*. Pp. 131-151. Madrid. Akal.

STIGLITZ, J. (2012): *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid. Taurus.

TOMÁS, M. (2011): “La escala metropolitana: un análisis transversal”. En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actors y gobiernos locales*. Pp. 283-305. Barcelona. Icària.

TOMÁS, M. y MARTÍ-COSTA, M. (2011): “La reconfiguración de la Agenda Urbana: el debate europeo”. En: IGLESIAS, M., MARTÍ-COSTA, M., SUBIRATS, J. y TOMÁS, M. *Políticas Urbanas en España: grandes ciudades, actors y gobiernos locales*. Pp. 23-41. Barcelona. Icària.

## Mercado de trabajo y trayectorias laborales en contextos de pobreza. Desafíos para pensar la política social

María Laura Freyre

Universidad Nacional de Córdoba, Argentina

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

Recibido: 21 de octubre de 2013

Aceptado: 13 de diciembre de 2013

### Resumen

*Las investigaciones recientes sobre el mercado de trabajo en Argentina destacan los efectos positivos de la fase de recuperación y crecimiento económico iniciada desde 2003 y hasta 2009. La bibliografía específica sobre el tema pone énfasis en señalar el contexto de recuperación económica general luego de la crisis y devaluación de 2001-2002, tanto en términos del crecimiento de la actividad económica, medido a partir del crecimiento del PBI, como de las condiciones en el mercado de trabajo gracias a la sostenida recuperación del nivel de empleo y progresiva recomposición de los ingresos laborales. El presente artículo analiza las principales características del mercado de trabajo en Argentina desde las recientes transformaciones neoliberales y específicamente tras la caída del régimen de Convertibilidad con el objetivo de considerar sus efectos diferenciales sobre los hogares de menores recursos. A partir de este diagnóstico se propone reflexionar sobre los desafíos que suponen las características de la fuerza de trabajo presente en las familias pobres, para el diseño e implementación de la política social de empleo y sostenimiento de ingresos.*

### Palabras clave

*Mercado de trabajo; trayectorias laborales; pobreza; política social; unidad doméstica; empleo; segmentación.*

## Labour Market and Career Paths in Contexts of Poverty. Challenges for Social Policy

### Abstract

*Recent research on the labor market in Argentina highlights the positive effects of the recovery phase and initiated economic growth from 2003 to 2009. The specific literature on the subject point emphasizes the context of overall economic recovery after the crisis and devaluation of 2001-2002, both in terms of growth in economic activity, measured from GDP growth, as the conditions in the labor market due to the sustained recovery in employment levels and progressive restructuring of labor income. In this phase of economic expansion, there was a reduction in labor costs. This paper analyzes the main features of the labor market in Argentina since the recent neoliberal transformations and specifically after the collapse of the Convertibility regime in order to consider their differential effects on low-income households. From this analysis it intends to reflect on the challenges of the features of the present workforce in poor families, for the design and implementation of social policy and employment income support.*

### Key words

*Labor Market; career paths; Poverty; Social Policies; Households, employment; segmentation.*

## INTRODUCCIÓN

Las investigaciones recientes sobre el mercado de trabajo en Argentina destacan los efectos positivos de la fase de recuperación y crecimiento económico iniciada desde 2003 y hasta 2009. La bibliografía específica sobre el tema pone énfasis en señalar el contexto de recuperación económica general luego de la crisis y devaluación de 2001-2002, tanto en términos del crecimiento de la actividad económica, medido a partir del crecimiento del PBI, como de las condiciones en el mercado de trabajo gracias a la sostenida recuperación del nivel de empleo y progresiva recomposición de los ingresos laborales<sup>1</sup>. En esta fase expansiva de la economía, hubo una reducción de los costos laborales implicados por la devaluación del peso argentino respecto del dólar y por ende también, reducción de los salarios reales de los trabajadores que luego fueron mejorándose paulatinamente. Sin embargo, la evidencia empírica indica que esta situación presente a nivel global en los indicadores de la evolución del mercado de trabajo, no se manifestó con igual intensidad en los hogares pobres, resultando en un impacto diferencial y desigual sobre las familias de menores recursos, en función de las características de la fuerza de trabajo presente en dichos hogares.

En este trabajo, se propone revisar las principales características del mercado de trabajo en Argentina y su evolución a partir de las transformaciones en la estructura económica desde la década de 1990. Se destacarán los aspectos principales presentes en la bibliografía específica sobre el tema y luego se analizará la situación laboral de los miembros de un conjunto de familias de bajos ingresos residentes en una localidad pobre cordobesa. Para ello, se intentará arrojar luz sobre las trayectorias laborales de las mencionadas familias, que son objeto de investigación de mi proyecto de tesis doctoral, y analizar cómo impactan sobre los hogares pobres las transformaciones laborales en un contexto de crecimiento económico. El objetivo final de este trabajo consiste en explicitar algunos de los desafíos que supone el diseño de políticas sociales de empleo y sostenimiento de ingresos, considerando las problemáticas presentes en contextos de pobreza.

## EL CONTEXTO HISTÓRICO REGIONAL: PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

Algunos autores coinciden en señalar que los procesos de globalización, liberalización y privatización que han marcado en los años recientes el desarrollo económico en Latinoamérica, han generado una nueva forma de funcionamiento que se traduce en una mayor inestabilidad (Tokman, 2006). Esta inestabilidad, impacta de manera particular sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, debido a que en la región, “el empleo se relaciona más estrechamente con la demanda externa y la posibilidad de expandir la demanda interna o de aumentar los salarios por encima de la productividad encuentra restricciones para financiarlos, por la imposibilidad de trasladarlos a los precios sin afectar la competitividad” (Tokman, 2006:19-20). Así, para caracterizar la situación del mercado de trabajo en la América Latina, Tokman hace referencia a la privatización, tercerización, informalización y precarización, como los principales procesos que han afectado la dinámica de la inserción ocupacional.

Asimismo, por las mencionadas características, existe en América Latina en general, desde la década de los ochenta, una mayor vulnerabilidad al desempleo y a la inestabilidad ocupacional<sup>2</sup>. Esto es así, en palabras de Tokman, ya que “ante fluctuaciones en el ritmo de actividad económica el ajuste se produce por reducciones del nivel de empleo, lo que se ha facilitado por reformas laborales dirigidas a flexibilizar la relación laboral mediante la ampliación de las causales de despido, la introducción de nuevos contratos laborales más flexibles y el abaratamiento del costo de despido. Ello ha permitido reducir los tiempos de ajustes, pero como contrapartida ha resultado en mayor desempleo” (Tokman, 2006:20). Sumado a lo anterior, es importante mencionar que el aumento del desempleo que acompaña las etapas recesivas del ciclo económico, demora en reducirse en las fases de recuperación o crecimiento; e incluso, las consecuencias sociales que produce el desempleo en las familias no son totalmente asimilables en períodos de crecimiento.

En Argentina, la situación del mercado de trabajo adquiere características particulares dentro del contexto general de la región. Específicamente, se señala que a partir de mediados de la década de los noventa comienzan a manifestarse con mayor profundidad los problemas de la informalidad, inseguridad, inestabilidad y precariedad<sup>3</sup>

1 “El desempleo bajó del 14% al 10% entre el primer trimestre de 2004 e igual período de 2007. El panorama laboral fue consistente con la evolución del PBI, que creció a tasas que se ubicaron en torno del 8% y 9% en el trienio comprendido entre 2004 y 2007 para luego seguir una trayectoria algo más modesta, evolución que refleja los efectos de la crisis económica internacional” (Groisman, 2011: 83).

2 Desde la perspectiva de la marginalidad económica se plantea el “reconocimiento de la estrecha relación existente entre los procesos de acumulación capitalista, el funcionamiento de la estructura socio-ocupacional y los fenómenos de la pobreza y la desigualdad social en el contexto de países sometidos a modelos de desarrollo desigual, combinado y subordinado.” (Salvia, 2007)

3 “Las reformas a la legislación laboral de 1991 y, sobre todo, de 1995, generaron nuevas modalidades de empleo temporario que tuvieron un importante, aunque efímero (la mayoría fue eliminada en 1998) desarrollo e intensificaron la inestabilidad laboral: por ejemplo, en 1997 los contratos temporarios llegaron a representar casi el 80% de las nuevas contrataciones (Perelman, 2001). Al mismo tiempo, y continuando

en el empleo, y el aumento de los indicadores de desocupación y subocupación hasta alcanzar cifras inéditas en la trayectoria argentina<sup>4</sup>.

En consonancia con la situación de la región y el denominado proceso de empobrecimiento acontecido tras la “década perdida”, en Argentina, los procesos mencionados se agudizaron. El empobrecimiento de amplias capas de la población fue la consecuencia de la aplicación de un nuevo modelo económico basado en el ajuste y las reformas estructurales<sup>5</sup>, en el contexto de un Estado que privilegiaba la aplicación de políticas neoliberales diseñadas a partir de la influencia del Consenso de Washington y las “recetas” de los organismos internacionales de financiación (BM, FMI) para solucionar la crisis macroeconómica.

La situación fue resultado de una serie de procesos sumados al de empobrecimiento mencionado: la privatización de empresas del Estado, los despidos y retiros voluntarios, la desregulación del mercado laboral, y la desindustrialización, fruto de la apertura comercial y el tipo de cambio fijo apreciado, como medidas enmarcadas dentro de las políticas de estabilización. A ello se suman los impactos de largo plazo de las políticas neoliberales, que tuvieron como eje el cambio en el patrón de acumulación desde un modelo productivo industrial basado en la industrialización por sustitución de importaciones, a uno rentista financiero, gracias a una activa participación del Estado.

Específicamente, a partir de 1995, comienza una recesión económica muy fuerte, que repercute seriamente sobre la dinámica del mercado de trabajo. Caen la demanda laboral y los ingresos<sup>6</sup>, y comienzan a hacerse más visibles los efectos de la crisis de agotamiento del modelo de la Convertibilidad<sup>7</sup>, que se manifestaba fundamentalmente en el crecimiento de los indicadores de desempleo y de deterioro generalizado de las condiciones del mercado de trabajo<sup>8</sup>.

Como proceso central de este momento histórico, cabe destacar el *endurecimiento* de la desocupación más allá de su expansión cuantitativa. “Durante los noventa la evolución de la composición de la desocupación muestra los mayores sesgos en dirección a los cesantes (por oposición a los entrantes), a una duración mayor del desempleo, a los activos mayores de 40 años, a los jefes de hogar y a personas de mayor nivel educativo. Todo ello conforma una situación de “endurecimiento” del fenómeno porque afecta en forma más prolongada a trabajadores primarios y a activos en edades más vulnerables en materia de empleabilidad” (Monza, 2002: 25)

## LA SITUACIÓN LABORAL DE LOS HOGARES POBRES EN EL CONTEXTO DE POS-CONVERTIBILIDAD

Desde diversos enfoques se ha señalado la existencia de un proceso de mejoramiento de los indicadores en el mercado de trabajo desde 2003 y hasta 2008 aproximadamente. Sin embargo, el mejoramiento en las condiciones laborales no se distribuyó de manera uniforme.

do con un proceso iniciado en periodos anteriores, se expandió la utilización de formas precarias de empleo asalariado, marginadas de algunos o todos los beneficios sociales establecidos por la legislación, cuyo peso en el empleo asalariado alcanzó en 2000 casi el 40% (EPH, INDEC)” (Marshall y Perelman, 2004:411). Durante los años noventa la difícil situación afrontada por el mercado de trabajo no tuvo repercusiones en el aumento del empleo en el sector informal como habría de esperarse si este hubiera cumplido con su rol de “nicho refugio” típico de comportamientos contra cíclicos, por el contrario, las peores condiciones se hicieron sentir en el aumento de un proceso de precarización del empleo asalariado (Beccaria y Groisman, 2009).

4 Todos los diagnósticos coinciden en señalar que la situación del empleo se deteriora a partir de 1993. El agotamiento del modelo de la Convertibilidad comienza a evidenciarse a partir de 1993 con el aumento de la tasa de desocupación que por primera vez en Argentina alcanza los dos dígitos (10%).

5 Entre los fundamentos explícitos de las reformas, se manifestaba como uno de sus objetivos “reducir el costo laboral no salarial a través de: la disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social, y la rebaja de los costos asociados a eventos como el despido o el accidente; aumentar la previsibilidad del costo laboral; flexibilizar la distribución del tiempo trabajado; y descentralizar la negociación” (Beccaria y Galín, 2002:37).

6 “En octubre del 2001, antes del fin de la convertibilidad, el nivel del ingreso de los ocupados era 7% más alto que el vigente a comienzos de la serie, mientras que en el caso de los activos registraba una pérdida de 6%, encontrándose ambos niveles claramente por debajo del máximo registrado en el primer semestre de 1994. Esto muestra que sólo al principio de la década de 1990 se produjo un incremento importante en las remuneraciones reales, explicado fundamentalmente por la estabilidad de los precios y el crecimiento económico experimentado en esos años. Entre los extremos de la serie las remuneraciones disminuyeron en un 30% en el caso de los ocupados y 38% en el de los activos” (Damill y Frenkel, 2006:127).

7 Dentro de los efectos de la evolución macroeconómica sobre el empleo y las remuneraciones, se destacan las consecuencias de los procesos de apertura con apreciación cambiaria impulsados por el modelo de la Convertibilidad. Así, “la tasa de empleo agregada tendió a crecer entre el lanzamiento del programa de convertibilidad (1991) y 1993, para descender continuamente desde entonces y ubicarse a fines de 1996 bien por debajo de la tasa de empleo de 1990. La contracción afectó principalmente las ocupaciones de más de 35 horas semanales de hombres y jefes de hogar, y se concentró en los puestos de trabajo en la industria manufacturera. Si bien las privatizaciones y el ajuste fiscal de las provincias tuvieron efectos negativos sobre el empleo, el impacto desfavorable de más peso provino de la reestructuración y concentración de las actividades productoras de bienes comerciables, inducidas por la apertura comercial y la apreciación cambiaria” (Damill y Frenkel, 2006:118).

8 Los salarios reales cayeron 9,5% entre 1994 y 2001, empujados por rebajas de los salarios nominales (un 8% entre 1998-2001); mientras que los ingresos reales del conjunto de los ocupados cayeron un 17% entre 1994 y 2002.

La tasa de actividad manifestó un comportamiento muy desigual entre los trabajadores de bajo nivel educativo (quienes no alcanzan a finalizar el nivel medio de educación) y los de alto nivel educativo, con una diferencia porcentual cercana a 30 puntos. Así, los trabajadores de mayor nivel educativo fueron quienes más se beneficiaron de las mayores oportunidades de empleo<sup>9</sup>. “Este diferencial en la participación económica de ambos grupos de población puede entenderse, en parte, como expresión de desaliento de aquellos que no logran acceder a un puesto de trabajo. (...) entre 2004 y 2009 se redujo la participación económica de aquellos con bajo nivel educativo, mientras que no ocurrió lo mismo respecto de los individuos de más nivel educativo” (Groisman, 2011:85).

Asimismo, cabe constatar que “la fuerte expansión del empleo protegido en el quinquenio 2004-2009 no se produjo de manera generalizada y, en consecuencia, una proporción relevante de hogares no contaba entre sus miembros a trabajadores registrados en la seguridad social” (Groisman, 2011: 95). “Cuando el jefe de hogar ocupaba un puesto de trabajo protegido, las posibilidades de acceder a un empleo similar resultaron más elevadas para los demás integrantes del hogar” (Groisman, 2011: 81).

Además, más de la mitad del aumento de la tasa de empleo observado obedeció a las inserciones laborales de miembros que no eran jefes de hogar (Groisman, 2011). Sin embargo, estos datos se matizan considerando que también ha sido señalado en las investigaciones, “la baja contribución de los miembros cónyuges en los hogares con jefes de baja educación. Efectivamente, su aporte fue de alrededor del 15% del ingreso laboral total del hogar comparado con un 20% en el caso de los hogares con jefe de mayor nivel educativo” (Groisman, 2011:90). Es decir, por todo lo mencionado podemos decir que se evidencia una tendencia a la concentración de los puestos de mejor calidad en cierto tipo de hogares.

La literatura sobre mercado de trabajo indica “desde distintos enfoques, que el trabajo de la mujer es central para el descenso de la pobreza. Por ejemplo, la CEPAL estimó que, en América Latina, si se excluyera de los ingresos familiares el aporte que realizan los cónyuges mujeres, la pobreza se incrementaría entre 10 y 20 por ciento. Coinciden con esta visión Abramo y otros al plantear que “el ingreso de la mujer es crucial para la reducción de la pobreza. Según estudios en la región, el aporte de las mujeres ha permitido a numerosos hogares superar la línea de pobreza”. Otros autores han mostrado que, ante una caída en los ingresos del hogar, la incorporación de las mujeres a la actividad económica tendría un efecto compensador, o cuanto menos, disminuiría los efectos perjudiciales de ese impacto adverso sobre el bienestar. Así lo sostienen Glick y Sahn (2001)” (Cortés y Groisman, 2008:34).

Para el caso argentino en particular, se ha constatado que en períodos recesivos, cuando aumentaba el desempleo y caían los ingresos laborales, aumenta la participación económica de las cónyuges mujeres. Precisamente, la mayoría de las investigaciones se han dedicado al análisis del desempeño laboral de cónyuges, y otros miembros del hogar con bajos niveles de participación en la actividad económica, en los períodos de contracción económica.

Sin embargo, para el diseño de un sistema de política social completo que contemple de modo integral la situación de los hogares pobres, es necesario analizar la situación laboral de los miembros del núcleo de las familias (jefe de hogar y cónyuge) tanto en momentos de crisis, como así también, en momentos de crecimiento del ciclo económico. Así, en un trabajo de Cortés y Groisman, a partir de la comparación de dos períodos de crecimiento económico en Argentina (1996-1998 y 2004-2006), se destaca que, “el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza (...) Otros factores, como el aumento de los salarios e ingresos laborales de los jefes de hogar, parecen haber tenido una importancia mayor. Un resultado importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no tendría ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menos recursos” (Cortés y Groisman, 2008:33)

Esta información resulta de relevancia a la hora de analizar el comportamiento laboral de un conjunto de familias residentes en una localidad pobre del conurbano de la ciudad de Córdoba, en la misma Provincia<sup>10</sup>. Es así

<sup>9</sup> Los asalariados registrados con mayor nivel educativo aumentaron 51% mientras que los trabajadores de baja educación incrementaron en 30, 3%. Si se analiza la información discriminando la posición ocupada en el hogar por los trabajadores: los cónyuges concentraron la mayor ganancia de empleo asalariado con un 34,6% y los restantes miembros del hogar no jefes (mayoritariamente hijos) con el 36,7%. Los jefes de hogar mostraron un incremento del 20% entre los extremos de 2004 a 2009 (Groisman, 2011: 85).

<sup>10</sup> El municipio de Malvinas Argentinas se encuentra aproximadamente a 13 km de la ciudad de Córdoba y forma parte del Gran Córdoba, dado que es colindante con el ejido municipal de esta ciudad, con la que mantiene fluidos intercambios de tipo laboral. Según datos del Censo 2001, el municipio cuenta con una población de 8628 habitantes, un nivel que es un 67% más alto que el del Censo 1991 (5160 hab.); al año 2004 contaba con un total de 2756 viviendas ocupadas, a un promedio de 4,5 personas por vivienda (para la provincia y la nación este promedio alcanza al 3,4 y 3,6, respectivamente); en promedio trabajaban 1,5 personas por hogar, en tanto el ingreso mensual medio por hogar ascendía en 2004 a \$514. Del 68% de población (sin NBI) según datos del Censo 2001, se pasa a un 60% en el 2004, como así también del 75% de hogares sin NBI se desciende al 68%, es decir un empeoramiento de las condiciones generales de alrededor de 8 puntos en el breve lapso de tres años.

que, analizaremos la situación laboral de un conjunto de familias pobres y sus trayectorias laborales. Luego intentaremos comprender cuál es el vínculo que las mismas familias establecen con las políticas sociales de empleo y sostenimiento de ingresos disponibles en tanto asistencia estatal para paliar la problemática del desempleo y la insuficiencia de ingresos de los hogares.

En el proyecto de investigación que aquí se presenta, se toman como muestra un conjunto de 185 familias residentes en la tercera sección de la localidad de Malvinas Argentinas<sup>11</sup>. Para poder analizar la participación económica, la situación laboral, categoría ocupacional y la contribución en términos de ingresos al hogar de jefes y cónyuges, fue necesario en primer lugar, establecer un filtro en la base de datos. Se seleccionaron 150 hogares en los que la composición familiar indicaba la presencia de un jefe de hogar y cónyuge. Dejando de lado los hogares monoparentales, unipersonales y otros.

Considerando la composición familiar (cuadro n°1), en el municipio bajo estudio, el tipo de hogar que predomina es el nuclear, con 119 familias que representan el 64,3% del total de hogares y le siguen en importancia los hogares extensos, 27 familias que representan el 14,6% del total de unidades domésticas consideradas en la muestra. Las familias compuestas por un núcleo completo pero sin presencia de hijos en el hogar, son 12, que representan el 6,5% del total. Así, teniendo en cuenta estos datos, se considerarán en este trabajo, la totalidad de los hogares de tipo nuclear y nuclear sin hijos (131 familias que representan el 70,8% del total de hogares considerados en la muestra) y 19 familias de tipo extenso pero que presentan en su composición la presencia de un núcleo completo (jefe de hogar y cónyuge). Es decir, los resultados que presentaremos aquí corresponden al 81% de las unidades domésticas consideradas en la base de datos y por ello, podemos considerarlas representativas<sup>12</sup> de la situación laboral de las familias residentes en la tercera sección del municipio cordobés que se presenta como objeto de estudio de la investigación doctoral.

CUADRO N°1  
TIPO DE HOGAR

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	nuclear	119	64,3	64,3	64,3
	Extenso	27	14,6	14,6	78,9
	monoparental	19	10,3	10,3	89,2
	unipersonal	6	3,2	3,2	92,4
	otro	2	1,1	1,1	93,5
	Núcleo sin hijos	12	6,5	6,5	100,0
<b>Total</b>		185	100,0	100,0	—

FUENTE: elaboración propia.

Así, luego de la selección de los casos, a partir del análisis de la situación laboral de las familias, en relación a la participación económica de los jefes de hogar y las cónyuges observamos lo siguiente<sup>13</sup>:

El 45,3% de los jefes de hogar se inserta en el mercado de trabajo bajo la categoría de trabajadores por cuenta propia, en actividades de tipo manual, que suelen estar asociadas a bajos niveles de calificación y a menores protecciones en términos de cobertura de la seguridad social. Le siguen en orden de importancia, los jefes de hogar ocupados como empleados manuales (30,7% del total). Mientras que, al observar la situación laboral de las cónyuges, la diferencia porcentual resulta significativa, ya que el 65,3% de las mismas indica no trabajar, es decir, no estar ocupada<sup>14</sup> (Cuadro N° 2 y cuadro N°3).

11 La muestra fue realizada por el equipo de investigación dirigido por la Dra. Alicia Gutiérrez en el marco del proyecto: "Redes y Capitales en las estrategias de reproducción social de familias pobres". La investigación fue realizada con subsidio de SECYT-UNC, año 2006-2008. Las encuestas se aplicaron sobre un total de 186 casos.

12 Decimos representativas del conjunto de familias de la tercera sección del municipio, pero no estamos queriendo decir representativas en el sentido estadístico, ya que la muestra no fue realizada siguiendo los requisitos de una muestra que permitiera luego inferir resultados para el universo.

13 En todos los casos contemplados en la muestra, un hogar cuya composición familiar estaba integrada por un jefe de hogar y un cónyuge, es decir, en presencia de un núcleo familiar completo, el hombre del núcleo fue indicado como el jefe de hogar. Sólo en los casos de ausencia del hombre del núcleo familiar, fue consignado en las encuestas un tipo de hogar con jefatura femenina. Por estos motivos, a partir de aquí, jefe de hogar refiere al hombre del núcleo y cónyuge a la mujer del núcleo, salvo que se explicita lo contrario.

14 No fue consignada en la encuesta a partir de la cual fue confeccionada la base de datos, la diferencia entre activos e inactivos, es decir, no hay una pregunta para quienes indican que no se encuentran trabajando que especifique si dicha persona está buscando trabajo al momento del relevamiento de los datos. Por estos motivos no podemos hacer la distinción conceptual entre desocupados e inactivos.



CUADRO N° 2

## TRABAJO DEL HOMBRE DEL NÚCLEO SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no trabaja	6	4,0	4,0	4,0
	Cuenta propia/manual	68	45,3	45,3	49,3
	Empleado/manual	46	30,7	30,7	80,0
	Empleado/no manual	15	10,0	10,0	90,0
	Jubilado/pensionado	11	7,3	7,3	97,3
	Patrón o empleador/duero de comercio-empresa	4	2,7	2,7	100,0
<b>Total</b>		150	100,0	100,0	—

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO N° 3

## TRABAJO DE LA MUJER DEL NÚCLEO SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	no trabaja	98	65,3	65,3	65,3
	cuenta propia/manual	36	24,0	24,0	89,3
	empleado/manual	5	3,3	3,3	92,7
	empleado/no manual	7	4,7	4,7	97,3
	profesional independiente	1	,7	,7	98,0
	jubilado/pensionado	3	2,0	2,0	100,0
<b>Total</b>		150	100,0	100,0	—

FUENTE: Elaboración propia

Los datos observados para la situación laboral de las familias pobres<sup>15</sup> de la localidad de Malvinas Argentinas, están en consonancia con los resultados de trabajos que analizan la situación de los hogares pobres para el conjunto del país a partir de los datos que releva la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Así, en la bibliografía encontramos múltiples factores que permiten comprender por qué, en contextos de pobreza, donde parecería ser necesaria la utilización de la máxima fuerza de trabajo disponible a través de la participación de ambos cónyuges en el mercado de trabajo para alcanzar ingresos suficientes, la situación observada es la contraria. En este sentido, Cortés y Groisman señalan que,

La posibilidad de que las cónyuges mujeres en hogares de bajos recursos puedan compensar el desempleo y/o los bajos salarios de los jefes varones, está limitada por distintos factores: por las características de la fuerza de trabajo femenina en esos hogares (bajo nivel educativo y de calificación, poca experiencia laboral); por la inadecuación de la oferta estatal gratuita de instituciones de cuidado infantil, y por la escasez de demanda laboral dirigida a esos sectores, la baja dedicación horaria y los bajos salarios vigentes en las ocupaciones “posibles” (Cortés y Groisman, 2008:35).

Considerando lo planteado por la bibliografía, y las características de la fuerza de trabajo femenina en las familias residentes en Malvinas Argentinas, encontramos coincidencias para sostener los anteriores argumentos. Es así que, el nivel educativo de las cónyuges es bajo (Cuadro N°4). El grupo mayoritario dentro del conjunto de familias se encuentra en el 33,3% de las cónyuges que alcanza a completar el nivel primario de educación, mientras que el 24,7% de las mismas ha continuado con los estudios formales pero no alcanza a completar el nivel secundario. Asimismo, si consideramos los porcentajes acumulados, observamos que el 84% de los cónyuges de las familias consideradas no alcanza a completar el nivel medio de educación.

<sup>15</sup> Las familias analizadas en la investigación presentada aquí, se constituyen a partir de la consideración de sus ingresos promedio e ingresos per cápita, en hogares que se encuentran bajo la línea de pobreza señalada por el INDEC para los meses en que fueron tomados los datos en las encuestas: febrero y julio de 2007.

CUADRO N° 4

## NIVEL EDUCATIVO FORMAL MUJER DEL NÚCLEO

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	o	7	4,7	4,7	4,7
	primario incompleto	32	21,3	21,3	26,0
	primario completo	50	33,3	33,3	59,3
	secundario incompleto	37	24,7	24,7	84,0
	secundario completo	17	11,3	11,3	95,3
	terciario incompleto	3	2,0	2,0	97,3
	terciario completo	3	2,0	2,0	99,3
	universitario incompleto	1	,7	,7	100,0
<b>Total</b>		150	100,0	100,0	—

FUENTE: Elaboración propia

Respecto a la calificación y la experiencia laboral de las mujeres integrantes de los núcleos de las familias consideradas en nuestra investigación, el 64,4% de las mismas manifiesta no haber aprendido ningún oficio u otro tipo de aprendizajes diferentes de los adquiridos a través de la escolarización formal en la escuela. Mientras que el 47,3% de las cónyuges consultadas no manifiesta haber tenido algún trabajo con anterioridad al momento de realización de la encuesta (trayectoria laboral o experiencia laboral previa Cuadro N° 5) y de aquellas que manifiestan haber tenido algún tipo de experiencia laboral, el 26% se ha ocupado en el servicio doméstico como el sector de ocupación mayoritario.

CUADRO N° 5

## TRAYECTORIA LABORAL MUJER DEL NÚCLEO

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	o	71	47,3	47,3	47,3
	comercio	12	8,0	8,0	55,3
	servicio doméstico	39	26,0	26,0	81,3
	empleo público	3	2,0	2,0	83,3
	comercio en el hogar	1	,7	,7	84,0
	fábrica	5	3,3	3,3	87,3
	Limpieza-portera	3	2,0	2,0	89,3
	Empresas varias	1	,7	,7	90,0
	Tareas relativas al cuidado de personas (niñera)	5	3,3	3,3	93,3
	Venta ambulante	2	1,3	1,3	94,7
	Industria del calzado	8	5,3	5,3	100,0
	<b>Total</b>		150	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia

CUADRO N° 6  
TRAYECTORIA LABORAL HOMBRE DEL NÚCLEO

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	0	16	10,7	10,7	10,7
	cortadero de ladrillo	3	2,0	2,0	12,7
	construcción	35	23,3	23,3	36,0
	tareas rurales	6	4,0	4,0	40,0
	fábrica metalúrgica	13	8,7	8,7	48,7
	comercio	12	8,0	8,0	56,7
	transporte	9	6,0	6,0	62,7
	changas varias	9	6,0	6,0	68,7
	industria de la madera	1	,7	,7	69,3
	taxista-remisero	5	3,3	3,3	72,7
	empleo público	11	7,3	7,3	80,0
	seguridad	1	,7	,7	80,7
	industria textil	2	1,3	1,3	82,0
	taller de reparaciones y oficios varios	6	4,0	4,0	86,0
	Mercado de Abasto	3	2,0	2,0	88,0
	otros	11	7,3	7,3	95,3
	Industria del calzado	4	2,7	2,7	98,0
	venta ambulante	3	2,0	2,0	100,0
<b>Total</b>		150	100,0	100,0	—

FUENTE: Elaboración propia

Al complementar la información acerca de la trayectoria y experiencia laboral de las mujeres del núcleo, con la trayectoria laboral de los jefes de hogar (Cuadro N° 6), observamos que el porcentaje mayor lo representan aquellos jefes de hogar que han manifestado experiencia laboral en la construcción como el sector de ocupación más representativo con el 23,3% de los casos y con una diferencia porcentual muy significativa respecto del resto de los sectores de ocupación mencionados en las trayectorias laborales de los jefes de hogar consultados.

Los datos observados en el análisis estadístico del municipio de Malvinas Argentinas están en consonancia con lo señalado por la bibliografía para lo que sucede en el nivel nacional considerando los datos de la EPH<sup>16</sup>.

El trabajo de campo a partir del cual fueron recabados los datos analizados en el presente trabajo fue realizado en los meses de febrero y julio de 2007, período considerando en una fase de crecimiento del ciclo económico. Los trabajos que analizan la situación ocupacional para el mencionado período indican que en el mismo se “reflejaría las barreras al empleo y a la generación de ingresos que estarían afectando a cónyuges de hogares con bajos ingresos, incluso en coyunturas expansivas. En cambio caía la proporción de hogares en los que el jefe varón estaba desocupado sobre todo en los dos primeros quintiles, lo que muestra, en parte, el impacto de la reorientación de la demanda laboral en la manufactura y la construcción hacia trabajadores varones” (Cortés y Groisman, 2008:38)

Observando los datos para la muestra de habitantes del municipio de Malvinas Argentinas, observamos que un 65,3% de las cónyuges no trabaja (Cuadro N°3), mientras que el 17,3% de los jefes de hogar se emplea en el sector de la construcción como el sector de inserción ocupacional más representativo (Cuadro N°7). En este sentido, ha sido señalado que, “la reactivación producía impactos sobre las cónyuges mujeres de hogares pobres: se producía una tendencia al retiro de la fuerza de trabajo, al mismo tiempo que se aumentaba la tasa de empleo y caía el desempleo” (Cortés y Groisman, 2008:40)

16 “Alrededor del 40% de los jefes de hogar con bajo nivel educativo estaban empleados en la construcción, el servicio doméstico-básicamente jefas mujeres en este caso- y el comercio. Este porcentaje fue inferior al 20% para aquellos jefes con mayor nivel educativo.” (Groisman, 2011: 87)

CUADRO N°7  
SECTOR DE OCUPACIÓN DEL HOMBRE DEL NÚCLEO

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
o	17	11,3	11,3	11,3
construcción	26	17,3	17,3	28,7
changas varias	20	13,3	13,3	42,0
comercio	8	5,3	5,3	47,3
industria de la madera	3	2,0	2,0	49,3
venta ambulante	2	1,3	1,3	50,7
taller y reparaciones varias/oficios	12	8,0	8,0	58,7
Mercado de Abasto	4	2,7	2,7	61,3
<b>Válidos</b> otros (grandes empresas)	10	6,7	6,7	68,0
taxista/remisero	7	4,7	4,7	72,7
Fábrica de calzado	1	,7	,7	73,3
Mantenimiento-limpieza-portero	5	3,3	3,3	76,7
empleo público	11	7,3	7,3	84,0
seguridad	2	1,3	1,3	85,3
Transporte	13	8,7	8,7	94,0
Fábrica metalúrgica	8	5,3	5,3	99,3
comercio en el hogar	1	,7	,7	100,0
<b>Total</b>	150	100,0	100,0	—

FUENTE: Elaboración propia

Sumado a los indicadores mencionados es importante considerar que en las familias analizadas existe un promedio de 2,2 menores de 16 años en los hogares. La presencia de menores en el hogar, como variable aproximada a las cargas familiares, nos permite aportar otro elemento más a la explicación de la baja participación laboral de los cónyuges en hogares de bajos ingresos o pobres.

Ahora bien, considerando el conjunto de los hogares (no sólo aquellos con el núcleo familiar completo), se observan diferencias significativas respecto al comportamiento laboral de las mujeres miembros del núcleo de las familias (Cuadro N°8). Así, en aquellos hogares sin presencia del hombre del núcleo, es decir, en aquellos hogares que asumen una jefatura de hogar femenina, las mujeres del núcleo que no trabajan alcanzan el 25% de los hogares, mientras que en los hogares con jefatura masculina, las mujeres del núcleo que no trabajan ascienden al 62,4% de los hogares. Asimismo, resulta significativo que en los hogares de jefatura femenina el 50% de las mujeres del núcleo familiar trabajan en actividades de tipo cuenta propia manual.

CUADRO N°8

TABLA DE CONTINGENCIA TRABAJO DE LA MUJER DEL NÚCLEO CAT. OCUPACIONAL SEGÚN JEFATURA DE HOGAR

			Jefatura de hogar		Total
			masculina	femenina	
Trabajo de la mujer del núcleo cat. ocupacional	o	Recuento	7	0	7
		% dentro de jefatura de hogar	4,5%	,0%	3,8%
	no trabaja	Recuento	98	7	105
		% dentro de jefatura de hogar	62,4%	25,0%	56,8%
	Cuenta propia/manual	Recuento	36	14	50
		% dentro de jefatura de hogar	22,9%	50,0%	27,0%
	empleado/manual	Recuento	5	1	6
		% dentro de jefatura de hogar	3,2%	3,6%	3,2%
	empleado/no manual	Recuento	7	0	7
		% dentro de jefatura de hogar	4,5%	,0%	3,8%
	profesional independiente	Recuento	1	0	1
		% dentro de jefatura de hogar	,6%	,0%	,5%
	jubilado/pensionado	Recuento	3	6	9
		% dentro de jefatura de hogar	1,9%	21,4%	4,9%
Total	Recuento	157	28	185	
	% dentro de jefatura de hogar	100,0%	100,0%	100,0%	

FUENTE: Elaboración propia

En este sentido, los datos observados en la localidad cordobesa respecto al comportamiento laboral de las mujeres en hogares en contextos de pobreza, parecen reforzar la hipótesis presente en la bibliografía acerca de la baja tasa de participación de las cónyuges en el mercado de trabajo en los hogares de bajos ingresos, en contextos de crecimiento económico. Sólo en los casos de hogares con ausencia de jefe de hogar masculino, es decir, en ausencia del hombre del núcleo familiar, la participación femenina en el mercado de trabajo es mayor. En consecuencia, podemos mencionar que en las familias analizadas en nuestra investigación, parece reproducirse la división sexual del trabajo hacia el interior de los hogares, encontrándose las mujeres del núcleo asociadas a tareas de tipo reproductivas y los hombres del núcleo desarrollando actividades productivas. Asimismo, encontramos que de este modo se refuerza la división entre el espacio de lo público-masculino y lo privado doméstico-femenino, puesto que incluso en los casos en los que las mujeres desarrollan tareas laborales, las mismas se encuentran estrechamente vinculadas al espacio de lo doméstico (Cuadro N°9: servicio doméstico 6,7%, comercios en el hogar 10%, tareas relativas al cuidado de personas 2,7%, etc.).

CUADRO N°9  
SECTOR DE OCUPACIÓN DE LA MUJER DEL NÚCLEO

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	o	101	67,3	67,3	67,3
	comercio en el hogar	15	10,0	10,0	77,3
	industria de la madera	1	,7	,7	78,0
	comercio	8	5,3	5,3	83,3
	venta ambulante	3	2,0	2,0	85,3
	servicio doméstico	10	6,7	6,7	92,0
	Limpieza-portera-comedor	2	1,3	1,3	93,3
	Tareas de cuidado de personas (niñera-enfermera)	4	2,7	2,7	96,0
	empleo público	2	1,3	1,3	97,3
	docencia	2	1,3	1,3	98,7
	industria textil	1	,7	,7	99,3
	otros	1	,7	,7	100,0
	Total		150	100,0	100,0

FUENTE: Elaboración propia

En síntesis, este tipo de comportamientos laborales en los hogares de bajos ingresos reproducen las desigualdades de género, que a se suman a las desigualdades de clase, como obstáculos para la superación de las condiciones de pobreza. De esta forma hemos observado que tanto la ocupación de las mujeres en las actividades mencionadas, como la ocupación de los hombres en la construcción o haciendo “changas”, se inscribe en lo que ha sido denominado el *sector informal* de la economía, asociado a bajos niveles de productividad, bajos ingresos e inexistente o insuficiente cobertura de los servicios de la seguridad social<sup>17</sup>. Asimismo, en general, aquellos sectores (servicio doméstico y construcción) son sensibles o “elásticos” a los períodos de crecimiento y recuperación económica en su capacidad de generar empleo<sup>18</sup>, pero son sectores considerados también como de inserción inestable.

Así, debido a la existencia de una segmentación del mercado de trabajo en términos de género, del nivel edu-

17 Las ocupaciones por cuenta-propia, en micro-empresas y en el servicio doméstico se inscriben en el sector informal de la economía. “El sector informal está constituido por actividades que se desarrollan bajo formas de producción que requieren reducido capital y calificaciones, presentan escasa división de tareas y jerarquización y la mano de obra está constituida por el patrón que también desempeña funciones laborales, los familiares no remunerados y asalariados, generalmente sin contrato de trabajo. El resultado de esta forma de operación es baja productividad e ingresos y desprotección. (...) Constituye una alternativa de empleo de alta flexibilidad que permite aprovechar eficientemente los tiempos disponibles de la familia (educación-trabajo de jóvenes y cuidado del hogar-empresa de las mujeres) y utiliza recursos fungibles que también desempeñan funciones tanto domésticas como productivas (casa habitación-empresa, trasporte familiar-comercial). (...) han constituido un mecanismo para enfrentar la carencia de empleo y los riesgos de la desprotección.” (Tokman, 2006:23) La informalidad es un concepto complejo y en algunos casos ambiguo, cuando se lo identifica con la precariedad o la no registración del trabajo. Para mayor precisión cabe recordar que “la Conferencia Internacional de Estadísticas Laborales en 1991 acordó definir al sector informal (...) por las características de las unidades productivas en las que dichas actividades se desarrollan (enfoque empresarial), más que por las características de las personas involucradas o sus posiciones ocupacionales (enfoque laboral). Mientras que, el informe del Director General de la OIT (2002) presentado a la Conferencia Internacional del Trabajo de ese año, sugiere que dado que la definición basada en el enfoque empresarial no captura todas las dimensiones del empleo informal, deberían clasificarse los trabajadores como formales o informales de acuerdo a sus status laboral”. Así se propone mantener el término “sector informal” pero ampliarlo “para incluir no sólo relaciones de producción sino también relaciones de empleo.” (Tokman, 2006: 23) La primera definición hace referencia a las características de los puestos de trabajo en el contexto de las características de las unidades de producción (sector informal) y la segunda, más amplia, a las características de las personas que se encuentran trabajando (enfoque regularista o legalista). “La innovación principal del segundo enfoque consiste en incluir como informales a todos los trabajadores, independientemente de donde trabajen, cuya relación de empleo no esté sujeta a los estándares de la legislación laboral, impuestos, protección social o derechos a ciertos beneficios laborales (vacaciones, permisos por enfermedad, indemnizaciones por despido, etc.). En síntesis, se agregan al sector informal los trabajadores desprotegidos que trabajan en empresas de más de 5 trabajadores.” (Tokman, 2006: 23) Conceptualmente, las dos definiciones de informalidad mencionadas, combinan dos unidades de análisis: unidad de producción y puestos de trabajo.

18 “La evolución sectorial del empleo revela el notable dinamismo que tuvieron la construcción y el servicio doméstico, ramas en que la presencia de trabajadores con bajo nivel educativo es tradicionalmente muy elevada. Puede apreciarse que en 2007 el volumen de ocupados en la primera de estas ramas de actividad fue de un 30.3% superior al vigente en 2004, mientras que en la segunda este valor ascendió al 24,7%. (...) De manera razonable, la disminución en la creación de puestos de trabajo constatada entre 2007 y 2008 se reflejó en las ramas que habían mostrado una fuerte expansión en los años previos, como son construcción y servicio doméstico” (Groisman, 2011:83)

cativo formal de los trabajadores y de la inserción en puestos de trabajo informales<sup>19</sup>, las posibilidades de salida de la pobreza para los hogares de bajos ingresos es desigual y presenta diversos obstáculos que se acumulan.

Teniendo en cuenta la evidencia empírica y los análisis señalados en la bibliografía especializada considerados hasta aquí, planteamos que las posibilidades de superar la condición de pobreza para los hogares de bajos ingresos, presenta diversos obstáculos: la baja tasa de incorporación de las cónyuges al mercado de trabajo, la inserción ocupacional en el sector informal, la inestabilidad y sensibilidad de los sectores de ocupación a los períodos de contracción económica, los bajos niveles de educación formal (para los jefes de hogar y cónyuges), capacitación y experiencia laboral (particularmente para las cónyuges mujeres), y la tendencia a la concentración de los empleos de calidad en determinados hogares. Por estos motivos, la política social de empleo y de sostenimiento de ingresos adquiere relevancia para atender la situación social de estas familias. En consonancia con este planteo, Cortés y Groisman señalan que “las mayores probabilidades de salida de la pobreza vía la ocupación de cónyuges solo tendría lugar en los hogares con mayores recursos, menos niños y cuando el jefe se mantiene ocupado”. A partir de análisis estadísticos de regresión, los autores confirman “que un aumento en el ingreso del jefe tiene mayor incidencia sobre la salida de la pobreza de los hogares que incrementos en los ingresos de cónyuges y otros miembros” (Cortés y Groisman, 2008:45). Asimismo, “entre el 75,3% (en 2004) y el 73% (en 2009) de los hogares obtuvieron sus ingresos de una sola fuente (de ocupaciones registradas, no registradas, por cuenta propia o empleadores). Este resultado pone de manifiesto las limitadas posibilidades que tienen los hogares para elaborar estrategias que les permitan combinar el tipo de ocupación al que logran acceder sus miembros” (Groisman, 2011).

## POLÍTICAS SOCIALES Y EL DEBATE SOBRE LA OFERTA DE TRABAJO

Existe un considerable debate respecto de los efectos de las políticas sociales de transferencias de ingresos. Desde el discurso de sentido común de sectores medios y altos, se hace hincapié en el fomento de la “vagancia” e incluso desde algunos enfoques teóricos se ha analizado el impacto de estas políticas sobre las decisiones de participación en el mercado de trabajo de las familias pobres. Así, desde perspectivas cercanas al liberalismo clásico o neo-clásico,

Se argumenta que tales medidas provocan un desincentivo por el trabajo al afectar la brecha entre las remuneraciones laborales vigentes en el mercado y el salario de reserva de los beneficiarios-aquel monto por debajo del cual no están dispuestos a aceptar un empleo<sup>20</sup>. Desde visiones alternativas se ha señalado, en cambio, que estas transferencias alientan la inserción en el mercado de trabajo de los perceptores debido a que incrementan los recursos necesarios para incorporarse a la búsqueda activa de empleo (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011:3).

Desde las concepciones clásicas toda transferencia del estado hacia los desocupados u ocupados de bajos ingresos podría ser vista como causal de subutilización y/o asignación ineficiente de la fuerza de trabajo potencialmente disponible en una sociedad. En consecuencia, consideramos necesario mencionar los argumentos que subyacen a determinados diagnósticos, puesto que a partir de ellos, se pensaron y diseñaron las políticas sociales focalizadas que fueron financiadas en toda América Latina a partir de las “recetas” de los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI). Así, las políticas sociales de transferencias de ingresos monetarios fueron diseñadas desde el esquema de la contraprestación o bajo el paradigma de las transferencias condicionadas, a través del cual los beneficiarios se debían comprometer a dar algo a cambio del dinero recibido<sup>21</sup> (contraprestación laboral, garan-

<sup>19</sup> Los índices de empleo no registrado suelen ser especialmente elevados en ciertos sectores de actividad, como servicio doméstico, construcción y comercio, en los que se concentran los trabajadores pertenecientes a los hogares de menores recursos.

<sup>20</sup> La disminución –o cierre– de la brecha de ingresos entre las situaciones de inactividad/desocupación y la de ocupar un puesto de trabajo es parte central de la explicación. Ello deriva del supuesto utilizado en los modelos de oferta de trabajo bajo el cual los individuos definen su disponibilidad para el empleo así como el nivel salarial al cual maximizan su utilidad. Así, las transferencias de ingresos –y toda otra modificación que altere el ingreso laboral neto de las personas– revestirá algún impacto sobre la participación económica de la población” (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011: 5).

<sup>21</sup> Entre ellos: El Plan Trabajar iniciado en 1996, que consistía en “transferencia monetaria a individuos en situación de pobreza desempleados, con la exigencia de una contraprestación laboral de entre 30 y 40 horas semanales. Proveía a jefes de familia con Necesidades Básicas Insatisfechas- NBI- una ocupación transitoria en el área de construcción y mantenimiento de infraestructura comunitaria. Llegó a tener cerca de 200.000 beneficiarios. Las fases siguientes del plan fueron los planes Trabajar II (1997-1998) y Trabajar III (1998-2002), que alcanzaron un máximo de 130.000 beneficiarios en 1997.” (Ibídem, p. 10) El Plan Jefes: Implementado por el MTE y SS. “Este programa se dirigió a hogares con hijos menores de 18 años en los cuales el jefe de hogar estuviese desocupado. También alcanzó a aquellos hogares que tuvieran hijos con discapacidad- independientemente de su edad-, individuos mayores de 60 años sin acceso a una prestación previsional y a hogares en los que la jefa de hogar o cónyuge del jefe estuviera embarazada. Consistía en una transferencia fija de 150 pesos con la obligación de presentar los certificados de asistencia regular a clase de sus hijos, mantener sus calendarios de vacunación al día, y a la vez, los beneficiarios debían realizar algún tipo de contraprestación laboral o participación en actividades de capacitación con una dedicación horaria de entre cuatro y seis horas diarias. El plan alcanzó a cubrir casi 2.000.000 de hogares, aproximadamente el 20% de los existentes en el país” (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011:11).

tizar la asistencia escolar y los controles sanitarios de los niños, asistencia a cursos de capacitación, terminalidad educativa, etc.) con el objetivo de lograr construir el consenso y legitimidad de la asignación de esos recursos para el conjunto de la sociedad.

Así, no es menor mencionar los supuestos que implican estos argumentos, ya que la idea del “merecimiento” y justificación individual de la situación de carencia está presente como el supuesto más fuerte y no el compromiso solidario que supone la constitución de un derecho ciudadano:

Tales políticas podrían perpetuar una situación de dependencia respecto de la ayuda estatal cuando lo pertinente era la reubicación de las personas en el sistema económico del que habían sido desplazados. A partir de tal diagnóstico la política social vio reorientar su foco desde aquellos mecanismos de redistribución y suministro de ingresos a la población pobre hacia otros objetivos centrados en la promoción de la responsabilidad individual y la planificación del curso de vida (Deacon, 2002 y Alcock, 2004, citado en: Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011:6).

Siguiendo a Castel queremos destacar la importancia de señalar estos argumentos puesto que suponen considerar el esquema de protección social bajo un nuevo paradigma que:

Llevado al límite implica un recentramiento de las protecciones sobre las poblaciones ubicadas fuera del régimen común porque sufren de una desventaja o discapacidad entendidas en el sentido amplio de la palabra: situaciones de gran pobreza; déficit diversos, físicos, psíquicos o sociales; “inempleabilidad”; etc. Protección significaría aquí tomar a cargo a los caídos en desgracia. Pero llamar a estas medidas “discriminación positiva” no basta para borrar la estigmatización negativa que siempre se vinculó con este tipo de medidas. (...) Estas nuevas protecciones rompen la tradición desresponsabilizante de la asistencia en la medida en que promueven una movilización de los beneficiarios que son incitados a volver a hacerse cargo de sí mismos. (...) Pero estas intenciones respetables subestiman la dificultad y con frecuencia el irrealismo que hay en apelar a los recursos del individuo, tratándose de individuos que precisamente carecen de recursos. Es paradójico que a través de estas diferentes medidas de activación se pida mucho más a quienes tienen poco –y a menudo más que a los que tienen mucho-. Por lo tanto, no hay que sorprenderse que el éxito efectivo de estas empresas sea más bien la excepción que la regla (Castel, 2004:92).

Retomando el debate mencionado anteriormente sobre los efectos de estas nuevas políticas sociales sobre la tasa de participación de la fuerza de trabajo, destacamos que “la mayoría de los estudios empíricos indican, que los efectos de medidas de protección social sobre la tasa de actividad son relativamente leves y se concentran principalmente en las mujeres, personas con bajo nivel educativo, y, en el caso de América Latina, niños” (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011: 8). Asimismo, esto adquiere mayor sentido si consideramos los obstáculos que mencionáramos anteriormente para la inserción laboral femenina en los hogares pobres.

Así, desde enfoques heterodoxos, se señalan los efectos positivos de las políticas sociales de transferencia de ingresos sobre la tasa de actividad:

Algunos autores han mostrado que las transferencias de ingreso aportan en forma sensible a bajos niveles de desigualdad lo cual redundaría en mayor integración social y acceso a servicios educativos de mejor calidad que mejoran la perspectiva para la inserción en el mercado de trabajo (Goñi et al., 2008; Huber y Stephens, 2001 y Contreras y Plaza, 2008). En consecuencia con este planteo, en el caso Argentino, se pudo corroborar que la transferencia monetaria estuvo asociada a una mayor probabilidad de ingresar a la actividad económica-tanto a la desocupación como a un puesto de trabajo-. Sin embargo, en el análisis por separado para varones y mujeres se confirma que ello ocurrió exclusivamente para los primeros y sólo en el tránsito de la inactividad a la desocupación. La activación económica que habría tenido la AUH (Asignación Universal por Hijo)<sup>22</sup> sobre los miembros hombres de los hogares beneficiarios resulta compatible con ciertas pautas culturales que asignan a las mujeres la responsabilidad sobre el cuidado de los niños y demás labores domésticas. Por otra parte, pudo haber influido en ese resultado las condicionalidades del programa vinculadas a la asistencia escolar y controles sanitarios, cuestiones que se encuentran habitualmente a cargo de las mujeres (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011: 19).

<sup>22</sup> En el mismo trabajo también se analizan los impactos del Plan de Inclusión Previsional (PIP), pero por cuestiones de espacio no será abordado en esta oportunidad.



Al analizar los datos respecto a la participación laboral en los hogares del municipio de Malvinas Argentinas observamos que dentro del grupo de familias que reciben algún tipo de política social de transferencias condicionadas de ingresos, el 80% de las mujeres del núcleo no trabaja, mientras que para el conjunto de hogares que no reciben asistencia estatal a través de políticas sociales, el 60% de las mujeres del núcleo no trabajan. Sin embargo, si observamos lo que sucede para los hombres del núcleo de las familias, encontramos que para el conjunto de hogares que reciben algún tipo de política social de transferencia de ingresos, sólo el 2,5% de los hombres no trabaja, mientras que dentro del conjunto de hogares que no reciben asistencia estatal, el porcentaje de los hombres del núcleo que no trabajan asciende a 4,5%.

En consecuencia, la participación económica de los jefes de hogar en los hogares beneficiarios de política social, parecería ser levemente mayor a la participación de los jefes en el caso de los hogares no beneficiarios, pero las diferencias porcentuales no son significativas.

La baja tasa de actividad en los hogares de menores recursos, particularmente para las mujeres cónyuges,

Sugiere la necesidad de aplicar políticas que faciliten la incorporación plena de los miembros de estos hogares al mercado de trabajo. Políticas como la provisión de centros de cuidado infantil de calidad así como el mejoramiento de las vías de comunicación y acceso desde/hacia los barrios donde residen los hogares de menores recursos parecen ineludibles. También contribuirían ciertos esquemas de capacitación laboral dirigidos hacia quienes exhiben las mayores dificultades para el acceso de un empleo de buena calidad. Desde luego estas iniciativas debería ir acompañadas de otra medidas de estímulo a la demanda de empleo para estos grupos de población. La radicación de unidades productivas en las zonas segregadas espacialmente es también un componente necesario a considerar (Groisman, Bossert y Sconfienza, 2011: 21).

## CONCLUSIONES

Existe consenso en señalar la existencia de un sostenido proceso de mejoramiento en las condiciones del mercado de trabajo en Argentina desde aproximadamente 2003 y hasta 2008. Sin embargo, a partir de los argumentos y la información estadística expuesta hasta aquí, podemos concluir que existe una segmentación en la distribución de las oportunidades laborales y un impacto diferencial de las mejoras que se observan a nivel global en los indicadores de empleo. La magnitud del déficit de empleo de calidad todavía observable en la sociedad argentina es del orden del 45% de los ocupados urbanos que se compone de trabajadores asalariados no registrados y por cuenta propia no profesionales (EPH 2010)” (Groisman, 2011:101).

En el presente trabajo hemos analizado, particularmente, las condiciones laborales que afectan a las familias pobres. Así, en primer lugar hemos destacado la particularidad del comportamiento de los cónyuges en los hogares de bajos ingresos. Al respecto se menciona la baja tasa de participación económica de las cónyuges mujeres en el mercado laboral, haciendo hincapié en las cargas familiares, los bajos niveles de educación formal, capacitación y experiencia laboral, escasa demanda de trabajo en el contexto de un municipio pobre con escasa infraestructura, el efecto del desaliento, la inexistencia de servicios estatales gratuitos como guarderías, e insuficientes medios de comunicación y transporte con la ciudad de Córdoba como principal centro de demanda de trabajo, como algunos de los motivos por los cuales se argumenta el sentido de dicho comportamiento. Asimismo, se destaca que el empleo de cónyuges mujeres tiene una incidencia limitada en la reducción de la pobreza en períodos de crecimiento económico para los hogares con menos recursos.

Luego, se ha analizado la evidencia acerca de la concentración de la creación de nuevos puestos de trabajo registrados en las mismas familias y los riesgos que supone la ocupación en el sector informal para las familias pobres, dada la inexistencia de cobertura de la seguridad social, bajos ingresos, y mayor inestabilidad y sensibilidad a los comportamientos del ciclo económico.

Por último, en contraposición con lo planteado desde las visiones clásicas y neo-clásicas, se ha puesto hincapié en señalar los efectos positivos de las políticas sociales de transferencia de ingresos monetarios a las familias (particularmente revisando los resultados de trabajos que presentan los impactos de la AUH sobre la tasa de actividad de los hogares de bajos ingresos) provocando el aumento de la tasa de participación de los jefes de hogar hombres. “La baja tasa de actividad en los hogares más pobres sugiere, a la vez, la necesidad de aplicar políticas que faciliten la incorporación plena de los miembros adultos de los hogares al mercado de trabajo, desalentando así la aceptación de empleos precarios” (Groisman, 2011:102).

A partir de estos argumentos y datos hemos intentado fundamentar la importancia de considerar globalmente al hogar o unidad doméstica, como unidad de análisis para abordar la situación laboral y problemáticas

relacionadas que afectan a las familias de bajos ingresos o pobres; puesto que en contextos de pobreza suelen conjugarse problemáticas sociales de diversa índole. En síntesis, al analizar los indicadores acerca del comportamiento del mercado de trabajo en la Argentina reciente, hemos intentado subrayar algunas de las limitaciones de los hogares pobres para recibir y capitalizar en tanto familia, los impactos del mejoramiento del ciclo económico en fases de crecimiento y del mejoramiento general de los indicadores de empleo. El objetivo final ha sido poner el foco sobre la necesidad e importancia de políticas sociales que contemplen de manera global las situaciones que afectan a los hogares con elevada vulnerabilidad social o que se encuentran más expuestos al riesgo social. En este sentido, se propone complejizar la información proveniente de los indicadores globales sobre mercado de trabajo y complementarla con políticas que contemplen como factores los procesos de segregación socio-residencial, la falta de servicios de comunicación y transporte adecuados, la necesidad de guarderías infantiles, etc.

## BIBLIOGRAFÍA

BECCARIA, L. y GALÍN, P. (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Buenos Aires. Osde-CIEPP: 37-70.

BECCARIA, L. y GROISMAN, F. (2009). “Informalidad y pobreza: una relación compleja”. En: *Argentina desigual*. Buenos Aires. UNGS-Prometeo.

CASTEL, R. (2004). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?*, Buenos Aires, Manantial.

CORTÉS, R. y GROISMAN, F. (2008). “Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?” En: AGUILAR, J. G. *Pobreza, exclusión y desigualdad*, Quito. FLACSO-Ministerio de Cultura.

CORTÉS, R.; GROISMAN, F. y HOSZOWSKI, A. (2004). “Transiciones ocupacionales: el caso del plan jefes y jefas”, en *Realidad Económica*, n° 202, Buenos Aires.

DAMILL, M. y FRENKEL, R. (2006). “El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera”, en *Revista de la CEPAL* N° 88, Santiago de Chile.

GROISMAN, F. (2011). “Argentina: los hogares y los cambios en el mercado laboral (2004-2009)”, en *Revista de la CEPAL* 104, agosto 2011, Santiago de Chile.

GROISMAN, F., BOSSERT, F. y SCONFENZA, M. E. (2011). “Políticas de protección social y participación económica de la población en Argentina (2003-2010)”, en *Avances de investigación*. N° 1 Noviembre 2011. Publicación del Equipo de investigación en trabajo, distribución y cuestiones sociales CONICET-UBA. Documento de trabajo, Buenos Aires.

MARSHALL, A. y PERELMAN, L. (2004). “Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos”, en *Estudios sociológicos*, N° 65.

MONZA, A. (2002). “Los dilemas de la política de empleo en la coyuntura argentina actual”, Buenos Aires. Fundación OSDE-CIEPP.

SAVIA, A. (2007). Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político. En: SALVIA, A. y CHÁVEZ MOLINA, E. (eds.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina*. Buenos Aires.

TOKMAN, V. (2006). “Inserción laboral, mercados de trabajo y protección social”, Serie Financiamiento del desarrollo 170, Documento de proyecto, CEPAL, Santiago de Chile.

## Las transformaciones de la política española de cooperación al desarrollo en gobernabilidad democrática: marco institucional, definición estratégica y acciones

Marisa Ramos Rollón

Conferencia de Ministros de los Países Iberoamericanos (COMJIB)  
[marisa.ramos@comjib.or](mailto:marisa.ramos@comjib.or)

Recibido: 5 de noviembre de 2013  
Aceptado: 13 de diciembre de 2013

### Resumen

*En este artículo se analiza la política española de cooperación al desarrollo en materia de gobernabilidad democrática, apuntando algunos rasgos de la trayectoria de la cooperación en este sector en la última década, y analizando los factores que explican las transformaciones de la misma, tanto los que se refieren a la evolución del marco institucional en el que se ha llevado a cabo, como al desarrollo estratégico y programático que la ha definido. Además, se analiza la evolución de los programas y proyectos en este ámbito. Este análisis tiene como objetivo contribuir a identificar cuáles han sido los cambios esenciales en la política de desarrollo en este sector, así como los factores que explican estos cambios y los límites de los mismos. Todo ello con el fin último de extraer aprendizajes del pasado más reciente que sirvan para mejorar las acciones a desarrollar en el futuro en este sector.*

### Palabras clave

*Cooperación al desarrollo, gobernabilidad democrática, democracia, instituciones, desarrollo*

## The Transformations of the Spanish Policy of Cooperation for the Development in Democratic Governance: Institutional Frame, Strategic Definition and Actions

### Abstract

*This article analyzes the Spanish Policy of Cooperation for the Development in democratic governance, pointing some of the features of the cooperation track in this sector in the last decade, and also analyzing the factors that explain its own transformations, which concern both the evolution of the institutional frame where it has been executed, and to the strategic and programmatic development that sets it. Moreover, the evolution of the programs and projects in this area is analyzed. This analysis seeks to contribute to identify what were the essential changes in development policy in this sector, as well as the agents that explain these changes and the bounds of them. All of it with the purpose of drawing apprenticeship from the recent past which help to ameliorate the actions to develop hereafter in this sector.*

### Key words

*Development cooperation, democratic governance, democracy, institutions, development*

## INTRODUCCIÓN

El apoyo a la gobernabilidad democrática constituye uno de los sectores que caracteriza y da entidad a la política española en cooperación para el desarrollo desde sus inicios. Por diferentes factores, políticos, culturales, históricos o lingüísticos, España ha adquirido un rol de relevancia en cooperación al desarrollo precisamente por su contribución a este sector, especialmente orientada hacia la región latinoamericana. Diversos informes externos así lo acreditan, como el examen a la Cooperación Española de 2011 por parte del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), que además insta a los actores centrales de esta cooperación a definir una mejor estrategia y desarrollar un mayor liderazgo en la ayuda internacional en el ámbito del desarrollo institucional, en áreas específicas como la reforma judicial, la descentralización, la administración fiscal o la reforma de los sistemas de seguridad y orientado hacia países de renta media<sup>1</sup>.

La trayectoria de la cooperación en este sector presenta, sin embargo, características particulares que afectan indudablemente al modelo de ayuda que se ha desarrollado y al impacto de la misma. España no solo ha alcanzado una posición reconocida en tanto país comprometido con el desarrollo a nivel internacional, sino que ha puesto a disposición de los países en desarrollo, especialmente hacia América Latina, su propia trayectoria de país que ha experimentado un profundo cambio político, económico y social, trayectoria que se suma al potencial que le aportan los lazos políticos, históricos y culturales que tiene con muchos de los países hacia los que se orienta esta ayuda. El apoyo de la cooperación española al sector de la gobernabilidad democrática se ha focalizado tradicionalmente en el fortalecimiento de ciertas instituciones públicas, fundamentalmente las relacionadas con el funcionamiento del estado de derecho, la administración pública y con los gobiernos locales. Las actuaciones que le han dado contenido han sido, además, básicamente técnicas y lideradas y gestionadas por entidades públicas españolas.

La cooperación en este sector ha estado liderada, fundamentalmente, por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)<sup>2</sup>, en tanto que esta institución ha programado, diseñado, gestionado y/o coordinado la mayor parte de las actuaciones en materia de gobernabilidad democrática del conjunto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) española.

La relevancia y prioridad que los distintos responsables políticos han dado a este sector, su consideración como ámbito que da entidad y define a la propia cooperación española y la complejidad de actores y subsectores que engloba, hacen del análisis de la ayuda en este sector un caso de interés para extraer conclusiones que permitan avanzar y mejorar en la forma de hacer cooperación al desarrollo. Y esto es especialmente necesario en un contexto de cambio y transformación de la política de ayuda al desarrollo, no solo en España, sino en el contexto internacional.

El objetivo de este artículo es apuntar algunos rasgos de la trayectoria de la ayuda en este sector en la última década, analizando tanto la evolución del marco institucional en el que se ha llevado a cabo, como el desarrollo estratégico y programático que la ha definido, y la evolución en el ámbito de la gestión de programas y proyectos en este ámbito. Este análisis tiene como objetivo contribuir a identificar cuáles han sido las transformaciones esenciales en la política de desarrollo en este sector, así como los factores que los explican y los límites de los mismos. Todo ello con el fin último de extraer aprendizajes del pasado más reciente que sirvan para mejorar las acciones a desarrollar en el futuro en este sector.

Para realizar este análisis, se cuenta con la información procedente de la experiencia de gestión de la autora en la AECID en el sector de la gobernabilidad democrática en América Latina entre los años 2005 y 2010. Además, se ha contado con los datos procedentes de informes internos, como el *Diagnóstico de la Ayuda de la AECID en el sector de gobierno y sociedad civil* elaborado en noviembre de 2009 o el *Informe sobre las intervenciones de cooperación en los sectores de gobernabilidad democrática y construcción de paz en América Latina (2008-2011)*. Esta información se complementa con la procedente de los Informes de Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Española (PACI), que ofrecen datos oficiales de gestión de la cooperación española en todos los sectores, incluidos los del sector de la gobernabilidad democrática.

En el ámbito teórico, la pregunta de investigación planteada, es decir, la descripción y explicación de los cambios y transformaciones de una política pública remite necesariamente a los análisis realizados sobre las ex-

<sup>1</sup> Específicamente, el Informe recomienda: “Make capacity building a goal in its country partnership frameworks, and collect and share Spanish lessons and experience with capacity development, especially in middle-income countries” p. 20 OECD 2012.

<sup>2</sup> La AECID se ha construido sobre la base de instituciones que la precedieron, en una suerte de sedimentación por etapas. Antes fue la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), antes el Instituto de Cooperación Internacional (ICI) y antes incluso el Instituto de Cultura Hispánica (ICH).

plicaciones del cambio de las políticas públicas, entre los que son referencia ineludible los trabajos Hogwood and Peters (1983), Sabatier y Jenkins (1993) o Capano and Howlett (2009).

En el análisis que se plantea en este trabajo se hace especial énfasis en dos aspectos nucleares para explicar las transformaciones en las políticas públicas: la relación entre estrategia y acción o los denominados problemas de implementación y los análisis de actores, especialmente en lo que se refiere a coaliciones promotoras. Ambos planteamientos teórico-metodológicos resultan de especial utilidad para analizar la política objeto de análisis en este artículo. En el primer caso, encaja especialmente bien la complejidad de la relación entre estrategias y acción con la política, planteada por algunos autores como Mintzberg y Jorgensen (1995), que establecen la pertinencia de analizar el proceso de formulación e implementación superando el modelo racional o del actor inteligente y las críticas y cuestionamientos realizados a ese modelo que representa el incrementalismo de Lindblom (1992). Mintzberg y Jorgensen (1995) sitúan en lugar central de su análisis la idea de la estrategia, en tanto norma de acción congruente en el comportamiento a través del tiempo, diferenciando además entre estrategia deliberada, equivalente al concepto de planificación y formulación del modelo racional y la estrategia emergente, que incorpora la idea de aprendizaje, en tanto que las organizaciones pueden aprender mientras formulan la estrategia.

Desde los años 80, la cuestión teórica relativa al cambio en las políticas públicas tuvo un impulso importante con los trabajos críticos al modelo tradicional del ciclo de políticas y la propuesta alternativa de las *coaliciones promotoras* desarrollados por Sabatier y Jenkins-Smith (1993). Estos autores consideran necesario desechar el modelo del ciclo por considerarlo poco útil para tomar en cuenta la realidad de los procesos políticos y permitir explicar los cambios de las políticas a largo plazo (Sabatier, 1999). El origen del enfoque de *las coaliciones promotoras* se plantea, según su propio proponente (Sabatier, 1999: 117-120) con la intención de desarrollar una alternativa al enfoque del ciclo de las políticas entonces dominante, con el fin de realizar una síntesis de los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de la implementación e integrar de manera más satisfactoria el papel de los técnicos y otros actores en los procesos de política.

Estos enfoques resultan especialmente útil para abordar la política española de cooperación al desarrollo en general, ya que ésta ha sido una política especialmente prolija en fundamentaciones teóricas y planteamientos estratégicos cuya implementación y ejecución ha sido especialmente compleja y en la que se ha puesto de manifiesto la dificultad para integrar estrategia y acción, para integrar en la estrategia el aporte técnico y en definitiva para facilitar el aprendizaje en la formulación e implementación de esta política.

## GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA Y DESARROLLO

Las instituciones no fueron centrales en el debate sobre el desarrollo hasta que el enfoque neoinstitucionalista en la década de 1970 rescató la necesidad de vincular el desarrollo con las instituciones. A partir de ese momento, se generó un cambio importante en la evolución de la economía, la ciencia política y la sociología promoviéndose una convergencia de sus enfoques en temas como las instituciones y el desarrollo económico. Esta convergencia giró alrededor del concepto de “instituciones”, un término familiar en sociología y antropología social pero que constituyó un cambio importante en las teorías del desarrollo, dominadas hasta ese momento por el paradigma neoclásico y especialmente por las teorías de la modernización. Sin embargo, esta convergencia ha ido acompañada de bastante confusión conceptual y teórica, que requiere un análisis del concepto de instituciones y su vinculación con las formas políticas vinculadas a la democracia.

El concepto de institución se desarrolla en el ámbito de las teorías del desarrollo. Según el neoinstitucionalismo, para entender el funcionamiento social y económico es necesario entender las reglas del juego, las normas que rigen las interacciones de los actores, normas que pueden ser formales pero también informales. Este concepto de institución incide directamente, por tanto, en el crecimiento económico y por ende en el desarrollo, ya que las reglas del juego marcan los límites de actuación y el comportamiento de los actores, y por tanto, de las fuerzas sociales y económicas. Más aún, no solo limitan ese comportamiento sino que moldean la propia configuración de actores. A partir del trabajo de North (1990), son numerosos los trabajos que constituyen ya una referencia en el establecimiento de los vínculos entre desarrollo e instituciones políticas (Kaufmann y otros, 1999, Rodrik y otros, 2004 o Grindle, 2007, entre otros) y entre desarrollo y democracia (Diamond, 1993 y Przeworski, 2004).

Las instituciones políticas, por tanto, explican y condicionan el desarrollo, y su diseño y eficacia tienen una implicación directa en el mismo. Su adecuado funcionamiento y su mejora es, consecuentemente, un requisito, una condición para el desarrollo. La idea de promover eficacia en las instituciones como instrumento al mejor funcionamiento del mercado se traduce en la necesidad de promover la gobernabilidad como instrumento para promover desarrollo.

El concepto de desarrollo humano (Sen, 1989) aporta una visión mucho más amplia a la idea de desarrollo, superando las visiones más constreñidas del desarrollo que lo equiparaban al crecimiento económico. Incorpora en la propia idea de desarrollo la garantía y protección de derechos, no solo los derechos humanos, sino también los políticos y económicos. Desde esta óptica, la protección y garantía de los derechos por parte de las instituciones forma parte intrínseca del propio concepto de desarrollo. La idea de democracia por tanto se integra como una dimensión más del desarrollo humano. El funcionamiento adecuado de las instituciones para protegerlos y garantizarlos ya no es una vía al desarrollo, sino que es una vertiente misma del desarrollo.

Estas revisiones conceptuales y teóricas se han plasmado en las políticas de cooperación al desarrollo desde hace unas décadas, de forma que ya todas las agencias y actores que promueven desarrollo incorporan entre sus prioridades el apoyo a la gobernabilidad, ahora ya con el adjetivo de democrática. El vínculo entre democracia, tanto en lo que se refiere a derechos como a inclusión y participación, y desarrollo se plasma en programas y proyectos concretos que dan contenido a las políticas de desarrollo en las últimas décadas. En este proceso no fue ajena la Cooperación Española.

## **TRAYECTORIA DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN EL SECTOR DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN LA ÚLTIMA DÉCADA**

### **La evolución del marco institucional de la cooperación en este sector**

España comenzó a desarrollar un papel como país donante a finales de la década de 1980 cuando asumió un compromiso político de primer orden con los procesos de paz en Centroamérica y con la resolución del conflicto armado en esa región (Díaz Rato, 2007: 349 y ss.). Sin duda, ese fue el inicio de lo que podría denominarse política de cooperación al desarrollo, aunque en estos años la ayuda se llevó a cabo de acuerdo a unos patrones *sui generis*, de difícil encaje, en la mayor parte de los casos, en los parámetros esenciales de la ayuda al desarrollo a nivel internacional, definida fundamentalmente por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

La conformación del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) en torno a la Conmemoración del V Centenario otorgó a esta política la estructura institucional necesaria para encajar las acciones y para desarrollar esta incipiente política pública de compromiso con el desarrollo. La creación de las primeras oficinas en el exterior se orientaron en buena medida hacia el apoyo a diversos procesos políticos, acompañados de otros programas sociales más o menos insertables en lo que ahora se denomina ayuda al desarrollo.

En cualquier caso, el apoyo al sector de gobernabilidad en la región centroamericana da, en buena medida, origen y entidad a la política de ayuda al desarrollo en su conjunto, de forma que a partir de este germen se empiezan a llevar a cabo acciones en gran parte de los países de la región latinoamericana así como en otras áreas geográficas, principalmente el Magreb. Y todo ello en un momento en el que ya se amplían los sectores de intervención hacia ámbitos como el patrimonio, la educación o la salud.

A finales de la década de 1980 se produce un crecimiento importante de la política de cooperación al desarrollo en su conjunto, sobre todo la que lleva a cabo el ICI luego denominado AECI, constituido como tal en 1988. Se inicia un despliegue de estructura en la mayor parte de los países de la región y se inician programas de cooperación amplios y diversos, siendo la gobernabilidad democrática un sector constante y permanente en todos ellos. La década de 1990 supone la puesta de largo de la política española de cooperación al desarrollo y el tránsito decisivo de España como país receptor de fondos de desarrollo a país donante de ayuda al desarrollo. No hay que olvidar que tal como señala Robles (2007: 73) España solicitó dejar de ser parte de la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de países en desarrollo en 1983 y no fue miembro de dicho Comité hasta 1991, es decir, hace poco más de 20 años. En 1998 se aprueba, con acuerdo de todos los grupos, la Ley de Cooperación Internacional, que trató de dotar de principios, objetivos, prioridades y modalidades a esta política. Se le otorgaba a la AECI la gestión fundamental de la política. Así mismo, se crearon otros órganos, como la Comisión Interministerial (2000) o el Consejo de Cooperación (2001).

En la década de 2000 se inicia un proceso de crecimiento importante de la propia AECI, de forma que se consolida el despliegue de su estructura en América Latina y el norte de África y adquieren relevancia proyectos en este sector en la mayor parte de los países. Es también el momento en el que se inician programas de ámbito regional, como el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica (PCRC), que aunque incluye algunas acciones en gobernabilidad democrática, se orienta fundamentalmente a otros ámbitos relacionados con sectores sociales básicos y productivos (educación, empleo o turismo). La cooperación en este sector se llevó a cabo, además, de la mano e, incluso, orientada por ciertas instituciones españolas y por tanto, induciendo ciertos temas y modos de

gestión. Estos rasgos son especialmente pertinentes para los subsectores de justicia y seguridad, de administración pública y de administración local<sup>3</sup>.

Sin embargo, a lo largo de la década de 2000, la cooperación en este sector aportó una experiencia para el conjunto de las instituciones españolas competentes en la política de ayuda al desarrollo que resultó decisiva sobre todo para potenciar y/o profundizar lazos entre instituciones y para facilitar el diálogo y la interlocución política, que capitalizaron fundamentalmente las mismas instituciones públicas españolas que estaban tras el diseño y la gestión de los proyectos y programas, como el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Ministerio del Interior o la Agencia Tributaria. Esta capacidad de interlocución no repercutió en la misma medida en la propia AEI, que la mayoría de las veces quedaba reducida a la función de *caja pagadora* de las acciones. Tampoco fue orientada y/o rentabilizada como habría sido deseable por parte de la política exterior española, más allá de la utilidad práctica, a veces no menor, que le otorgaba a las embajadas la posición de donante flexible y confiable. Por tanto, esta cooperación acabó quedando reducida a actuaciones y apoyos de carácter puntual, basados en una relación oferta-demanda poco teorizada, poco ordenada y, por tanto, con impactos relativamente bajos. A su vez, se llevó a cabo de forma muy fragmentada, poco orientada y muy dependiente de elementos coyunturales y/o de intereses de las entidades públicas españolas que las gestionaban, en colaboración con las contrapartes locales, así como, a veces también del interés de la política exterior del momento.

A partir de 2004-2005, se producen una serie de cambios que se reflejan en un importante crecimiento presupuestario, en la ampliación de nuevas áreas geográficas a las que orientar la ayuda y en la incorporación de los principios emanados de los debates desarrollados en el seno de la comunidad donante del ámbito OCDE, sobre todo en lo que se refiere a la adopción de los principios relacionados con la calidad de la ayuda. La Declaración de París de 2005 se convierte en el planteamiento orientador de las acciones de la cooperación española a partir de ese momento (Iglesias Caruncho y otros, 2007: 13-14). Con estos cambios, la política de cooperación española asumiría la ortodoxia avanzada en el ámbito de la comunidad internacional y España pasaría a realizar un esfuerzo de gigante por dejar de ser un país donante sui generis y particular en sus orientaciones, zonas de interés y principios, para convertirse en un país “normal” (Ayuso, 2007: 565-568) en lo que se refiere a los principios estandarizados por la comunidad donante. De hecho, los principales cambios de esta etapa, crecimiento presupuestario, cambio institucional, incorporación de nuevas áreas y nuevos instrumentos y fortalecimiento de la planificación y la teorización pueden ser interpretados en esta clave, en la necesidad de que España asumiera la ortodoxia en esta política y con ello superar su particularidad como país donante.

Además, estos cambios se plasmaron en las propuestas de cambio de la AEI, como principal actor público de esta política. Este cambio se reflejó en el crecimiento de la organización, que en ningún caso fue parejo al incremento del presupuesto a gestionar. Este cambio se plasmó en el Real Decreto 1403/2007, de 26 de octubre, según el cual se reguló la nueva Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo (AECID), añadiéndole al nombre de la institución el término Desarrollo. Igualmente, se materializó en la apertura de nuevas oficinas, en la creación de nuevas unidades en la sede en Madrid y en la adopción de procedimientos supuestamente más ágiles en el marco de la ley de agencias de 2001 que sirvió de cobertura. De igual manera, se incorporó en la estructura de la nueva Agencia la transversalización del enfoque sectorial, de forma que se creó, con rango de Dirección General, una unidad administrativa para trabajar el ámbito sectorial, incluyéndose en ella, como un sector más, la gobernabilidad democrática<sup>4</sup>.

### El énfasis en la definición del marco estratégico y programático

Indudablemente, uno de los principales cambios que caracterizaron esta última etapa, desde 2004, fue el peso otorgado a la definición de un marco teórico y de una estrategia de la política de cooperación al desarrollo, que se reflejó en la transformación de la anterior Oficina de Planificación y Estrategia (OPE) en la Dirección General de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), multiplicando sus medios, presupuestarios y humanos. En ese escenario se comenzó a elaborar un entramado teórico y programático, en el que se elaboraron algunos documentos clave para el sector de la gobernabilidad democrática<sup>5</sup>. Hay que resaltar que el esfuerzo de definición estratégica se ha-

<sup>3</sup> Por supuesto, que en esta época se iniciara el control del sector por parte de ciertas instituciones públicas españolas, como el Consejo General del Poder Judicial o por parte de ministerios o entes locales dependió de factores diversos, pero en ningún caso respondió a un análisis riguroso de cuáles eran los ámbitos en los que España tendría un valor añadido. Específicamente en justicia, se da la paradoja de que se ofertó apoyo técnico en sectores en los que España no tiene mucho que aportar, más bien todo lo contrario, como por ejemplo en gestión o gobierno de la justicia.

<sup>4</sup> Hay que destacar que el enfoque sectorial no resultó tan novedoso en este sector pues ya había una experiencia previa de incorporación del enfoque sectorial en gobernabilidad en el ámbito geográfico de América Latina. Paradójicamente, el rango otorgado a este sector en la nueva unidad de cooperación sectorial fue menor que el otorgado a otros sectores.

<sup>5</sup> Estos documentos fueron fundamentalmente los Planes Directores de la Cooperación Española de 2005-2008 y 2009-2012 así como varias Estrategias sectoriales y geográficas.

bía iniciado a finales de los años noventa y que en los primeros años de la década de 2000 ya se habían elaborado documentos clave para el sector de la gobernabilidad democrática.

En primer lugar, la ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en su artículo 3, ya reconocía el apoyo a la instauración y consolidación de regímenes democráticos y el respeto a los derechos y libertades fundamentales, como elementos centrales de la política de cooperación al desarrollo. En su artículo 7 incluía, asimismo, como uno de los objetivos de la Cooperación Española “el fortalecimiento de las estructuras democráticas y de la sociedad civil y el apoyo a las instituciones, especialmente las más próximas al ciudadano”. Posteriormente, el I Plan Director establecía como objetivos sectoriales la promoción de la participación social, el desarrollo institucional y el buen gobierno, concretándose en la defensa de los derechos humanos y el apoyo al estado de derecho, en la promoción de la participación social, en el desarrollo institucional y en las prácticas de buen gobierno, incluyendo el establecimiento del marco regulador económico y financiero adecuado y la solvencia de las políticas públicas. Como desarrollo de estos enunciados, en 2001 se elaboró una *Estrategia para la Promoción de la Democracia y el Estado de Derecho*, que se proponía ofrecer un marco de coordinación entre actores españoles públicos y privados para aumentar la coherencia y la eficacia de sus acciones en materia del apoyo a la gobernabilidad democrática. Con el fin de facilitar el aterrizaje de esta Estrategia en la región iberoamericana, se elaboró un segundo documento programático, el *Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica* que adoptó un enfoque sectorial en materia de gobernabilidad democrática, al tiempo que proponía un diagnóstico y un marco de intervención en este ámbito para la región.

El II Plan Director de la Cooperación Española de 2005 marcó un punto de inflexión en la política de cooperación al desarrollo en general. Este II Plan Director se constituyó en la declaración de intenciones de los ambiciosos cambios que se estaban llevando a cabo en la política de cooperación al desarrollo. Sin embargo, este II Plan Director fue parco en la parte relativa a la ayuda en el sector de la gobernabilidad democrática, denominada en ese momento gobernanza democrática. La prioridad sectorial de apoyo a la *gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional* que estableció el II Plan Director se apoyaba en una serie de premisas orientadas, teóricamente, por el concepto de gobernanza, de forma que no sólo se limitaba a la promoción de la incidencia en el ámbito político-institucional para conseguir instituciones sólidas que se convirtieran en el pilar de un crecimiento económico con justicia y equidad, sino también en el fortalecimiento de los espacios de consenso entre diversos actores privados y públicos, nacionales e internacionales, para la toma de decisiones públicas orientadas al desarrollo y al empoderamiento de las personas. Específicamente, se marcaron una serie de líneas estratégicas, tales como la promoción de la democracia representativa y participativa, y del pluralismo político, el apoyo y el fortalecimiento de los procesos y de los mecanismos institucionales del diálogo social, el fortalecimiento del Estado de Derecho, el desarrollo de la Administración al servicio del ciudadano y la buena gestión de los asuntos públicos y la descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales. En términos generales, la prioridad sectorial otorgada a la gobernabilidad democrática, no se elaboró de forma precisa y concreta, sino que se expresó a través de planteamientos muy generales y por tanto de difícil aplicación en forma de acciones concretas.

Tratando de superar este límite, se elaboró posteriormente una *Estrategia de Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana y Desarrollo Institucional* que buscaba orientar de forma más concreta y precisa las acciones que deberían llevarse a cabo en este sector. Se planteó un doble enfoque: fortalecimiento institucional y apoyo a las reformas, y fortalecimiento de la ciudadanía desde el reconocimiento de los derechos sociales, civiles y políticos. La estrategia marcaba como *objetivo general* la promoción de la calidad de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía y como objetivos concretos el fortalecimiento de las administraciones públicas que mejoraran la cohesión social, el fortalecimiento de la seguridad pública, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos y la promoción de la descentralización y la participación ciudadana. Sin embargo, esta Estrategia mantuvo un nivel de generalidad e imprecisión similar al del Plan Director.

La Estrategia optó por el enfoque de derechos como eje de la cooperación española en el sector, enfoque que resultaba absolutamente coherente con la idea de desarrollo humano que ya para entonces guiaba la cooperación en general y con la centralidad otorgada al individuo como portador de derechos. Sin embargo, el enfoque no se precisaba en términos operativos, de forma que se mezclaron conceptos y argumentos, sin definir siquiera claramente lo que se entendía por gobernanza democrática, por participación ciudadana, por desarrollo institucional o por cohesión social, entre otros. La Estrategia situaba la “redefinición de las relaciones de poder” (p. 6) como el punto central del enfoque de derechos, premisa que presenta varios problemas. En el plano operativo, resulta complejo determinar cuáles son las relaciones de poder que son “idóneas” para el desarrollo; en el ámbito sustantivo, la idea de “redefinir las relaciones de poder” sitúa el debate en la dicotomía entre el apoyo a los gobiernos con el fin de promover la alineación de políticas y el apoyo a la sociedad civil como estrategia de garantía y protección



de derechos, debate que va más allá de la diferencia clásica entre Estado y sociedad a las que continuamente hacía referencia la Estrategia. En este mismo sentido, la Estrategia pretendía superar el enfoque institucionalista, cuestionando incluso los efectos que tiene en el desarrollo el fortalecimiento institucional en contextos de baja ciudadanía (p. 9). Todo ello sin definir de forma precisa el significado del término institución, equivalente en el documento unas veces a norma o regla formal, otras a gobierno<sup>6</sup>, y otras a la idea de Estado en contraposición a la de sociedad. Tampoco resultó muy operativo diferenciar entre instituciones formales e informales, sobre todo cuando en estas últimas se incluyen conceptos tan amplios como “la seguridad privada, la migración o la costumbre para la administración de justicia”.

En 2009, el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2013, de nuevo marcó este sector como uno de los prioritarios, identificando como objetivo esencial del mismo la promoción de la calidad de la democracia y respeto de los derechos fundamentales desde una participación real y efectiva de la ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos y las capacidades para promover el desarrollo.

El III Plan Director también apostó por potenciar ciertos cambios que podrían afectar específicamente al sector de la gobernabilidad democrática. Por una parte, se consideró necesario concentrar más el apoyo hacia ciertos subsectores clave, desde la convicción de que hay ámbitos de la institucionalidad democrática que tienen un impacto más directo en la extensión de la ciudadanía, en el reconocimiento de derechos básicos y en la capacidad para hacerlos efectivos, como es el apoyo al sistema democrático y al fortalecimiento de derechos y a la promoción de capacidades para desarrollar políticas públicas de desarrollo a través de administraciones públicas inclusivas y eficientes.

El III Plan Director identificó la gobernabilidad democrática y los derechos humanos como prioridades horizontales, “al ser elementos cruciales a tener en cuenta en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de la Cooperación Española”. Asimismo, promueve el sector de la gobernabilidad democrática en tanto que ámbito de reconocimiento del derecho de las personas a tener un desarrollo sostenible. Esta apuesta por la gobernabilidad no precisa de forma suficiente, sin embargo, ámbitos específicos de intervención, ya que la concibe como un apoyo a “las instituciones para garantizar el acceso a determinados servicios básicos, los derechos políticos y la igualdad de género”. En este sentido, se apunta que la gobernabilidad tiene diversas dimensiones, tales como: desarrollo institucional, participación ciudadana, promoción de la igualdad, promoción de la cohesión social, rendición de cuentas, etc. Estos aspectos se engloban en una doble dirección: a) mejora y reforma de la institucionalidad democrática, y b) apoyo a la organización de la sociedad civil.

Intentando precisar, el mismo III Plan Director apunta algunos elementos clave de la gobernabilidad democrática. En el ámbito de la calidad democrática, la construcción de un Estado basado en el Derecho, la división de poderes conforme a derecho y la vinculación de demandas ciudadanas e instituciones. Y en lo que se refiere al crecimiento económico distributivo, redistribución del ingreso. No se llegó a desarrollar una Estrategia en este sector que especificara lo planteado de forma más genérica y global en el Plan Director, así como tampoco se elaboró un Plan de Actuación Sectorial, mientras que sí se hizo en otros sectores como Medio Ambiente, Agua, Género o Salud.

Sin embargo, todo este entramado programático, el II Plan Director, la Estrategia y el III Plan Director, resultó muy genérico y vago en este sector, de forma que no se aportaron herramientas adecuadas que dieran las suficientes pistas acerca de cómo concretar y precisar en programas y acciones concretas, de identificación y selección de socios y actores o de ubicación de niveles preferentes de intervención. Aunque las Estrategias Sectoriales pretendieron orientar y definir estrategias de acción, la generalidad y la exhaustividad en actores y subsectores volvieron a dejar sin definición y sin priorización un sector que ya es en sí mismo amplio, ambiguo y vago. Consecuentemente, se dejó al voluntarismo político, a la toma de decisiones fragmentada, a la casuística de cada contexto y a la inercia, la adopción y gestión de programas y proyectos en este ámbito, como claro ejemplo de las dificultades de combinar la estrategia y la acción que plantean Mintzberg y Jorgensen (1995).

Este hecho podría ser explicado por la débil incorporación de la experiencia previa acumulada en este sector al proceso de reflexión y elaboración programática y estratégica. Se podría señalar que esta reflexión estratégica no utilizó como fuente de inspiración la experiencia acumulada en la gestión de programas específicos, sino que se elaboró a partir de la doctrina imperante, poniendo de manifiesto las dificultades para incorporar las facetas técnicas en la formulación de políticas, en la estrategia. Tal como ha señalado Alonso “este deficiente resultado

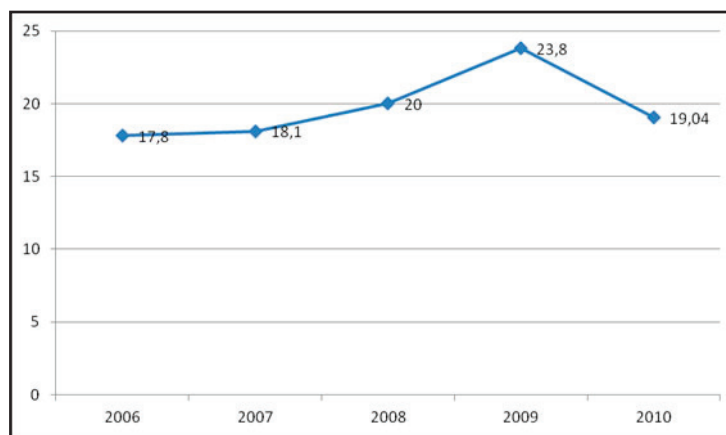
<sup>6</sup> No creo que sea necesario hacer referencia a la amplísima corriente del neoinstitucionalismo y a la concepción amplia de institución que desde el trabajo seminal de North (1991) considera a las instituciones como reglas del juego entre actores.

apunta a un problema más general de la cooperación española: su limitada capacidad para integrar la reflexión doctrinal y estratégica en la práctica efectiva y en la gestión diaria de su sistema de cooperación y viceversa. Como una especie de sistema esquizoide, unos son los que generan pensamiento estratégico y otros son los que ejecutan y gestionan” (Alonso, 2007: 168).

### La evolución en la gestión de programas y proyectos en el sector de la gobernabilidad democrática

La ayuda de la AECl en materia de gobernabilidad creció en esos años, tal como crecieron el resto de sectores. Aunque los únicos datos disponibles son los del PACI, sobre esa base se pueden destacar algunas tendencias. En primer lugar, el porcentaje del presupuesto que se destina al sector de gobernabilidad gira en torno a un 18% del total del presupuesto de la AOD, siendo ligeramente creciente de 2005 a 2009 y bajando de forma significativa a partir de ese año (17,8 en 2006, 18,10 en 2007, 20,0 en 2008, 23,8 en 2009 y 19,04 en 2010) (Figura 1).

FIGURA 1  
% DE AOD DESTINADO AL SECTOR DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



FUENTE: Seguimiento PACI

De acuerdo con los datos procedentes del Diagnóstico elaborado en la AECID en 2009 sobre este sector, la ayuda de la AECID en el ámbito de la gobernabilidad en el periodo 2005-2008 ascendió a un total de 366,48 millones de euros<sup>7</sup>, lo que representaba alrededor de un 14,7% de la AOD total proporcionada desde la AECID en el mismo periodo. El sector de gobernabilidad experimentó un crecimiento muy significativo en el periodo, pasando de 25,7 M€ en 2005 a 162 M€ en 2008. La cooperación creció en todas las modalidades, aunque la realizada por vía bilateral fue perdiendo importancia relativa en relación con las actuaciones ejecutadas por organismos internacionales.

De acuerdo con los datos que arroja el Diagnóstico, puede plantearse que casi dos tercios del total de la ayuda en gobernabilidad de estos años se dirigieron al fortalecimiento de capacidades de las administraciones públicas e instancias del Estado<sup>8</sup>, mientras que alrededor de un 30% se dirigió al fortalecimiento de entidades de la sociedad civil<sup>9</sup>. Esto significa que se siguió manteniendo el patrón fundamental de cooperación de la AECID en materia de gobernabilidad, orientándose la misma al fortalecimiento de las instituciones públicas de los países destinatarios.

También resulta de interés conocer la vía o modalidad a través de la cual se lleva a cabo la ayuda en el sector de la gobernabilidad. Más de la mitad del volumen total en el periodo 2005-2008 se distribuyó por vía bilateral, mientras que un 44 % se canalizó a través de organismos multilaterales de desarrollo. Una parte importante del crecimiento presupuestario del sector en el periodo 2005-2008 descansó en la cooperación multilateral y multilateral. En efecto, mientras el volumen total de cooperación bilateral en gobernabilidad se cuadruplicó prácticamente entre 2005 y 2008, la cooperación multilateral se multiplicó por 11 y la multilateral por 258. Si la cooperación bilateral representaba en 2005 el 80%, en 2008 esa proporción descendió al 47%.

<sup>7</sup> Esta cifra no incluye las intervenciones en el ámbito de la descentralización y fortalecimiento municipal, ni las actuaciones en el ámbito de construcción de paz y prevención de conflictos.

<sup>8</sup> (subsectores 15110, 15120, 15130, 15140, 15161, 15210).

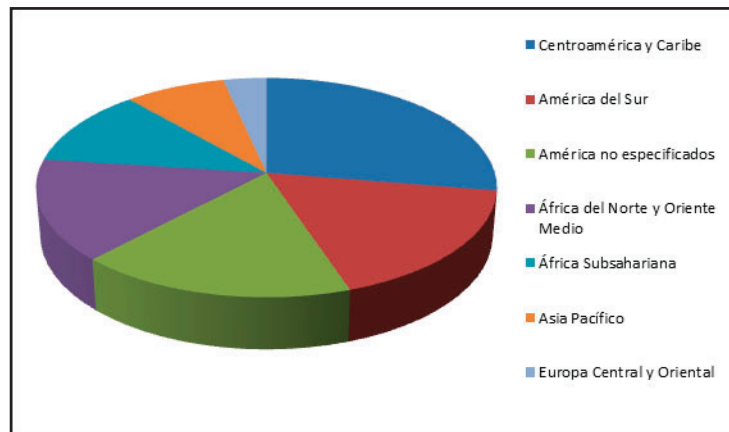
<sup>9</sup> (15150, 15162 y 15163).

Esta tendencia puede explicarse por la limitada capacidad de gestión de la AECID para asumir por vía bilateral un crecimiento tan significativo de recursos en tan poco tiempo, delegándose esa gestión a terceros organismos teóricamente especializados. Pero además resultó consistente con la apuesta del Plan Director 2005-2008 por aumentar los recursos destinados a la cooperación multilateral, en especial a favor del apoyo a los esfuerzos para el cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM).

Por regiones, América Latina continuó siendo la principal destinataria de los recursos de la AECID en gobernabilidad. Centroamérica y Caribe (24% del total), América del Sur (15%) y América no especificados (15%) aglutinan alrededor del 54% de la AOD en el sector. Le siguen por este orden África del Norte y Oriente Medio (13%), África Subsahariana (10%), Asia Pacífico (7%) y Europa Central y Oriental (3%), (Figura 2).

FIGURA 2

DESTINO DE LOS RECURSOS AECID EN SECTOR DE GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA



FUENTE: Diagnóstico Gobernabilidad Democrática

En lo que se refiere a los instrumentos, prácticamente la mitad (48%) de los recursos de cooperación de la AECID en el ámbito de la gobernabilidad se ejecuta a través del instrumento “programa/proyecto”. Le siguen en importancia el fondo común/cesta de donantes/contribución a OOII (30%), la ayuda programática - apoyo presupuestario o enfoque sectorial (6%), los cursos y seminarios (6%) y las asistencias técnicas puntuales (5% del total). En relación con los instrumentos de financiación en el sector, el más utilizado fue la transferencia a OOII, con aproximadamente el 29% del total. A la par se encuentran las Subvenciones de Estado bilaterales (29% de los fondos), seguida por las subvenciones a ONGD (9%), Subvención de Estado Multilateral (8%), la Convocatoria Abierta y Permanente (CAP, 4%) y la Subvención nominativa (3%). Los contratos de servicios apenas aparecen como mecanismo de financiación. Cabe señalar que no se pudo determinar el instrumento de financiación para el 18% del presupuesto.

Se constata que hay un elevado número de intervenciones de gobernabilidad en el periodo 2005-2008 por país. En algunos países (Colombia, Guatemala, Perú), se realizaron entre 40 y 60 intervenciones en gobernabilidad, lo que revela una muy escasa concentración de esfuerzos. La información disponible es bastante completa en relación con las entidades ejecutoras de las intervenciones en el sector, pero no se dispone de información suficiente en relación con las entidades contraparte (socios locales).

En cuanto a la participación de entidades españolas como ejecutoras de las intervenciones de gobernabilidad (al margen de la ejecución directa por AECID en los Centros de Formación), por volumen de fondos destaca la FIIAPP, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto de Estudios Fiscales y el Consejo General del Poder Judicial entre las instituciones de carácter público, y ACSUR, Humanismo y Democracia y Solidaridad Internacional entre las de carácter privado. Globalmente en un 33% de las intervenciones bilaterales de cooperación en gobernabilidad han estado presentes entidades españolas como ejecutoras. Desde el punto de vista presupuestario han ejecutado el 38% del presupuesto total bilateral. Si tenemos en cuenta la totalidad de las intervenciones en el período (no sólo las bilaterales), en un 26% de ellas han estado presentes entidades españolas, que a nivel presupuestario representan un 20% del total. Por último, si, debido a su singularidad, excluimos de los cálculos las intervenciones gestionadas por la FIAPP, los porcentajes bajan al 19% del total en número de intervenciones y al 17% en presupuesto, gestionado por entidades españolas. Por otra parte, se constata además que dentro de las intervenciones ejecutadas por entidades españolas, aproximadamente el 37% lo fueron por entidades públicas.

De acuerdo con todo ello, se puede considerar que el crecimiento presupuestario en el sector de gobernabilidad democrática en este periodo fue importante pero menor que el crecimiento global en la AOD y menor que en otros sectores. El principal cambio desde la perspectiva cuantitativa lo constituye la canalización de parte de los recursos hacia fondos multilaterales, manteniéndose un patrón de gestión basada en la cooperación bilateral, especialmente hacia los países de América Latina y con importante participación de entidades públicas españolas en la gestión directa.

Sin embargo, sí se pueden identificar cambios más sustanciales desde una mirada más cualitativa, indagando en los modelos de gestión de los programas y proyectos llevados a cabo durante este periodo. Estos cambios se podrían resumir en los tres siguientes:

- Promoción de la AECID como actor central en la toma de decisiones y en la definición de la política de cooperación al desarrollo del gobierno central, potenciando su capacidad de coordinación con otros actores públicos españoles (CCAA, ONGD y EELL).
- Diversificación de los socios españoles para la ejecución de las acciones, rompiendo con la exclusiva que habían tenido ciertos actores e instituciones hasta entonces (fundamentalmente el CGPJ en el sector justicia o el Ministerio del Interior en el sector seguridad).
- Ampliación de los temas y de los ámbitos geográficos de intervención de acuerdo a una lógica más amplia de oferta y demanda.

Estos tres cambios se vieron facilitados por el crecimiento presupuestario antes mencionado, que permitió ampliar el número de socios y de sectores de intervención sin sacrificar de forma dramática el trabajo con los ya existentes. Además, estas transformaciones no se corresponden, de forma nítida, con un cambio de orientación ideológica, sino más bien con la decisión de hacer de España un donante relevante en el panorama internacional. No se hizo una adecuada labor de aprendizaje basada en la experiencia acumulada (se han realizado muy pocas evaluaciones en este sector) y no se identificaron de forma rigurosa las lecciones aprendidas; más bien al contrario, se promovió un discurso negativo y descalificador de gran parte de la cooperación realizada en este sector.

## LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS TRANSFORMACIONES

Las transformaciones mencionadas se explican, en parte, por una serie de factores derivados, fundamentalmente, de la coyuntura política caracterizada por la situación de crecimiento económico, sobre todo en la etapa 2004 a 2008 y por la orientación ideológica del gobierno, que situó la política cooperación al desarrollo como prioridad de la acción exterior. Sin embargo, además de estos elementos, hay que añadir la especial articulación de actores que explican algunos cambios, en el sentido planteado por Sabatier (1993) en referencia a las coaliciones promotoras, incorporándose ONG, entidades locales y fundaciones a la definición y gestión de esta política.

El hecho de que la política de cooperación al desarrollo se elevara en el nivel de priorización por parte del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero de 2004 y 2008, reflejado, entre otras consecuencias, en el significativo incremento presupuestario de esta política, explica, obviamente, que las posibilidades de marcar posiciones de las instituciones con mayores competencias y capacidades de decisión en este ámbito se incrementaron en igual proporción. Este elemento explica por sí solo el hecho de que la AECID adquiriera una voz propia en la definición y desarrollo de la política de cooperación en este sector, respondiendo así a una voluntad clara y contundente por parte de sus responsables políticos. Además, este cambio se vio facilitado por algunos otros factores, como el reforzamiento de las estructuras de la AECID en los países destinatarios de la ayuda antes mencionada y la desvinculación teórica y práctica de la política de cooperación con la política exterior, que se reflejó en una mayor autonomía de las OTC y en una limitación de las posibilidades de acción de las Embajadas en materia de cooperación al desarrollo<sup>10</sup>; y el propio refuerzo de la estructura de gestión de la AECID en Madrid. Obviamente este empoderamiento de la AECID con respecto a instituciones que hasta entonces habían definido, moldeado, diseñado y gestionado la política en este sector, generó conflictos con algunas instituciones, por ejemplo, con el CGPJ o con el Ministerio del Interior. En cualquier caso, se podría decir que este posicionamiento resultó quizá excesivo en tanto en muchos países, regiones, proyectos y programas se limitó de forma muy clara la presencia de estas entidades públicas, erosionando de paso su capacidad de diálogo e interlocución. Probablemente, el interés por eliminar nichos de decisión a quien no tenía la competencia en política de cooperación al desarrollo (ministerios, poderes públicos o cuerpos profesionales), se llevó por delante las ventajas de oportunidad que podrían extraerse de la relación y la interlocución técnica desarrollada por estas instituciones. A ello hay que sumarle el menor interés en

<sup>10</sup> Un punto de inflexión en este aspecto lo constituye la decisión de “eliminar” los consejeros de cooperación en las Embajadas, decisión que generó enorme polémica en el servicio exterior, pero que apuntaló de forma contundente la desvinculación entre ambas políticas.

términos de política interna que suponían estas entidades, en comparación con lo que podría implicar, por ejemplo, contar con otros socios, como el sector de las ONGD, de las CCAA o de los EELL. Mucho menos exitoso fue la adquisición de voz frente a otros actores que asumieron un papel crecientemente relevante en este sector, como la FIIAPP, que fue ganando progresivamente un rol que sobrepasaba indudablemente los fines y objetivos para los que fue creada, o algunos organismos multilaterales hacia los que se canalizó en parte esta cooperación, como el PNUD, la SEGIB y otros organismos multilaterales.

Además, en la gestión de la política de cooperación al desarrollo en el sector de gobernabilidad democrática, al igual en la gestión de otros sectores, se incorporaron nuevas instituciones y actores públicos y privados, lo que fue facilitado sin duda por el incremento presupuestario, que permitió incorporar nuevos actores sin sacrificar la participación de los tradicionales. De esta forma, a través de los programas y proyectos, se facilitó la relación con actores e instituciones procedentes del sector privado y/o público.

Consecuentemente con esta posición empoderada frente a los socios tradicionales, y en consistencia con el peso político de los responsables de la política de cooperación al desarrollo, resultó sencillo incorporar nuevos actores e instituciones al sector de la gobernabilidad democrática, tanto en lo que se refiere a instituciones públicas como privadas o semipúblicas (Colegios de profesionales, fundaciones de partidos, entes locales, etc.), facilitando a través de la gestión de estos programas las relaciones con todos ellos. Por tanto, la gestión de proyectos y programas se hizo más compleja, poniéndose de manifiesto la necesidad de una estrategia adecuada de articulación y coordinación de actores y socios<sup>11</sup>.

Finalmente, la voluntad por estandarizar la política de ayuda al desarrollo con la llevada a cabo por otros donantes explica en buena medida la necesidad de adaptar temas a las prioridades marcadas internacionalmente (la lucha contra la pobreza) y de incorporar nuevas regiones como destino de la política española, coherente con la incorporación como destino de la ayuda de aquellas regiones marcadas por los altos índices de pobreza (principalmente, África Subsahariana). Por tanto, también derivado de todo lo anterior, resultó coherente incluir nuevos temas y/o reorientar los ya existentes, así como ampliar el trabajo en gobernabilidad democrática a otras zonas geográficas. En el ámbito del apoyo al sistema democrático y a la participación ciudadana, se pusieron en marcha nuevas líneas de trabajo, tomando en cuenta que en muchos países los déficits de gobernabilidad derivan, por una parte, de las carencias en materia de representación política y, por otra, de la debilidad de los pactos políticos sobre los que se debería construir la institucionalidad democrática. Entre estas nuevas líneas se pueden destacar las siguientes: el apoyo a los partidos políticos, como organizaciones que deben canalizar las demandas ciudadanas y convertirlas en opciones políticas<sup>12</sup>; el apoyo a la concertación y el diálogo social, en tanto que la ausencia de canales de diálogo y comunicación entre actores socioeconómicos dificulta la acción política económica<sup>13</sup>; el apoyo a las Asambleas Constituyentes, tratando de aportar técnicamente en la construcción de nuevas bases jurídicas sobre las que asentar el pacto político<sup>14</sup>; o el fortalecimiento de ciertas organizaciones sociales con el fin de que puedan reclamar sus derechos y ejercer control político sobre las instituciones<sup>15</sup>.

En el ámbito del apoyo a la administración pública central, se orientaron y trataron de concentrar casi todas las acciones en la promoción de sistemas de servicio civil profesionalizado y en la capacidad de los gobiernos de planificar y elaborar políticas públicas, especialmente las relativas a la cohesión social<sup>16</sup>.

Por último, en lo que se refiere al apoyo al sector justicia y la seguridad, en lugar de priorizar las intervenciones que enfatizaban en la visión de la justicia como poder político (apoyo a la carrera judicial, fortalecimiento de la Cortes Supremas de Justicia, o creación y/o fortalecimiento de Escuelas Judiciales, entre otros), las intervenciones trataron de llevarse a cabo desde la concepción de la justicia como servicio público al ciudadano y como garante de la protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se potenciaron programas de acceso a la justicia, de agilización de la administración de justicia y se incorporaron nuevos actores, como el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado, o los colegios de abogados y de registradores, entre otros. En el caso

11 Por ejemplo, en el sector justicia, que ha resultado ser uno de los más difíciles de gestionar, en años precedentes fue el Consejo General del Poder Judicial la institución que gestionaba y nutría, casi en exclusiva, las demandas de asistencias técnicas procedentes de los países en desarrollo. Ahora estas solicitudes se gestionan a través de un esquema variable y no exento de conflicto entre diferentes instituciones españolas competentes en el sector. Evidentemente, se hace necesario asumir un rol claro y definido de coordinación y de colaboración entre instituciones en el sector.

12 Por ejemplo, se apoyaron programas de apoyo a los partidos políticos en América Central, en colaboración con el PNUD y el BID, o de carácter bilateral en Rep. Dominicana, por ejemplo.

13 Una muestra de este tipo de programas puede ser el que se desarrolló en Bolivia o en Brasil en 2006.

14 Por ejemplo, en Bolivia o en Ecuador.

15 Son muy numerosos los ejemplos de este tipo de proyectos: apoyo a las organizaciones de mujeres, de defensa de los derechos humanos, de acceso a la justicia, etc.

16 El Programa de apoyo al Fortalecimiento del servicio civil en Centroamérica o el apoyo a la Función Pública en Colombia son algunos ejemplos de este tipo de proyectos.

del sector de la seguridad, los cambios fueron, si cabe, de mayor envergadura, por ser este un ámbito en el que la AECID venía desarrollando un papel residual, como facilitador de un modelo de cooperación interinstitucional alejado, la mayor parte de las veces, de la visión del desarrollo. En estos años se realizó un tránsito hacia una cooperación focalizada en la necesidad de proveer a los ciudadanos la necesaria seguridad para el desarrollo humano, generando espacios seguros donde poder ejercer los derechos y desarrollando condiciones para la convivencia pacífica. Este trabajo implicó potenciar el apoyo a políticas preventivas de la violencia y de respaldo a la capacidad de las instituciones públicas para proteger a los ciudadanos de la misma y a combatir la impunidad. Este cambio no estuvo exento de debate acerca de cómo hacer operativo el vínculo entre seguridad y desarrollo y cómo apostar por modelos preventivos sin olvidar la importancia que el control y la lucha contra el delito que tiene cualquier política de seguridad. Como ejemplos, sin duda fue del máximo interés la experiencia de puesta en marcha de la línea de apoyo al sector seguridad en el Programa de Cooperación Regional con Centroamérica, que se diseñó en colaboración con otros actores (PNUD) y llevando al máximo los principios de apropiación y alineamiento con respecto a las políticas regionales desarrolladas en el ámbito del SICA o el caso de Colombia.

### **UNA PROPUESTA DE MEJORA DEL VÍNCULO ENTRE ESTRATEGIA Y ACCIÓN EN LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

Como ya se ha apuntado, todas estas transformaciones se llevaron a cabo sin adecuada conexión entre la formulación teórico-estratégica acerca del tipo de ayuda que convenía desarrollar en este sector y las acciones y las prácticas llevadas a cabo, que a su vez pone de manifiesto la dificultad para incorporar en esa estrategia la experiencia acumulada en programas y proyectos de los años previos. Esta necesidad de definición estratégica debería haber tomado en cuenta la posición de partida de la cooperación española, sus activos y el contexto cambiante de la realidad a abordar, tanto en lo que se refiere al contexto político, económico y social de los países a los que se destinó, como del contexto cambiante de la comunidad internacional en el debate de la ayuda al desarrollo, marcado por una ortodoxia que no encaja fácilmente en este sector. Todo el entramado normativo desarrollado no se acompañó de la necesaria planificación operativa, lo que resultó especialmente grave en relación con algunas de las dimensiones sobre las que resulta más ineludible la toma de decisiones, como son la definición de las contrapartes idóneas, de los instrumentos más adecuados o del nivel en el cual incidir. Se plantea una propuesta de elementos que deberían ser incorporados en la definición estratégica de la ayuda en este sector, que se corresponden con aspectos de la política de ayuda en el sector de la gobernabilidad democrática en torno a las que se requiere una toma de posición clara y definida.

#### **Las contrapartes de la ayuda**

Ha habido poca definición estratégica en torno a qué contrapartes podrían resultar más idóneas en cada país: las instituciones públicas o ciertos actores y sectores de la ciudadanía con el fin de empoderarles en la reclamación de sus derechos. El enfoque de derechos, que se constituye en la guía de los últimos Planes Directores y de la Estrategia, apuesta tanto por fortalecer las capacidades de la ciudadanía en la reivindicación y reclamación de sus derechos como en el fortalecimiento de las instituciones para garantizarlos y prestarlos. Bien es verdad que la Estrategia privilegió el fortalecimiento de la sociedad civil frente a la promoción del desarrollo institucional. Sin embargo, no se ha tomado en cuenta la necesidad de combinar ambas estrategias, de forma que, tal como señaló Abramovich (2006), se incorporen en las políticas de desarrollo un enfoque de derechos que obligue al Estado al reconocimiento de los derechos y libertades de los sectores excluidos, o las ideas que desarrolló también Domingo (2006), en el sentido de que el fortalecimiento de la ciudadanía no debe concentrarse solamente en el fortalecimiento de la sociedad civil, sino también en el desarrollo de las instituciones públicas. De hecho, Domingo (2006) plantea que actualmente la inclusión y reconocimiento de derechos se está produciendo más por el fortalecimiento institucional que por medio del fortalecimiento social<sup>17</sup>.

#### **El nivel de intervención**

Siguiendo a Cámara (2003), los proyectos y programas se pueden orientar incidiendo en diversos niveles: nivel sistémico, de sector, organizacional o individual. En el caso de la cooperación española desarrollada por la AECID en estos años, se han observado carencias importantes en lo que se refiere a una definición estratégica en torno al nivel en el que convenía incidir prioritariamente, o al menos identificar el equilibrio óptimo en cuanto a los niveles a los que orientar la ayuda. En consistencia con la dispersión de programas y proyectos ya mencionada, se han desarrollado acciones muy diversas en cuanto a los niveles de intervención. En unos casos se priorizaron proyectos orientados a la definición de agendas políticas, acompañados, quizá, de apoyo a instituciones de pla-

<sup>17</sup> Este es el caso de algunos países en desarrollo en América Latina, África y Europa del Este que, a través del fortalecimiento de ciertas instituciones clave como las Cortes Supremas de Justicia, están logrando promover una transformación social conocida como “la revolución de los derechos” (Domingo, 2006).

nificación y/o de diseño de políticas. En muchos otros casos, las intervenciones se centraron en apoyos técnicos puntuales consistentes en proyectos de fortalecimiento de una institución concreta o incluso de una acción específica. Y la formación y capacitación continuó siendo la acción más recurrente en la mayor parte de los programas y proyectos<sup>18</sup>. Generalmente, cada OTC fue eligiendo entre la variada demanda de apoyo técnico aquella que podría resultar más adecuada de acuerdo a los principios generales que establecía el PD y la Estrategia.

Evidentemente, en este déficit se puso en evidencia la debilidad de la relación entre la política de cooperación al desarrollo y la política exterior, por lo que en algunos casos se coordinaron e integraron ambas políticas de manera idónea mientras que en otros se reflejó o bien la todavía instrumentalización de la política de cooperación por parte de la política exterior o bien la descoordinación entre ambas. Bien es verdad que en la mayoría de los casos se impuso el sentido común y la profesionalidad de los técnicos para generar un equilibrio entre ambas posiciones, más allá de las carencias de directrices o de posicionamiento estratégico. En cualquier caso, parece necesario avanzar en la identificación del nivel la incidencia y el impacto de la ayuda pueden ser mayores.

Adicionalmente, se generó una confusión entre la pertinencia de apoyar el ámbito local frente al nacional, en la convicción de que el ámbito local es más democrático y podría ofrecer resultados a más corto plazo, sin tomar en cuenta que el ámbito local es un espacio más de gobierno, sin que necesariamente vaya asociado a mayor democracia o a mayor participación. Descentralización no es sinónimo de participación y mucho menos de democracia.

### Los fines políticos de la ayuda

Este déficit de reflexión se relaciona también con el déficit de reflexión acerca de qué objetivo final se persigue en este sector, desde la convicción de que el apoyo a la gobernabilidad democrática genera impactos distintos dependiendo de si se enfatiza en la idea de gobernabilidad o en la idea de democracia. Mientras la primera idea, derivada del enfoque institucionalista, pone el foco en la necesidad de contar con instituciones fuertes, estables y eficaces para el funcionamiento del mercado y por tanto para generar crecimiento y desarrollo (gobernabilidad democrática como instrumento para el desarrollo), la segunda idea, sustentada en el enfoque de desarrollo humano, concibe la democracia como una dimensión del desarrollo (gobernabilidad democrática como fin).

En este sentido, la reflexión teórico-estratégica quedó muy limitada en lo que se refiere a la posición en torno al apoyo a la democracia, quedándose en definiciones estratégicas más o menos pomposas y grandilocuentes sin mayores precisiones acerca de las dimensiones esenciales relacionadas con la democracia: participación, rendición de cuentas, pluralismo ideológico, desarrollo de libertades y derechos, etc. En general, no se operativizó el vínculo entre democracia y desarrollo, siendo que hay toda una corriente de análisis en las ciencias sociales acerca de las conexiones entre ambas dimensiones, desde los trabajos de Lipset (1959) hasta los más recientes de Maravall (2005) pasado por O'Donnell (1979), Sen (1989 y 1999), North (1991) o Rodrik (1997)<sup>19</sup> y sobre todo se obvió el debate entre lucha contra la pobreza como prioridad y apoyo a la democracia como requisito o condición. Desde el momento en que la democracia se considera una dimensión misma del desarrollo humano (PNUD: 2004), pierden relevancia las posiciones que apuestan por la gobernabilidad (sin adjetivo) como medio para promover desarrollo. Este déficit de definición estratégica impidió resolver la forma idónea de trabajo con países con regímenes no democráticos (algunos países africanos, Cuba). Pero además, impidió abordar las implicaciones que tiene el debate actual sobre calidad de la democracia en países en desarrollo. El hecho de que casi todos los países de la región iberoamericana se sitúen en la categoría de democráticos, no resuelve en absoluto cómo incidir y cómo apoyar la construcción de mejores democracias, qué subsectores afectan de forma más directa a la calidad de la misma (representación, rendición de cuentas, transparencia, eficacia, etc.) y sobre todo, cómo inciden estas cuestiones en el principio de condicionalidad de la ayuda<sup>20</sup>, cómo superar las recurrentes tendencias a exportar modelos en este ámbito y qué ámbito marginal queda para el apoyo externo a la democracia. En este último aspecto, existe un debate acerca de las posibilidades de impacto de la ayuda internacional en la mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones. Los análisis de Carothers (1999) o de Santiso (2002) ponen el foco en las formas más eficientes de apoyar la democracia en los países en desarrollo, e identifican las posiciones más pesimistas que plantean que hay poco margen para que actores externos contribuyan a promover democracia en países en desarrollo. Este debate conduce a la cuestión de la eficacia de la ayuda y a las posibilidades de ofrecer resultados en el corto plazo.

<sup>18</sup> La relación entre la formación y el fortalecimiento institucional fue magníficamente planteada por Cámara. El PIFTE ha dado lugar también a alguna reflexión en torno a esta relación. Al respecto, ver la Evaluación realizada por la AEVAL en 2009 sobre este Programa.

<sup>19</sup> Para una revisión rápida de esta relación ver Rocha-Menocal (2010).

<sup>20</sup> Esta cuestión adquiere toda su relevancia en aspectos tales como la incorporación de algunos de los nuevos instrumentos, como el apoyo presupuestario.

## El modelo de oferta

Y finalmente, ha habido poca definición en cuanto al equilibrio óptimo entre oferta y demanda de la ayuda española en este sector. No ha habido mucha reflexión sobre lo que significa la oferta de cooperación española, qué esperan del apoyo español los países socios, o sobre qué subsector tiene mejores condiciones o supone una ventaja añadida en relación a otros. En resumen, ha faltado orientación estratégica en torno a la forma idónea para que la cooperación española pueda resultar catalítica en la generación de procesos de cambio. Tampoco se ha desarrollado adecuadamente la reflexión en lo que se refiere a la definición de la demanda, más allá de las ventajas de ciertos instrumentos, como las comisiones mixtas o los Marcos de Asociación (MAE), que sin duda han supuesto un importante avance en este ámbito. Siguen pendientes debates importantes, como las posibilidades de la estandarización de este tipo de cooperación, la conveniencia de llevar el principio de concentración hasta el final en este sector<sup>21</sup>, la exageración del papel del donante o su capacidad para convertirse en un actor interno, sobre todo en países muy dependientes de la ayuda externa, y por tanto, en su posible instrumentalización política o en los efectos perversos que como tal actor puede acabar generando en el país destino de esta ayuda.

## Los instrumentos de la ayuda

En lo que se refiere a los instrumentos de la cooperación, resulta especialmente necesario llevar a cabo una reflexión acerca de los nuevos instrumentos. El debate sobre la cooperación con países de renta media ha puesto sobre el tapete la necesidad de ir más allá de la forma tradicional de prestar la ayuda, basada en el formato proyecto, que implicaba que además de aportar los recursos económicos, se trasladaban también los recursos técnicos y con ellos el modelo político implícito a esta panoplia de posibilidades técnicas. El debate de los PRM ha puesto de manifiesto la centralidad de las instituciones para el desarrollo y por tanto la potencialidad de instrumentos que superan la visión donante-receptor, y que asumen la existencia de islas de excelencia técnica y de conocimiento que no se encuentran distribuidas de forma uniforme. Por tanto, la cooperación sur-sur o regional adquiere toda su potencia en relación a este sector, en el que resulta especialmente útil y necesario acceder al conocimiento de experiencias y soluciones técnicas, estén donde estén. También la cooperación triangular adquiere creciente interés, así como la cooperación regional, como espacio no solo para generar sinergias sino para abrir ventanas de oportunidad a procesos de cambio que difícilmente podrían darse en el plano nacional, constituye sin duda una modalidad a potenciar en el futuro.

## CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta esta trayectoria y los datos aportados, se podría concluir que la política de cooperación al desarrollo en materia de gobernabilidad democrática ha mantenido algunos de sus rasgos distintivos en esta etapa de profundas transformaciones generales, como son la orientación a la demanda planteada por los países receptores de la ayuda, el peso de las administraciones públicas en la gestión de este sector, sobre todo en la identificación de proyectos, la excesiva dispersión de proyectos y actividades que componen el sector y la orientación prioritaria hacia América Latina.

Sin embargo, estas características no se han integrado de forma adecuada en una programación sectorial que orientara y definiera estratégicamente el sector. La trayectoria y la experiencia acumulada en este sector, que otorgaron una serie de rasgos identitarios, no se utilizaron como insumo decisivo para definir adecuadamente una política de cooperación en este sector, que sumara la valiosa y poco evaluada trayectoria española en este ámbito a definiciones estratégicas acordes con los debates internacionales en la materia. Antes al contrario, en el mejor de los casos se obvió la trayectoria de la cooperación española en este sector, cuando no se desprestigió directamente; evaluación negativa a la que se llegó por intuición ante la carencia de suficientes evaluaciones en este sector.

En este sentido, se perdió una oportunidad única de dotar a este sector de una clara y contundente definición estratégica, sumando los aspectos valiosos de la experiencia acumulada en este sector al impulso de renovación derivado de la apuesta por modernizar la cooperación española en general. Y esta necesidad de definición estratégica en este sector sigue siendo especialmente necesaria en estos momentos, ya que el resto de la comunidad internacional reconoce a España un valor añadido precisamente por su experiencia en el sector de la goberna-

<sup>21</sup> Este es un sector que consume poco recursos. Quizá para desarrollar una cooperación realmente catalítica sea conveniente revisar el principio de concentración y el vínculo con otras políticas, especialmente la exterior.



bilidad democrática, especialmente orientada hacia los países de renta media. En las actuales circunstancias, de cambios en la arquitectura de la ayuda, con la aparición de nuevos actores, nuevos esquemas, nuevas modalidades y nuevos desafíos, se hace imprescindible definir estratégicamente el apoyo que España pueda brindar al fortalecimiento de las instituciones democráticas y a la gobernabilidad democrática.

## BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor (2007) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” en: ERAZO, Ximena (Coord.) *Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*, Ed. LOM, pp. 91-118.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO (AECID) (2009) *Diagnóstico de la Ayuda de la AECID en el sector de gobierno y sociedad civil (2005-2008)*

Alonso, José Antonio (2007) “¿Es necesario ayudar a los países de renta media?” En: IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros. *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina y Siglo XXI Editores, Madrid, pp. 157-170.

AYUSO, Anna (2007) “De París 2005 a Accra 2008: el compromiso con los resultados”. En: IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros. *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década* Fundación Carolina y Siglo XXI Editores, Madrid, pp. 565-582.

CÁMARA, Luis (2003). La cooperación técnica española para el refuerzo institucional. *Desarrollo humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, vol. 38, num. 1.

CAPANO, G. y HOWLETT, M. (2009) “The Multidimensional World of Policy Dynamics”. En: CAPANO, G. y HOWLETT, M. (eds.) *European and North American Policy Change: Drivers and Dynamics (1ª Ed., 1-12)*: Routledge ECPR Studies in European Political Science.

CAROTHERS, Thomas (1999). *Aiding Democracy abroad: the Learning Curve*. Carnegie Endowment.

DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC) (2011) *Peer Review 2011*, Organization for Economic Cooperation and Development.

DIAMOND, Larry. (1993) “Reconsideración del nexo entre desarrollo económica y democracia”. En: *Centro de Estudios Públicos*, nº 49, Santiago de Chile.

DÍAZ-RATO, Aurora (2007) “La cooperación española en América Latina”. En: IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros. *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina y Siglo XXI Editores, Madrid, pp. 349-362.

DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN CON AMÉRICA LATINA (DCALC) Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (2012) *Informe sobre las intervenciones de cooperación en los sectores de gobernabilidad democrática y construcción de paz en América Latina (2008-2011)*

GARGARELLA, Roberto, DOMINGO, Pilar, y ROUX, T. (Eds.). (2006). *Courts and Social Transformation in New Democracies: an institutional voice for the poor?* Ashgate Publishing Company, London.

GRINDLE, Merilee (2007) “Good Enough Governance Revisited”. *Development Policy Review* 25(5): 553-574.

HOGWOOD, Brian W. y PETERS, Guy (1983) *Policy Dynamics*. Harvester Wheatsheaf, 1983.

IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros (2007) “Aproximación a una visión de conjunto”. En: IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros. *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina y Siglo XXI Editores, Madrid, pp. 3-38.

KAUFMANN, Daniel, KRAAY, Aart y ZOIDO, Pablo (1999) “Governance Matters”. *Policy Research Working Papers* 2196. The World Bank, Washington, D.C.

LINDBLOM, Charles E. (1992): “La ciencia de salir del paso” y “Todavía tratando de salir del paso”. En: AGUILAR, L. (ed.) *La hechura de las políticas*, México: Porrúa, 201-254.

LIPSET, Seymour Martin (1959) “Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy”. En: *The American Political Science Review*, 53(1), 69-105.

MARAVALL, José María (2005) *El control de los políticos*, Taurus Ediciones, 2003.

MINTZBERG, Henry y JORGENSEN, Jan (1995) “Una estrategia emergente para la política pública”. En: *Gestión y*

*Política Pública*, vol. IV número 1, primer semestre, pp. 25-46.

NORTH, Douglass

- (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Development*. Cambridge University Press. Cambridge, Massachusetts.
- (1991) "Institutions". En *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), pp. 97-112.

O'DONNELL (1994) "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

PRZEWORSKI, Adam (2004) "Democracy and Economic Development." En: Edward D. MANSFIELD y Richard SISON (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*. Ohio State University Press, Columbus.

ROBLES, Gonzalo (2007) "La cooperación española al desarrollo". En: IGLESIA CARUNCHO, Manuel (coord.) y otros. *Avances y retos de la cooperación española: reflexiones para una década*, Fundación Carolina y Siglo XXI Editores, Madrid, págs. 73-82.

ROCHA MENOCA, Alicia (2010) "Analysing the relationship between democracy and development: defining basic concepts and assessing key linkages", *ODI Papers*, Londres.

RODRIG, Dani, Arvind SUBRAMANIAN y Francesco TREBBI (2004) "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development". *Journal of Economic Growth* 9, 131-165.

RODRIG, Dani. (1997). *Has globalization gone too far?* Peterson Institute.

SABATIER, Paul A. (1999) *Theories of the Policy Process*, Westview Press.

SABATIER, Paul A. Y JENKINS-SMITH, Hank C. (1993) *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press.

SANTISO, Carlos (2002). "Retos y desafíos de la reforma de la ayuda europea. Mejorando las respuestas de la Unión Europea a las crisis de gobernabilidad y las erosiones de la democracia". En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 11, pp. 7-62.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2007), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2008), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2009), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2010), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2011), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional.

Seguimiento Plan Anual de Cooperación (PACI) (2012), Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

SEN, Amartya

- (1989) *Sobre ética y economía*, Alianza Editorial, Madrid.
- (1999) "Ética del comportamiento y éxito económico" en *Revista de Occidente*, N° 215, 1999, pp. 123-137.

## La Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas. Balance y perspectivas

**Joaquín Ruiz López**

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

[joaquin.ruiz@aeval.es](mailto:joaquin.ruiz@aeval.es)

**Eloy Cuellar Martín**

Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)

[eloygregorio.cuellar@aeval.es](mailto:eloygregorio.cuellar@aeval.es)

Recibido: 3 de septiembre de 2013

Aceptado: 2 de diciembre de 2013

### Resumen

*La institucionalización de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas que tiene lugar durante la década de 2000 partiendo del marco de la Nueva Gestión Pública ha servido para consolidar la que ha sido una de las principales estrategias de modernización de las Administraciones Públicas en España. También ha facilitado un cambio cultural impulsando la apertura de las Administraciones Públicas a los nuevos retos que la modernización plantea en la actualidad: transparencia y buen gobierno, sostenibilidad e innovación.*

*La crisis económica ha puesto en cuestión la Gestión de Calidad como estrategia en las Administraciones Públicas, para las que se proponen nuevas líneas de modernización que, en muchos casos carecen de la oportuna perspectiva integral de la gestión y que abordan el proceso de modernización de una manera fragmentaria.*

*Los autores, llevan a cabo una aproximación al análisis de la implantación de la Gestión de Calidad en los tres niveles de la Administración, aunque más centrado en la AGE en la que disponen de fuentes primarias, para realizar un balance acerca del grado de desarrollo de esta cultura de gestión en las Administraciones Públicas Españolas.*

*La conclusión del mencionado análisis es que la estrategia de implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas, no solo sigue teniendo plena vigencia sino que constituye un paso necesario para abordar los nuevos retos que plantea la modernización en el ámbito público desde una perspectiva racional y en concordancia con las necesidades y expectativas de la ciudadanía.*

### Palabras clave

*Administración Pública, Modernización, Gestión Pública, Gestión de Calidad, Sostenibilidad, Innovación.*

## The Quality Management in Public Administrations of Spain. Balance and Perspectives

### Abstract

*Institutionalizing Quality Management in Public Administrations of Spain was developed during the 2000s in the context of the New Public Management. The process served to strengthen the quality management as the main strategy of modernization of public administrations in Spain as well as to promote cultural change and drive the opening of government to the new challenges of modernization today: transparency and good governance, sustainability and innovation and new challenges for smart government.*

*The economic crisis has called into question the Quality Management Strategies in Public Administration. In this time new lines are proposed for modernization, but in many cases, they lack a comprehensive management perspective and focus on the process of modernization in a fragmentary way.*

*The authors analyzed the implementation of Quality Management at all three levels of the Spanish government, but more focused on the national administration, where primary sources of information are available. The article offers a perspective on the level of development of this management culture in the Public Administrations of Spain.*

*The conclusion is that the strategy of implementation of Quality Management in the Spanish government not only remains full valid but is a critical need to confront the new challenges of modernization in the public sphere from a rational perspective and consistent step with the needs and expectations of citizens.*

### Key words

*Public Administration, Modernization, Public Management, Quality Management, Sustainability, Innovation*

## LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DÉCADA DE LOS 80)

El proceso de institucionalización de la Gestión de Calidad en el ámbito público en España se inició en la década de los 90 como consecuencia del programa modernizador impulsado en ese momento por el Ministerio de Administraciones Públicas, creado en 1986.

En la etapa previa, durante la década de los 80, las Administraciones Públicas fueron objeto de un cuestionamiento profundo en los países de la OCDE donde, más allá de las interpretaciones ideológicas sobre el papel de la Administración, predominantes en ese periodo histórico (entre las que destacaba la privatización), hubieron de acometer su revalidación como instrumento útil para la resolución de los problemas propios de las sociedades complejas. Ante ese reto fue necesario incorporar los criterios de eficacia en el cumplimiento de objetivos, eficiencia económica en la gestión de los recursos y calidad en la prestación de los servicios de su titularidad. Estos factores pasaron a ser legítimos de la acción pública más allá del tradicional garantismo.

Así pues, la introducción de la Gestión de Calidad en el ámbito público sirvió de culminación a un proceso modernizador que comenzó a fraguarse a partir de la crisis del modelo de Administración tradicional que tuvo lugar, a escala internacional, en la década anterior. En el caso de España, el proceso tuvo un carácter singular, pues coincidió en el tiempo con las iniciativas gubernamentales para la democratización y racionalización de las estructuras administrativas. Así se reflejó en el marco normativo promulgado en aquellos años y que tuvo sus principales hitos en el Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado, la Ley 10/1983, de 16 de Agosto, de Organización de la Administración Central del Estado, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

A diferencia del resto de países de la OCDE, en España este debate coincidió con el crecimiento y consolidación de un incipiente Estado del Bienestar fundamentado en la reorganización y crecimiento del sector público, lo que determinó un espacio de discusión diferente en las esferas administrativistas, centrado en la forma de abordar los cambios necesarios en un contexto propio caracterizado por la descentralización y el crecimiento. De este modo, se plantearon dos propuestas matizadas que coincidían en la necesidad de introducir cambios en la Administración Pública: la Reforma, como expresión de una actuación intensa y profunda, respaldada con medidas de carácter normativo centradas en los elementos del funcionamiento administrativo, frente a la Modernización. Esta última hacía referencia a una concepción gradual e integral que, a la postre, se tradujo en medidas de carácter técnico para la mejora. Así es como lo reflejó en 1989 el entonces Ministro del ramo, en el prólogo del documento Reflexiones para la Modernización de la Administración del Estado, cuando definió la modernización como una estrategia que requería la maduración de las soluciones haciendo hincapié en la necesidad de la innovación, y con el objetivo estratégico de que la Administración española respondiera al nuevo marco europeo y mundial (MAP, 1989).

La crisis que, en términos de legitimidad, afectó de manera generalizada a las administraciones del entorno de la OCDE acabó dando lugar a un nuevo paradigma cuyo catalizador fue la publicación en 1988 del documento de la OCDE, *La Administración al Servicio del Público* (OCDE 1989), en el que se esbozaron las principales líneas por las que discurrirían las sucesivas reformas administrativas.

## LA CONSOLIDACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD COMO ESTRATEGIA PARA LA MODERNIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (DÉCADA DE LOS 90)

La principal aportación del citado documento de la OCDE que, a la postre ha incidido notablemente en la cultura organizativa de las distintas Administraciones Públicas españolas, fue la ampliación del concepto ciudadano/administrado con una nueva vertiente: el ciudadano como cliente. Esta novedad implicó, además, el tránsito de una administración reguladora de la actividad social a una administración orientada a la prestación de servicios. (Prats, 2010).

Desde entonces, esa perspectiva, cuya denominación más común fue la de Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), se ha venido contraponiendo por los académicos y especialistas a una suerte de administración burocrática- weberiana y ha presidido la mayor parte de los discursos sobre la administración y la gestión pública hasta la actualidad.

La confrontación entre *paradigmas* (Kuhn, 2006) se ha llevado a cabo mediante una caracterización negativa del modelo “Garantista”, “Burocrático” o, si se quiere, “weberiano”, y positiva del Modelo “Post-Garantista” o

“Gerencial” (NGP) propugnado por la OCDE, a través de una serie de elementos definitorios de la Administración, como son: la Misión, el sujeto/interlocutor, la forma organizativa, los métodos internos de trabajo y la cultura organizacional.

Haciendo una valoración global de este periodo, las Administraciones Públicas, con un cierto retraso temporal se estaban homologando al ámbito empresarial donde el taylorismo, conocido por “organización científica del trabajo”, fue matizado y corregido cuando se introdujo el concepto de “gestión de los recursos humanos” que incluyó entre sus planteamientos la intervención en los elementos intangibles presentes en las organizaciones, especialmente la motivación y el compromiso de los empleados, tan presentes en la cultura de gestión contemporánea (Ingham, 2010).

El propio Max Weber, inspirador del modelo burocrático tan criticado, dejó entrever las relaciones entre la burocracia administrativa y la industria cuando afirmaba que “un mecanismo burocrático perfectamente desarrollado actúa con relación a las demás organizaciones de la misma forma que una máquina con relación a los métodos no mecánicos de fabricación” (Weber, 1987). No sería muy osado afirmar que, así como en el mundo de la industria se pasó del aseguramiento mecánico, muy propio de las cadenas de montaje, a los círculos de calidad, es posible que la Administración Pública weberiana haya completado el procedimiento asegurador y generador de estabilidad pero impersonal, con la adaptación a las flexibles y cambiantes expectativas de la ciudadanía del siglo XXI.

De este modo y dicho de forma sumaria, la Administración Pública abordó su modernización adoptando, al menos aparentemente, el paradigma de la Nueva Gestión Pública, siendo la Gestión de Calidad una de sus principales estrategias a partir de una orientación de la organización administrativa hacia aspectos tales como la eficacia y la eficiencia.

La razón radicó en la capacidad integradora del resto de iniciativas inherentes a la modernización que poseía el discurso de la Gestión de Calidad aplicada a los servicios públicos. Es más, paradójicamente y aunque la *Nueva Gestión Pública* inducía a la posible búsqueda de alternativas a la provisión directa de servicios por parte de las Administraciones Públicas por razones de eficiencia y calidad, con el tiempo, la Gestión de Calidad se fue integrando, *de facto*, en el acervo de la *Gestión Pública*. Incluso en el discurso de defensa de la acción pública de los agentes sociales. Todo ello sin menoscabo de que durante la década de los noventa comenzaron a explorarse e introducirse algunas técnicas de gestión del sector privado en la Administración, con el objetivo de mejorar el funcionamiento de las organizaciones y que se materializaron en inspecciones operativas o auditorías funcionales de servicios.

El comienzo de la década estuvo marcado por la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que vino a institucionalizar el concepto de ciudadano como interlocutor de la administración y destinatario de su actividad. Tanto en su exposición de motivos como en el articulado ya se mostraba el nuevo enfoque hacia el cliente de los servicios públicos. Además este periodo se desarrolla la segunda fase del Plan de Modernización con el despliegue del Observatorio, a modo de cuadro de mando de nivel superior que suministraba información sobre una batería de indicadores de calidad de los diez servicios públicos más relevantes.

Sin embargo hubieron de transcurrir algunos años más para que el concepto de calidad en los servicios públicos, que postulaba la OCDE, se introdujera en la Administración española. Sería en el año 1997 con la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) cuando, entre sus principios de funcionamiento, se introduciría el de *servicio al ciudadano*.

El enfoque de calidad adquiriría definitivamente el rango normativo, mediante el Real Decreto 1259/1999, que regulaba las Cartas de Servicios y los Premios a la Calidad en la Administración General del Estado. De esta forma la calidad comenzó, por así decirlo, a formar parte del derecho administrativo resultando de esta confluencia sintética entre el modelo burocrático y la Nueva Gestión Pública, que el conjunto de los ministerios y sus organismos empezaron a introducir iniciativas concretas de calidad como las Cartas de Servicios, las Autoevaluaciones conforme a Modelos de Excelencia y la participación en Premios a la Calidad. Aplicando la tesis de Thomas S. Kuhn sobre los “paradigmas científicos”, es posible afirmar que desde entonces, el modelo tradicional no ha desaparecido del todo y que la Nueva Gestión Pública no ha terminado de materializarse plenamente, de suerte que la situación dibuja dos modelos de Administración Pública coexistentes.

La clave de este periodo de creciente influencia de la Nueva Gestión Pública y del paulatino calado del discurso de la calidad estuvo en el desajuste entre las expectativas de unas sociedades que experimentaron un periodo de singular crecimiento económico (en su segunda mitad) y las características, en ese momento histórico, de las prestaciones y servicios públicos.

A comienzos de la década de los noventa la imagen de las Administraciones Públicas estaba notablemente desactualizada e incluso aún no se había generalizado la incorporación de las tecnologías de la información a los procesos de trabajo. Es decir, se cuestionaron las dimensiones de la calidad de los servicios que se prestaban desde las Administraciones Públicas por comparación con el notable avance experimentado en la gestión de los servicios por el sector privado. La Gestión de Calidad sirvió de impulso al proceso de modernización.

### LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD (2000)

Es obvio que todos los elementos descritos afectaban de manera significativa a las estructuras organizativas y muy especialmente a los procesos de prestación de servicios. Convertir al administrado en cliente y por tanto en el eje de la actividad pública, implicaba una referencia permanente a sus necesidades y sobre todo, a sus expectativas. Algo que necesariamente entrañaba el paso de una concepción netamente administrativista a la plena incorporación a la gestión. De este modo, la Nueva Gestión Pública puso el énfasis en la rendición de cuentas sobre los resultados y no en la rendición de cuentas sobre el input o el proceso (Speklé y Verbeeten, 2009).

Dado que la sociedad, debía ser plenamente conocedora de la relación entre los recursos utilizados y los resultados obtenidos, durante la década del dos mil se desarrollaron con profusión una suerte de mecanismos de participación ciudadana (presupuestos participativos y multiplicación de los consejos consultivos) y sobre todo se pusieron en marcha estructuras para el análisis, la gestión y la evaluación de las políticas y los servicios públicos, tanto en la Administración General del Estado como en las Comunidades Autónomas y entes locales.

En el caso de la Administración General del Estado, ya en 2004 se había constituido la Dirección General de Inspección, Evaluación y Calidad de los Servicios, que prefiguraba la posterior Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) pues, además de reforzar los programas en materia de calidad, también incorporó funciones de análisis del impacto regulatorio y de evaluación de las políticas públicas (Ruiz, 2005). Pero sería la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos (Ley 28/2006 de 18 de Julio) la que daría lugar a un nuevo marco de actuación pública caracterizado por: la satisfacción de los niveles de calidad ajustados a las demandas de la sociedad, la responsabilidad de los gestores públicos y la fijación de objetivos concretos y evaluables. Se inauguró así un nuevo período que podría calificarse de abierto al concepto de Gobernanza, ya que el reto consistió en dotar a la calidad de un enfoque supra o meta organizacional, integrando la perspectiva macro de las políticas públicas con la perspectiva micro de los servicios públicos, que hasta el momento habían sido el objeto fundamental de los programas de calidad.

La propia creación de una Agencia Estatal dedicada a la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios (AEVAL), cuyo Estatuto fue aprobado mediante el Real Decreto 1418/2006, de 1 de diciembre, supuso un paso de singular relevancia para unificación de la coordinación en materia de evaluación de políticas públicas y calidad de los servicios, así como el refrendo al proceso de modernización avanzada en la Administración Española.

Por lo que se refiere a las Administraciones Autonómicas, en la actualidad todas cuentan con una unidad administrativa dedicada, en mayor o menor medida, a la Gestión de Calidad, en la mayoría de los casos con rango de Dirección General y en cuya denominación abundan los términos de modernización y calidad, como se comprueba por su participación en la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, que será tratada más adelante.

En el ámbito local existen mayores dificultades para establecer el número de Ayuntamientos que pusieron en marcha unidades para la Gestión de Calidad. En este sentido, un Estudio de la Federación Española de Municipios y Provincias titulado “Estado de situación y perspectivas de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales” (De la Rosa, 2002) afirmaba que el 36% de los Ayuntamientos españoles tenía previsto iniciar un Plan de Calidad gestionado por alguna de sus unidades (habitualmente por departamentos de organización o recursos humanos y solamente en muy pocos casos por departamentos específicos de calidad). Un estudio más reciente (Guerrero, 2011) ponía de manifiesto que, al menos 209 municipios, incluidos en su mayoría los que cuentan con más de cincuenta mil habitantes habían incorporado algún aspecto de la Gestión de Calidad.

Durante la década que arranca en 2000 la Gestión de Calidad en el ámbito local estuvo liderada por un grupo pequeño de entidades locales pioneras que contribuyeron en gran medida a la difusión de la calidad en la gestión. Entre éstas cabe citar, sin ánimo excluyente y por servir de referencia al resto, a los ayuntamientos de Alcobendas, Barcelona, Esplugues de Llobregat, Getxo, Irún, Logroño, Madrid o Málaga.

Por lo que se refiere al desarrollo intrínseco de los mecanismos para hacer efectiva la Gestión de Calidad, la institucionalización se produjo en el ámbito estatal con la publicación del Real Decreto 951/2005, por el que se estableció el Marco General para la Mejora de la Calidad en la Administración General del Estado, que recoge seis

programas básicos (Análisis de la Demanda y de Evaluación de la Satisfacción de los Usuarios; Cartas de Servicios; Quejas y Sugerencias; Evaluación de la Calidad de las Organizaciones, Reconocimiento y Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos) y que ha dado lugar a un planteamiento homogéneo para el desarrollo y evaluación de la calidad en dicha Administración.

Puede decirse que ese desarrollo *normativo* se completa con la publicación de la *Carta de Compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas* (AEVAL 2011) cuyos compromisos son los siguientes: Determinar estructuras o mecanismos de apoyo necesarios para implantar la calidad en las Administraciones Públicas, adoptar fórmulas organizativas y de coordinación interadministrativa para garantizar la ejecución efectiva de las políticas de modernización y calidad, fomentar el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento, apostar por la innovación en la gestión mediante la dotación de infraestructuras y la incorporación de instrumentos y tecnologías orientadas a la ciudadanía, aplicar el análisis y evaluación permanente de las normas, programas, planes y políticas públicas, desarrollar fórmulas de reconocimiento a organizaciones y a personas, incluyendo los incentivos ligados a la evaluación del desempeño, rendir cuentas a la sociedad, elaborar o difundir cartas de servicios, integrar la calidad en los programas de gobierno y, finalmente, establecer los mecanismos adecuados para el seguimiento y revisión de todos estos compromisos.

La Carta de Compromisos, que se elaboró en el seno de la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos, constituye un ejemplo de institucionalización de la cooperación en red entre las Administraciones Públicas en España. Así, con el objetivo de mejorar la calidad y promocionar la evaluación de la acción pública, en 2005 se puso en marcha la red como un foro de cooperación integrado por los órganos responsables de calidad y evaluación de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA). La Carta promueve “el establecimiento de un enfoque común por parte de las diferentes administraciones españolas (nacional, autonómicas y locales), orientado a la adopción de compromisos para el desarrollo de la calidad en la gestión pública y a la alineación de las actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de calidad y en la formulación de sus políticas y planes para la mejora continua”, y fue aprobada el 16 de noviembre de 2009 por la Conferencia Sectorial de Administración Pública, lo que le confiere el reconocimiento del máximo órgano formal en materia de cooperación interadministrativa en este campo.

La premisa de trabajar en red implica cierto grado de interdependencia entre los distintos actores lo que, llevado al caso que nos ocupa, denota que las distintas organizaciones que conforman la mencionada red no pueden permitirse el lujo de trabajar aisladamente, dado que existe de facto una interdependencia que necesita de la gestión relacional. Esto supone una apuesta de las administraciones por desarrollar entornos inclusivos para la mejora de la gestión a partir de un convencimiento claro de su importancia como vía de acercamiento a un estado cooperativo desde fórmulas previas a la institucionalización.

A partir de esta premisa, la AEVAL, que tanto en su Estatuto como en su Contrato de Gestión concede capital importancia al principio de cooperación interadministrativa, ha tratado de generar un entorno de confianza entre los integrantes de la red. Así, el uso de la información ha sido en todo momento transparente y se ha establecido, en primer lugar, una misión clara para la red: Impulsar el desarrollo de políticas y programas de calidad, excelencia y evaluación en las Administraciones Públicas españolas a través de la cooperación y la colaboración, que contribuyan a la buena gobernanza en un contexto de “*gobierno multinivel*”. La dimensión europea del concepto “*multinivel*” viene del desarrollo, las actividades y proyectos ejecutados dentro de la Red Europea de Administraciones Públicas EUPAN) y el Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) que tienen una influencia notable en el desarrollo de Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas europeas. Precisamente la Red EUPAN, durante la presidencia de Eslovenia en 2008, realizó un análisis comparativo de la gestión de calidad en las Administraciones Públicas en la Unión Europea (Gordana, 2008) cuyas conclusiones fueron entre otras: que la calidad es una parte indispensable en el desarrollo de las Administraciones Públicas de la Unión Europea siendo esencial su integración en los proyectos estratégicos y de reforma. Asimismo mostraba que las tendencias en Gestión de Calidad consolidadas en Europa van en la dirección de la búsqueda de la excelencia mediante modelos, la utilización de la evaluación comparativa y la orientación al cliente en la Gestión Pública. Por último este estudio concluía que la Gestión de Calidad implica una apertura de la Administración a las tendencias internacionales en materia de gestión y que es una cultura que parte del convencimiento en el uso de los modelos y herramientas y no de la obligatoriedad.

Trascendiendo el espacio europeo, pero dentro del ámbito de interés español, debe mencionarse la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* que institucionaliza la Gestión de Calidad en la Administración Pública en esa comunidad de países y “constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas

de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público” (CLAD, 2008).

## LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA (ACTUALIDAD)

La respuesta a la crisis económica en el ámbito de las Administraciones Públicas españolas está teniendo como consecuencia un incremento de la presión hacia la sostenibilidad e incluso hacia la rentabilidad de lo público. Muchos países y entre ellos España, han comenzado a replantearse su estrategia de prestación de servicios teniendo en cuenta las dificultades para su financiación.

Cada vez más, los gobiernos se preguntan no sólo si los servicios prestados son de calidad, sino también si los programas que se implementan son los correctos en términos del logro de objetivos sociales y económicos. El resultado es que cada vez se presta una mayor atención a la medición de la eficiencia y sostenibilidad para garantizar el rendimiento del servicio.

En este contexto surge la cuestión siguiente: ¿Cuál debe ser el nivel mínimo de calidad necesario para la prestación de un servicio por la Administración Pública? La respuesta implicaría ponerse de acuerdo en nada menos que en lo que se entiende por “calidad de vida”, algo en lo que están trabajando diferentes gobiernos y que engloba elementos tan complejos como las necesidades básicas que han de satisfacerse en un marco de equidad y las influencias sobre éstas de las diferentes culturas y formas de vida. Sin aspirar a responder a tan difícil pregunta, al menos sí se pueden realizar dos afirmaciones. La primera, que el concepto de sostenibilidad en la Administración Pública está íntimamente ligado al de calidad de los servicios. La segunda postula que, aunque la sostenibilidad de la Administración Pública es solidaridad futura y eficiencia perdurable (los francófonos le llaman *durabilité*), tampoco debe centrarse excesivamente en una de sus tres facetas, la medioambiental. Este lado del triángulo es precisamente insostenible si no se conjuga con los otros dos: el económico y el social. Y aquí la Administración Pública tiene otra responsabilidad como instrumento de los gobiernos para el diseño, la implantación y evaluación de las políticas públicas. Así pues, la sostenibilidad es un concepto muy relacionado con la calidad en las organizaciones y ésta se logra a partir de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, pero también con transparencia, equidad y calidad democrática en la acción pública.

La calidad y la excelencia nada tuvieron que ver con presuntos “lujos” o “despilfarros” y sí, en cambio, con el ajuste de expectativas entre lo que “espera el ciudadano y lo que la Administración le ofrece”. Cumplir con esta premisa es uno de los principios fundamentales de la Gestión de Calidad. La propia Carta de compromisos con la calidad de las Administraciones Públicas Españolas, antes citada, menciona expresamente la “relación directa entre la calidad de vida de las personas en la sociedad con los servicios públicos del país en el que viven. Por tanto el objetivo es conseguir que nuestras Administraciones se conviertan en auténticas organizaciones inteligentes, capaces de generar valor para la ciudadanía, aumentando y mejorando sus posibilidades vitales y favoreciendo un desarrollo sostenible de la sociedad.” (AEVAL 2011).

En tiempos de crisis, las expectativas y necesidades de los ciudadanos son diferentes a las existentes en tiempos de bonanza; cambian las prioridades y las Administraciones Públicas se ven obligadas a introducir cambios en su actividad. El estudio realizado por AEVAL “*La importancia de los Servicios Públicos en el Bienestar de los Ciudadanos*” (AEVAL, 2013), cuyo trabajo de campo realizó el CIS en el año 2011, afirmaba que en todos los sectores de políticas analizados, con la excepción de defensa, existía una amplia mayoría de ciudadanos en contra de que se gaste menos desde 1994, que es el primer año para el existen datos, hasta la actualidad. Sin embargo, la crisis económica parece inducir un aumento de los ciudadanos favorables a un mayor ajuste del gasto en ciertas áreas de intervención pública. De manera que aunque la mayoría de los ciudadanos son contrarios a una reducción del gasto, en varios sectores de política pública ha aumentado el porcentaje de los que están a favor. Ello ha ocurrido en obras públicas, transporte, medioambiente, defensa, cultura, justicia, transportes, o cooperación al desarrollo. El aumento no es, sin embargo, significativo en relación con las políticas que los españoles consideran más importantes, es decir, la sanidad, las pensiones y la educación. Y ha disminuido en relación con la protección por desempleo.

Parece evidente que hoy existe una necesidad de establecer prioridades y afinar el “catálogo de productos y servicios” de las Administraciones Públicas, el qué hacer y el cómo. Así se refleja en el estudio citado anteriormente cuando se afirma que “son los servicios públicos tradicionalmente vinculados al Estado de Bienestar, los que garantizan la cobertura de aspectos muy relevantes para los ciudadanos cuando piensan en su bienestar personal: entre el 70 y el 80% de ellos otorgan una puntuación de 10 (máxima importancia) a las pensiones, la sanidad, las ayudas por desempleo o la educación públicas. En un segundo bloque de importancia se sitúan los servicios públicos relacionados con la atención a la dependencia y la seguridad. En este caso la proporción de ciudadanos que



otorgan a estos servicios la máxima importancia, 10 puntos, se sitúa entre el 50 y el 60%. Finalmente, en un tercer nivel se encuentran aspectos como disponer de transporte público, de autopistas o autovías, de parques y zonas verdes o poder salir de vacaciones fuera de la residencia habitual. En estos casos la proporción de encuestados que les otorga la máxima importancia se sitúa entre un 20 y un 40%.

Estos datos invitan a una valoración sosegada de ciertos tópicos o lugares comunes presentes en la Gestión Pública como, por ejemplo, la construcción indiscriminada de infraestructuras o la gratuidad generalizada en la prestación de servicios que no se consideren básicos para el mantenimiento del Estado del Bienestar. En este campo, la Gestión de Calidad ha hecho notables aportaciones, como las Cartas de Servicios, que permiten equilibrar la oferta y demanda de servicios públicos sobre bases cuasi-contractuales y facilitan la adecuación de las expectativas de los usuarios a la realidad de los servicios públicos

En el siguiente estudio de percepción ciudadana, denominado “*La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*” (AEVAL 2013, 2), cuyo campo se llevó a cabo en 2012 con un contexto de crisis más avanzado, es interesante reseñar que, aunque el porcentaje de insatisfechos fue algo más elevado que en años anteriores y, por primera vez, el porcentaje de los mismos fue mayor que el de satisfechos en algunos casos, una mayoría de ciudadanos cree que los servicios funcionan mejor o igual que hace cinco años. Pero lo que resulta especialmente significativo es la valoración muy positiva que hacen los ciudadanos sobre los servicios de tipo administrativo recibidos, objeto de las políticas de mejora de la calidad en la gestión. El dato anterior fue ratificado con la respuesta ciudadana a la pregunta de si los servicios de tipo administrativo funcionarían mejor en el caso de estar gestionados por una empresa privada. En 2012, casi el 60 por ciento de los españoles opinó que funcionarían peor, frente a un 20 por ciento que cree que funcionarían igual y algo más de otro 20 por ciento de la población que consideró que lo harían mejor. Además este estudio reflejó que una gran mayoría de los ciudadanos continúa oponiéndose al ajuste en las políticas de bienestar, opinión que es casi unánime entre la población en relación con la sanidad, la educación y las pensiones.

En general, la Gestión de Calidad ha servido para dotar a la Administración Pública de un discurso que ha permitido su relegitimación y “puesta en valor” ante la ciudadanía que, tal y como se ponía de manifiesto en los estudios citados, valoran la Administración como prestadora de servicios y como responsable de facilitar un marco necesario para el desarrollo económico equitativo. Una Administración Pública, por otra parte, capaz de favorecer la estabilidad institucional, la credibilidad de los compromisos entre los distintos actores económicos, y las propias condiciones de competencia.

A este respecto, cabe destacar que, según el segundo de los estudios mencionados, tres de cada cuatro ciudadanos, afirmó haber acudido en los doce meses anteriores a la fecha de la encuesta a una oficina de la administración de cualquiera de los niveles de gobierno y una amplia mayoría de ellos manifestó sentirse muy o bastante satisfechos con su experiencia. Estos datos de satisfacción podrían explicar, al menos en parte, el hecho de que solo un 20 por ciento de la población piense que podrían funcionar mejor si el responsable de la gestión de los mismos fuese el sector privado, habiendo disminuido este porcentaje llamativamente en los dos últimos años (AEVAL, 2013, 2).

El discurso de la calidad en las Administraciones Públicas ha servido para aportar una referencia de valores a los directivos públicos: la orientación al ciudadano y la apertura a la incorporación en la Administración Pública de los objetivos y las demandas de la sociedad, pero ahora también el ahorro, la eficiencia y la conciencia de costes. La mejora de la calidad y la eficiencia de la gestión pública, en tiempos de crisis, se plantea aún más necesaria. Por un lado, permite proporcionar mejores servicios, más orientados a las demandas y necesidades de los ciudadanos con menores recursos y, por otro, posibilita la sostenibilidad de las propias políticas públicas. De hecho, las políticas públicas solamente son sostenibles en el tiempo si existe un amplio consenso ciudadano en su eficacia, eficiencia y equidad. Si este consenso se quiebra, las instituciones y las políticas se vuelven vulnerables ante las situaciones de crisis, donde es necesario pedir un mayor esfuerzo de financiación de lo público a los ciudadanos que tienen posibilidades de realizarlo.

## PANORAMA ACTUAL DE LA IMPLANTACIÓN DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Aunque el Marco general para la Mejora de la Calidad (Real Decreto 951/2005) rige fundamentalmente para la Administración General del Estado, sus programas, descritos anteriormente, por su carácter orientativo y sistémico, sirven de criterio para avanzar algunas conclusiones acerca de la implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas. A este respecto, el documento de trabajo elaborado en 2009 por AEVAL contando con la información proporcionada por la Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos y ti-

tulado “*Estudio comparado sobre la gestión de la calidad en las administraciones públicas españolas*” (AEVAL 2009), ofrecía seis conclusiones de carácter estructural tomando como referencia los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE:

- Primera: Todas las administraciones de las CCAA y la AGE habían adoptado en 2009, al menos, una acción en varios de los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad.
- Segunda: Los programas de Evaluación de la calidad de la gestión y de reconocimientos o premios, alcanzaron una implantación del 82% en la Administración General del Estado (tomando como referencia los Ministerios) y del 70% en las Administraciones Autonómicas (11 Comunidades Autónomas).
- Tercera: El programa de Cartas de Servicios estaba presente en un 94 por ciento de los casos del ámbito estatal y autonómico.
- Cuarta: El programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción de los usuarios fue utilizado en un 88 por ciento de los casos entre las Comunidades Autónomas y la AGE. Este programa vinculó fundamentalmente con encuestas con el modelo SERVQUAL o adaptaciones de sus atributos, mediante el uso de técnicas cuantitativas y cualitativas, en muchos casos, desarrollados por oficinas de atención al ciudadano.
- Quinta: El programa más extendido (100 por ciento de los casos) dentro de las administraciones autonómicas y la AGE fue el de Quejas y Sugerencias.

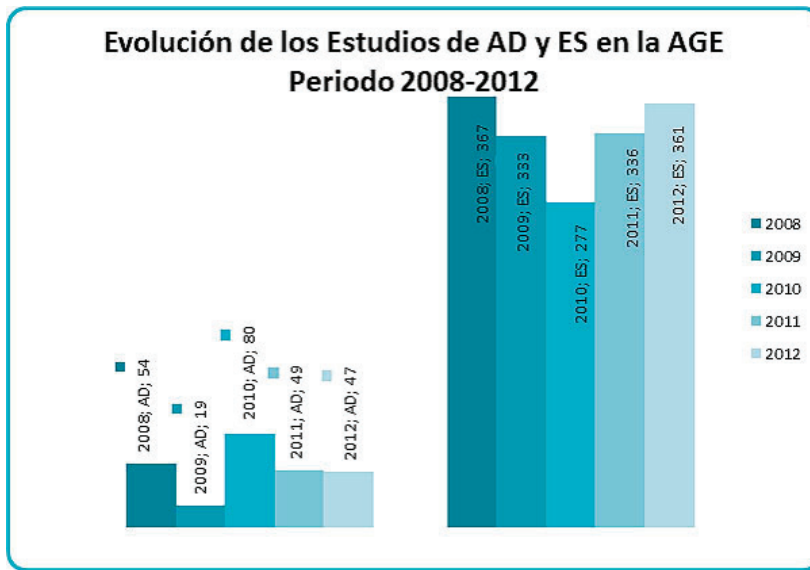
Ciñéndonos en la Administración General del Estado, el Marco General para la Mejora de la Calidad viene siendo objeto de estudio mediante la elaboración de un informe anual de seguimiento de la actividad de los Ministerios españoles en materia de Calidad. El último de los elaborados por AEVAL, correspondiente al ejercicio 2012 (AEVAL, 2014), muestra un panorama muy ilustrativo de la actividad llevada a cabo por la Administración General del Estado en este campo, vinculando de manera expresa, la Gestión de Calidad con la innovación en las Administraciones Públicas. Sus principales conclusiones por programas fueron las siguientes:

En primer lugar, el informe analiza el Programa de Análisis de la demanda y de Evaluación de la Satisfacción. Su desarrollo implica la realización de estudios con la finalidad de recabar este tipo de datos con respecto a los servicios de cuya prestación son responsables que los órganos y organismos de la AGE. Para ello se vienen utilizando técnicas de investigación social, tanto cualitativas como cuantitativas. De forma más específica, los Estudios de Análisis de la Demanda tienen por objeto la detección de las necesidades y expectativas de los usuarios acerca de los aspectos esenciales del servicio: sus requisitos para la prestación, las formas y los medios para acceder a él y los tiempos de respuesta. Los datos recogidos muestran que algo más de la mitad de los Estudios de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción llevados a cabo en 2012 fueron realizados a ciudadanos-usuarios, lo que ha supuesto el 50,78% de los casos. Los estudios restantes se han repartido entre los que estaban dirigidos a otras organizaciones con un 33,24% y a empleados públicos con 10,98%. Para la realización de estos estudios la fórmula más utilizada fue el cuestionario autoadministrado, casi en un 65% de los casos, seguido por las encuestas “on line” con un 20% y las entrevistas, que representaron el 10% del total. Las técnicas cualitativas se utilizaron en apenas un (5%) de los casos. Respecto al canal, el más utilizado ha sido el cuestionario “on line” en el 20,23% de los casos, seguido del cuestionario autocompletado 9,13% y el cuestionario remitido por correo tradicional 6,83%. La encuesta telefónica, entrevista personal, grupo de discusión y el cuestionario por buzón en oficina apenas si llegaron al 3,13% de los casos. Como viene siendo habitual, la utilización de los Estudios de Análisis de la Demanda continúa siendo notablemente inferior a la de los Estudios de Satisfacción en la Administración General del Estado, salvo contadas excepciones como los Ministerios de Industria, Energía y Turismo e Interior. No obstante, en los últimos cinco años se han llevado a cabo un total de 249 estudios de Análisis de la Demanda. Por su parte, la tendencia en Evaluación de la Satisfacción se mantiene estable, habiéndose realizado en el último quinquenio un total de 1.674 estudios.

Así pues, en conjunto, el Programa de Análisis de la Demanda y Evaluación de la Satisfacción muestra, desde un punto de vista cuantitativo, una implantación aparentemente razonable en la Administración General del Estado, aunque cualitativamente presente carencias metodológicas y de sistematicidad que, además de cuestionar su fiabilidad técnica, dificultan el análisis comparado. Por otra parte, el ajuste entre el actual contexto de austeridad y la actividad desplegada por los Ministerios en este programa sugiere la necesidad de orientar el programa hacia mecanismos y canales de investigación social que supongan un menor coste para los organismos públicos, como los canales on line.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DEL PROGRAMA DE ANÁLISIS DE LA DEMANDA Y EVALUACIÓN DE LA SATISFACCIÓN EN LA AGE



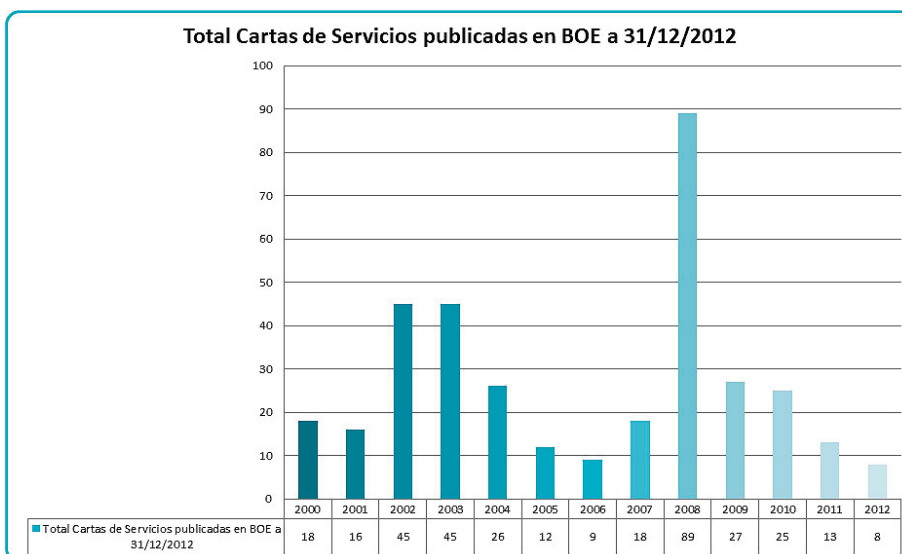
FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El segundo programa que se analiza en el informe se refiere a las Cartas de Servicios. Éstas son un instrumento mediante el que los órganos, organismos y entidades públicas informan a los ciudadanos y usuarios acerca de los servicios que tienen encomendados, los derechos que les asisten en relación con aquellos y sobre todo, adquieren compromisos de calidad en la prestación. En el acervo de la Gestión de Calidad, las Cartas de Servicios permiten relacionar el grado de calidad en las prestaciones con las expectativas de los usuarios, lo que se traduce en una definición de los procesos y compromisos de servicio. Singularmente, las Cartas de Servicios han sido durante la última década, la metodología más utilizada en el inicio y desarrollo de proyectos de Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas.

El número de Cartas de Servicios en vigor y publicadas en el periodo comprendido entre 2000 y 2012 es de 342, distribuidas por años tal y como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO 2

CARTAS DE SERVICIOS PUBLICADAS (2000- 2012)



FUENTE: Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El análisis que realiza el informe se enfoca en la calidad en la implantación del programa, para lo cual verifica fundamentalmente dos aspectos: la metodología para la definición y revisión de los atributos del servicio y para el establecimiento de los compromisos expresados en las Cartas. De los datos obtenidos se desprende que el 81% del total de las Cartas de Servicio han utilizado reuniones con directivos para la definición o revisión de los compromisos de servicio. Complementariamente, en un 77% de los casos se han llevado a cabo estudios sobre las quejas y sugerencias recibidas. Además, en un 74% de los casos se ha llevado a cabo un Estudio de Análisis de la Demanda, lo que llama positivamente la atención por su utilidad para la ulterior definición rigurosa de los compromisos de servicio de las Cartas. Finalmente, la consulta a empleados “de frontera” se ha realizado en un 67% de los casos y las encuestas de satisfacción en un 66%. En la mayoría de las Cartas de Servicios se han utilizado múltiples fuentes para la definición de los compromisos.

En última instancia, la eficacia del Programa de Cartas de Servicios puede valorarse verificando el grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía. En este sentido se comprueba que, de las 342 Cartas de Servicio publicadas, 297 han sido objeto de seguimiento, situándose el 89% de las mismas en un rango de cumplimiento superior al 90% y solamente un 2% de las Cartas en un nivel inferior al 75% de cumplimiento.

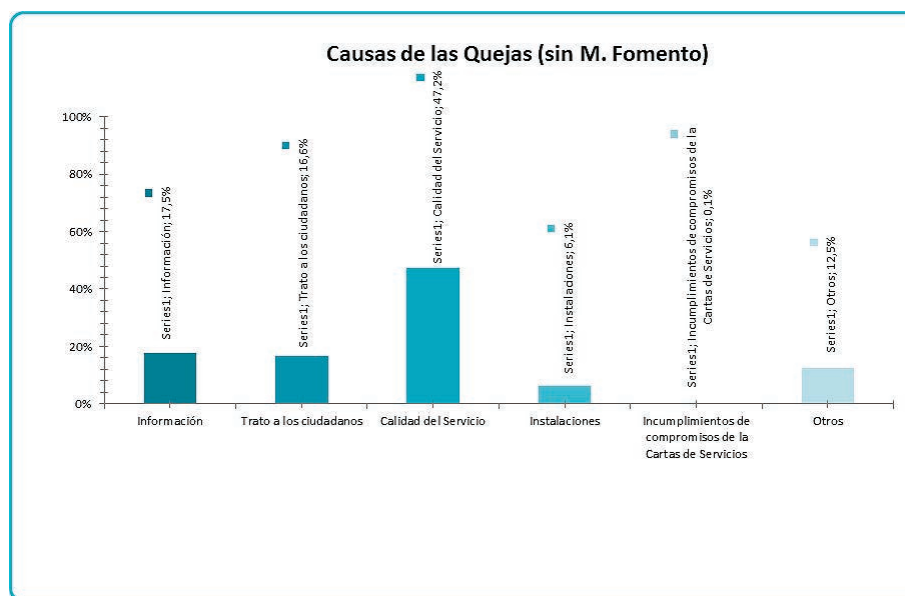
El tercer programa analizado es el de Quejas y Sugerencias. Mediante este programa, los diversos órganos, organismos y entidades de la AGE asumen la responsabilidad de recoger y tramitar tanto las manifestaciones de insatisfacción de los usuarios con los servicios, como las iniciativas para mejorar su calidad. De igual manera, deberán ofrecer a los ciudadanos respuesta a sus Quejas o Sugerencias e informarles de las actuaciones realizadas. Pero las Quejas y Sugerencias suponen, ante todo, una fuente de información directa de interés para la Administración Pública. De acuerdo con los principios de la Gestión de Calidad, el ciudadano que sugiere, se queja o propone está realizando un acto, fruto de su voluntad individual, con un afán positivo y de generosidad (en tiempo y dedicación) para con el organismo al que se dirige. Las Quejas y Sugerencias no siempre son realistas, lo que hace difícil la implementación de las medidas correspondientes. Sin embargo, ofrecen una buena muestra de las expectativas depositadas en la organización. Además, en el caso concreto de las Quejas, tras la posterior catalogación y estudio, es posible obtener información acerca de aquellos aspectos que causan disfunciones en el servicio a los ciudadanos e identificar los límites prácticos de la actuación pública.

Durante el año 2012 la Administración General del Estado recibió 162.371 quejas y sugerencias, correspondiendo el 98,5% a las primeras y el 1,5% a las segundas. Las quejas recibidas se contestaron del plazo de 20 días hábiles en el 57,4% de los casos y dieron lugar a la implantación de 137 acciones de mejora, que no debe ignorarse constituye su última finalidad. En cambio, la proporción de sugerencias contestadas en el plazo reglamentario ascendió al 85,1%. El presencial fue el canal más utilizado para la presentación de quejas con el 85,2% del total; el siguiente canal en importancia fue el electrónico con un 11,9% de las presentadas (sin firma digital), a las que habría que sumar un 1,5% con firma. Ahora bien, para las sugerencias se viene consolidando en los sucesivos informes una tendencia que las diferencia de las quejas porque el canal electrónico es empleado con mayor frecuencia (49,2% de los casos).

Realmente, lo más significativo de la gestión de las quejas es el conocimiento de la motivación de las mismas. Permiten responder a la pregunta: ¿Cuáles son las principales causas de queja de los ciudadanos respecto a los servicios públicos en España? Como puede apreciarse en el gráfico 3, los principales motivos de queja durante 2012 fueron, por este orden, la calidad del servicio, la información y el trato, datos consistentes con los arrojados en los informes de percepción ciudadana más arriba mencionados. Son los propios ciudadanos, cuando se quejan, los que indican que la calidad del servicio es el aspecto más decisivo en la prestación, y que por tanto debe ser un punto de partida a la hora de impulsar mejoras e innovaciones en la gestión.

GRÁFICO 3

## PRINCIPALES MOTIVOS DE QUEJAS Y SUGERENCIAS EN LA AGE



**FUENTE:** Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

El cuarto de los programas del Marco General, el de Evaluación de la Calidad postula la realización de evaluaciones de la gestión de las organizaciones sobre la base de modelos reconocidos como EFQM, CAF o EVAM, sin perjuicio de otros modelos que ya se vengán aplicando o puedan aplicarse en distintos Departamentos Ministeriales. La evaluación se articula en dos niveles: por un lado, la Autoevaluación es un ejercicio regular por el que las propias organizaciones analizan sus procesos y resultados de gestión para identificar sus fortalezas y deficiencias y reflexionar y establecer los oportunos planes de mejora; por otro lado, la Evaluación Externa es el proceso por el que los órganos o unidades validan los resultados obtenidos en la autoevaluación o, en otras palabras, se someten a una evaluación por parte de entidades ajenas a la propia organización que valorarán sus resultados conforme al modelo de aprendizaje y mejora diseñado al efecto.

Durante 2012 se llevaron a cabo 43 procesos de evaluación conforme a los modelos mencionados, que aportan una visión integral de la gestión. Los Ministerios que mayor actividad desplegaron en este programa, consolidando la tendencia de años anteriores, fueron, por este orden, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social con 28 evaluaciones, el Ministerio de Defensa con 9 y el Ministerio de Fomento con 6. La eficacia del programa de Evaluación de la Calidad de la Gestión se puede constatar, en aquellos ámbitos donde posee cierto desarrollo, a partir del número de áreas de mejora detectadas y, más afinadamente, en las acciones de mejora puestas en marcha. A este respecto y durante 2012 se han detectado un total de 3.225 áreas susceptibles de ser mejoradas, lo que da una buena muestra de la potencia de estos modelos para la mejora de la acción pública. Además en se implantaron 515 acciones de mejora como consecuencia de autoevaluaciones anteriores.

Intrínsecamente vinculado al anterior, el quinto programa tiene la finalidad de contribuir, mediante el reconocimiento de las organizaciones, a la mejora de la calidad y a la innovación en la gestión pública, a través de dos subprogramas o acciones. El Subprograma de Reconocimiento a la Excelencia consiste en la certificación, por parte de AEVAL, de las organizaciones conforme a los modelos de Gestión de Calidad y la concesión de un sello, según el nivel de excelencia comprobado. Y el Subprograma de Premios a la Calidad e Innovación en la Gestión Pública (gestionado por AEVAL), que está destinado a reconocer y galardonar a las organizaciones públicas que se hayan distinguido en alguno de los siguientes ámbitos: a) la excelencia de su rendimiento global por comparación a modelos de referencia reconocidos; b) la innovación con impacto en la ciudadanía; c) la innovación en la gestión interna. No obstante, en este apartado también se contemplan aquellas organizaciones que hayan concurrido a otros Premios o Programas de Reconocimiento. Precisamente es este programa el que facilita una mejor visualización del grado de implantación de la Gestión de Calidad en la totalidad de las Administraciones Públicas, ya que está abierto, de forma “competitiva”, a los tres niveles de las mismas. En la tabla 1 se muestra la evolución de las certificaciones, desglosando los datos que corresponden a la AGE. Cabe reseñar que entre el año 2006 y 2012 se certificaron conforme a modelos de Excelencia un total de 175 organismos públicos, la mayoría con el Modelo EFQM.

**TABLA 1**  
**EVOLUCIÓN DEL SUBPROGRAMA DE CERTIFICACIÓN EN LAS AA.PP.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
	30	9	24	17	38	23 (*55)	34	175 (100%)
	(AGE=30)	(AGE=9)	(AGE=21)	(AGE=15)	(AGE=29)	(AGE=18)	(AGE=33)	(AGE=155)
	100%	100%	87,5%	88%	76,31%	78,2%	97,05%	(88,57%)
<b>MODELO EFQM</b>								
<b>+500</b>	1	-	1	-	2	2	2	8 (4,57%)
	(AGE=1)	-	-	-	(AGE=1)	(AGE=1)	(AGE=1)	4 (50%)
<b>400-499</b>	5	-	1	3	9	5	1	24 (13,71%)
	(AGE=5)	-	(AGE=1)	(AGE=1)	(AGE=6)	(AGE=4)	(AGE=1)	18 (75%)
<b>300-399</b>	-	3	5	2	6	6	4	26 (14,85%)
	-	(AGE=3)	(AGE=3)	(AGE=2)	(AGE=4)	(AGE=5)	(AGE=4)	21(80,76%)
<b>200-299</b>	24*	6	14	10	19	7	25	105 (60%)
	(AGE=24)	(AGE=6)	(AGE=14)	(AGE=10)	(AGE=16)	(AGE=5)	(AGE=25)	100 (95,2%)
	(*) 200-400							
<b>MODELO EVAM</b>								
<b>200-299</b>	-	-	2	2	2	3	1	10 (5,71%)
	-	-	(AGE=2)	(AGE=2)	(AGE=2)	(AGE=3)	(AGE=1)	10 (100%)
<b>300-399</b>	-	-	1	-	-	-	1	2 (1,14%)
	-	-	(AGE=1)	-	-	-	(AGE=1)	2 (100%)

**FUENTE:** Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

En la tabla 2, por su parte, se desglosan los datos de los 225 galardones concedidos entre 2006 y 2012, correspondiendo 96 de ellos (el 42,6%) a organizaciones de la Administración General del Estado.

**TABLA 2**  
**EVOLUCIÓN DEL SUBPROGRAMA DE PREMIOS A LA CALIDAD EN LAS AA.PP.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
Excelencia	9	10	7	9	19	7	7	68
(AGE)	(5)	(4)	(5)	(6)	(7)	(3)	(1)	31 (45,58%)
Ciudadanía	22	0	13	0	21	0	6	62
(AGE)	(6)	-	(10)	-	(2)	-	(1)	19 (30,64%)
BBPP Gestión Interna	29	0	16	0	21	0	11	77
(AGE)	(18)	-	(12)	-	(5)	-	(2)	(37) (48,05%)
Gestión Conocimiento	0	13	0	2	0	3	-	18
(AGE)	-	(7)	-	(1)	-	(1)	-	(9) (50%)
<b>TOTAL</b>	60	23	36	11	61	10	24	225
(AGE)	(29)	(11)	(27)	(7)	(14)	(4)	(4)	(96)
	(48,3)	(47,8%)	(75%)	(63,6%)	(22,9%)	(40%)	(16,6%)	(42,66%)

**FUENTE:** Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE.

## LA CALIDAD COMO SOPORTE DE LA SOSTENIBILIDAD, LA INNOVACIÓN Y EL BUEN GOBIERNO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

La estrategia de implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas, no solo sigue teniendo plena vigencia sino que constituye un paso necesario para abordar los nuevos retos que plantea la modernización en el ámbito público desde una perspectiva racional y en concordancia con las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Dentro de esa estrategia, los Modelos de Excelencia se han convertido en la herramienta más caracterizada de la Gestión de Calidad en su aplicación al sector público. Se vienen empleando en múltiples ocasiones en una gran variedad de organismos públicos, dando lugar a la identificación de numerosas mejoras en cada uno de ellos. Facilitan, además, la visión global y objetivada, así como la asunción de responsabilidades por parte de los directivos de la Administración, por cuanto contribuyen a forjar un enfoque integral de consenso en las organizaciones a modo de “hermenéutica” construida a partir de la fenomenología de la gestión. Ese carácter integral garantiza la adecuada aproximación de las Administraciones Públicas a retos como la sostenibilidad, la innovación y el buen gobierno.

Partiendo de esas hipótesis, durante la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, los profesores Löffler y Parrado, por encargo de AEVAL, elaboraron un estudio titulado “*Hacia una Administración Pública Sostenible*” (Löffler y Parrado, 2011). El estudio tuvo por objeto disponer de una información integrada sobre los modelos existentes para la gestión y medición de la Sostenibilidad en el Administración Pública, con el objeto de poder orientar, dentro del marco más apropiado, el desarrollo de las actividades del Grupo de Servicios Públicos Innovadores (IPSG) de la Red Europea de Administraciones Públicas (EUPAN). El documento daba cumplimiento a la resolución de los Directores Generales responsables de Administración Pública de EUPAN por la que se aprobaron las Estrategias a Medio Plazo de la Red para el Trío de Presidencias de España, Bélgica y Hungría. Dicho documento proponía la inclusión de elementos de sostenibilidad en el Modelo de Excelencia CAF o Marco Común de Evaluación (AEVAL 2013, 3), que ha sido desarrollado por representantes de los países miembros de la Unión Europea para las Administraciones Públicas. Coherentemente, la versión 2013 del CAF ya incorpora dichos criterios, logrando llevar a la práctica en las organizaciones el mandato de garantizar la sostenibilidad social, económica y medioambiental expresado por las Naciones Unidas y que ponía el acento en el papel de las Administraciones Públicas (NACIONES UNIDAS, 2010).

La definición más extendida de la sostenibilidad procede del ya lejano informe “*Nuestro futuro común*” (Brundtland, 1987), según el cual desarrollo sostenible es aquel capaz de “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades.” El desarrollo sostenible contempla tres niveles de aplicación y análisis en el sector público, según su impacto: el funcionamiento de las organizaciones públicas, los efectos de las políticas y los servicios públicos en general y las acciones de todos los grupos de interés o intereses afectados, incluidos los organismos públicos.

La sostenibilidad debe considerarse de forma integrada, de modo que los estudios sobre la modelización de la sostenibilidad tienen que disponer de indicadores que, por una parte, evalúen la interacción entre la dimensión social, la económica y la ecológica y, por otra, faciliten un enfoque dinámico del continuo de la acción pública desde el nivel macro de las políticas al micro de la gestión organizacional. Los Modelos de Excelencia permiten esta integración y la llevan al plano operativo en los organismos públicos.

Además, la Administración Pública también tiene la oportunidad de servir de palanca en la introducción de un nuevo tipo de valores ecológicos y de austeridad en la sociedad, mediante una actuación ejemplarizante. Es quizás, la institución mejor situada para llevar a cabo este cambio hacia pautas sociales más eficientes. La Administración dispone además de una variedad notable de marcos de medición de la sostenibilidad (GRI, IWA4, ISO/DIS 26000), que integran ésta de forma interdependiente con la gestión de calidad.

Por su parte, el reto de innovar en las Administraciones Públicas puede redefinirse como la capacidad para crear valor, haciendo las cosas de forma diferente e, incluso, haciendo cosas radicalmente nuevas. Una Administración Pública que pretenda innovar debe replantear sus procesos y dar lugar a marcos de trabajo propicios y esto es algo que tiene mucho que ver con una perspectiva de Gestión de Calidad, orientada a facilitarle al ciudadano una relación más cómoda y ágil y a aumentar la capacidad de los servicios públicos. (Ruiz y Cuellar, 2012). Desde esa nueva lectura, la innovación se convierte en un valor transversal dentro de una Administración capaz de aparecer en cualquier ámbito, y cuyo destino no es la tecnología por la tecnología, sino la utilización de la tecnología como un medio para crear valor útil para la organización, los ciudadanos y la sociedad.

Fue Joseph A. Schumpeter quien ya concibió la innovación como un fenómeno inmerso en un proceso de mayor calado por afectar a la economía global y que calificó como de “destrucción creativa” permanente. Según su definición, “Una mutación que revoluciona incesantemente la estructura económica desde dentro, destruyendo ininterrumpidamente lo antiguo y creando continuamente elementos nuevos” (Schumpeter, 2012). La Gestión de Calidad, cuyo principal argumento es la “mejora continua”, predispone a las organizaciones públicas hacia la innovación y está intrínsecamente ligada a esta.

Así pues, teniendo en cuenta el planteamiento anterior, la innovación, por expresarlo en lenguaje coloquial, no adviene con la caída de una manzana mientras nos echamos la siesta como, según la leyenda, le sucedió a Newton, sino que es un proceso integrado implícitamente en la actividad de las organizaciones y, por tanto, de las Administraciones Públicas. Ahora bien, la cuestión reside en la capacidad de gestionarlo.

La mayoría de los proyectos que abordan iniciativas de innovación tienen un fuerte carácter sistémico y surgen a partir de visiones integrales fundamentadas en enfoques complejos, pero, a la postre, estructurados. Esta reflexión tiene especial significación para la Administración Pública, por cuanto está obligada a gestionar la tensión producida entre la presión social que demanda cambios a corto plazo y, de manera simultánea, exige estabilidad para el medio y largo plazo.

En el sector privado prima la rapidez. Los cambios en el entorno empresarial y económico dan lugar a numerosas variaciones que redundan en una alta diversificación de los productos y servicios, lo que, unido a las cada vez más altas expectativas de los clientes, hace que las empresas se vean en la necesidad de innovar de forma permanente. En el ámbito de la Administración Pública estos procesos son más lentos. Esto se debe en gran medida a la necesidad de seguridad que ha de aportar lo público y que ralentiza pero otorga solvencia a su actuación. Aunque las expectativas de la ciudadanía respecto a los servicios públicos presionan sobre la forma en que se han de prestar los servicios, el ciudadano también es cliente de las empresas y tiene la oportunidad de comparar servicios y prestaciones de forma cotidiana, independientemente del proveedor de las mismas: público, privado o, cada vez más, fruto de partenariados público-privados y organizaciones del denominado tercer sector.

La respuesta a la crisis económica en el ámbito de la Administración Pública está teniendo como consecuencia un incremento de la presión hacia la sostenibilidad, la transparencia e incluso hacia la rentabilidad de lo público. Muchos países han comenzado a replantearse su estrategia de prestación de servicios en función de las circunstancias financieras. Cada vez más, los gobiernos se preguntan no sólo si los servicios prestados son de calidad, sino también si los programas que se prestan son los correctos en términos del logro de objetivos sociales y económicos. Se demanda cada vez una mayor atención a la medición de la eficiencia y sostenibilidad para garantizar el rendimiento del servicio.

La Evaluación de la Calidad de las políticas y servicios públicos puede servir de acicate para la innovación en la Administración Pública si ésta es capaz de dotarse de instrumentos inteligentes para la evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios que a su vez proporcionen la información más precisa para la toma de decisiones con éxito. Recurriendo al antes mencionado Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los programas del Marco General para la Mejora de la Calidad en la AGE correspondiente al año 2012, último de los publicados, conviene destacar que se identificaron un total de 188 iniciativas catalogadas conforme a las categorías definidas por el Observatorio para la Innovación en el Sector Público de la OCDE (OCDE EUROSTAT, 2005), con la siguiente distribución: 50 (26,5%) correspondieron a innovación en procesos, 61 (32,4%) correspondieron a innovaciones organizativas y de gestión y 77 (40,9%) a innovaciones en productos y servicios.

El tercero de los grandes retos de las Administraciones Públicas se refiere al “buen gobierno”. Los cambios vertiginosos que se han producido en las últimas décadas, a partir del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, hacen necesaria una actualización de los cauces para la relación entre los gobiernos, las administraciones y la sociedad. El prestigioso Informe sobre Desarrollo Humano 2013 (PNUD, 2013) parte de la premisa de que “muchas de las instituciones y los principios actuales de gobernanza internacional fueron pensadas para un mundo que es muy diferente del actual” y propone una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esos principios o características son: la imparcialidad del estado de derecho, la participación y orientación para el consenso como fundamentos de la legitimidad de la acción pública, la transparencia y rendición de cuentas, el rendimiento como capacidad de respuesta en términos de eficacia y eficiencia, la dirección a partir de una visión estratégica y la equidad.

Por su parte el Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea (Comisión Europea, 2001) ya citaba, entre el conjunto de atributos que han de estar presentes en el ejercicio de la acción pública: la apertura, la participación, la rendición de cuentas, la eficacia y la coherencia. De entre todos estos principios, la transparencia es una condición para la rendición de cuentas ya que facilita a la ciudadanía información precisa acerca de lo que el Gobierno



está haciendo. A su vez la participación permite a la ciudadanía su contribución con ideas y experiencias para que su gobierno pueda incorporar a las políticas el input de una información que, en principio, está dispersa en la sociedad. De este modo, la colaboración mejora la eficacia del gobierno, fomentando la asociación y cooperación a través de los diferentes niveles administrativos, y entre el Gobierno y las organizaciones privadas.

Hasta ahora los pasos más comunes que se han venido dando en el entorno de la OCDE para alcanzar el objetivo de un gobierno más abierto han sido: la publicación de información del gobierno en internet y la mejora de la calidad de la información del gobierno. Sin embargo, el principal reto que tienen por delante los gobiernos y las Administraciones Públicas es la creación e institucionalización de una cultura de gobierno abierto.

La implantación de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas españolas es una tarea necesaria para abordar este nuevo reto pues, para que las Administraciones Públicas puedan abrirse al exterior e interactuar con la sociedad es preciso que antes cuenten con un adecuado control y seguimiento interno de la gestión. A este respecto la Gestión de Calidad proporciona algunas de las metodologías que facilitan el tránsito de los propósitos (ética, transparencia, buen gobierno) a la práctica de las Administraciones Públicas (Cuadros de Mando, gestión por procesos o los propios Modelos de Excelencia, que desde hace ya tiempo incluyen entre sus criterios tales propósitos. En definitiva, no hay que olvidar que la búsqueda de la excelencia en la gestión de las Administraciones Públicas contribuye en gran medida a la mejora de la calidad institucional de los países, siendo éste uno de los factores que mejor explica su desarrollo.

## CONCLUSIONES

Como conclusión fundamental cabría postular que la institucionalización de la Gestión de Calidad en las Administraciones Públicas Españolas ha servido para consolidar la que ha sido una de las principales estrategias de modernización de las Administraciones Públicas en España durante los últimos decenios. También ha facilitado un cambio cultural impulsando la apertura de las Administraciones Públicas a los nuevos retos que la modernización plantea en la actualidad: transparencia y buen gobierno, sostenibilidad e innovación. La Gestión de Calidad ha proporcionado una referencia sólida para la gestión, orientando acerca de los objetivos y mecanismos que deben incorporar las Administraciones Públicas en su camino hacia la excelencia en la gestión.

No obstante y al socaire de los ajustes presupuestarios, algunas organizaciones y gestores públicos en España se plantean los costes de oportunidad a la hora de invertir en la mejora de la calidad en la actualidad, incluso desde una apuesta decidida por la innovación. Algunos trabajos incluso contraponen Nueva Gestión Pública (NGP) e Innovación sosteniendo que “la validez y coherencia de este modelo (la NGP) con la realidad en la que actúan los gestores públicos están cada vez más cuestionadas. Lo normal, sobre todo en la alta dirección, es que ésta tome sus decisiones en situaciones complejas, inciertas o desestructuradas (responsabilidades difusas, pluralidad de actores, interdependencia, diversidad de intereses y conflicto, cambio tecnológico, etc.), que exigen modelos de decisión pública más sofisticados. La relevancia de la innovación como respuesta al reto de la incertidumbre emerge como criterio de toma de decisiones más allá de la maximización de la eficiencia” (Zapico, 2013). A nuestro entender debería relativizarse esta tesis. Con independencia de que la calidad -como una de las principales referencias conceptuales de la Nueva Gestión Pública- y la innovación no son conceptos contrapuestos sino más bien complementarios, se puede argumentar que son las organizaciones más avanzadas en el desarrollo de la Gestión de Calidad las que primero están abordando la innovación como objetivo. Ambas funciones están vinculadas y prueba de ello es que una gran parte de los órganos y organismos presentes en la más arriba citada Red Interadministrativa de Calidad en los Servicios Públicos son responsables del desarrollo de la calidad e innovación indistintamente en sus respectivas administraciones. Ambas perspectivas son consustanciales a la modernización de las Administraciones Públicas que ha venido presentándose, tal y como se refleja en este artículo, bajo diferentes paradigmas o tipos a lo largo de las últimas décadas.

La Gestión de Calidad puede ser decisiva a la hora de abordar la innovación. Es preciso contar con un sistema de gestión bien articulado para producir mejoras. El salto hacia la innovación en las organizaciones públicas cuenta con mayores posibilidades de éxito si se aborda desde la perspectiva de la mejora continua. ¿No son las áreas de mejora derivadas de la aplicación de Modelos de Excelencia una buena manera de focalizar la innovación? El centenar largo de iniciativas en materia de innovación que se han puesto en marcha durante 2012 en diferentes departamentos ministeriales, prueba que la Administración General del Estado cuenta con potencialidades para desarrollar esta función tan necesaria en la actualidad. Por otra parte, desde el comienzo de su implantación en la Administración Pública la Gestión de Calidad ha tenido uno de sus principales presupuestos en la eficiencia o lo que es lo mismo: “hacer más y mejor con menos”.

¿Cabe afirmar razonablemente que la Gestión de Calidad ha sido superada en las Administraciones Públicas cuando las quejas debidas a la calidad en la prestación del servicio supusieron más del 47% de las presentadas en la Administración General del Estado durante 2012 y viene siendo el principal motivo de las quejas de los ciudadanos en los sucesivos informes?

La Calidad también es sinónimo de transparencia y sostenibilidad en la gestión pública. Los Modelos de Excelencia (EFQM, CAF, EVAM, FUNDIBEQ), desde sus primeras versiones, vienen incluyendo entre sus criterios aspectos como el buen gobierno, la rendición de cuentas a los grupos de interés (siendo el principal los ciudadanos) y la sostenibilidad (más allá de la RSC, impelen a las organizaciones a la presentación de tendencias sostenidas en el tiempo). Son criterios concretos cuyo desarrollo se plasma en indicadores y resultados precisos que han de superarse por las organizaciones con cada evaluación. Los Modelos de Excelencia han sido de los primeros instrumentos que han objetivado e incentivado la transparencia, el buen gobierno y la sostenibilidad en las Administraciones Públicas. ¿Cabe alguna duda acerca de su utilidad cuando gracias a éstos se ha logrado identificar en la AGE 3.225 áreas de mejora y se han implantado 515 acciones de mejora solamente en 2012? ¿No son las Cartas de Servicio el primer intento de carácter internacional que realizan las Administraciones Públicas por hacer transparente su gestión publicitando compromisos de servicio e indicadores dando cuenta de su seguimiento a los ciudadanos? Entre los años 2000 y 2012 se publicaron 342 Cartas de Servicio solamente en la AGE, que con una media de 10 compromisos por Carta, han dado lugar a más de 3400 compromisos de servicio a la ciudadanía.

A modo de resumen, a juicio de los autores podría concluirse que hay tres motivos de peso para que la Gestión de Calidad se haya convertido en una necesidad inherente a la Gestión Pública actual:

El primero es, quizás, el más importante: la Gestión de Calidad está permitiendo articular una respuesta de las Administraciones Públicas a los retos que se plantean en las sociedades de nuestro tiempo, sobre todo la eficiencia y sostenibilidad.

En segundo lugar, porque se trata de una cultura de gestión orientada a la acción, que pasa del valor meramente declarativo a la puesta en marcha de acciones y programas concretos. Desde una perspectiva internacional y de acuerdo con el documento de la OCDE titulado “*La Administración Pública tras la Nueva Gestión Pública*” (OCDE, 2010), la Administración Pública ha entrado en una nueva era. En la década de 1980, prevaleció la idea de “menos gobierno”, en la década de 1990 y principios del siglo XXI, el tema dominante fue la “Nueva Gestión Pública”. Hoy en día, la Administración Pública se está moviendo en una nueva dirección. Las reformas se centran en la calidad de los servicios para los ciudadanos y las empresas y en la eficiencia de la administración (el “back office” del gobierno). Comienza a predominar la “relación calidad-precio en el gobierno de lo público”.

Finalmente, y esto es lo decisivo, la “Gestión de Calidad” se está convirtiendo, cada vez más, en la “Gestión Pública”. Tal y como afirma el estudio de la red EUPAN citado anteriormente (Gordana, 2008), Calidad y Gestión son “dos caras de la misma moneda”, resultando que cada vez hay menores diferencias entre ambos conceptos.

## BIBLIOGRAFÍA

AEVAL,

- (2014), *Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE*. De próxima publicación.
- (2013, 1), *La importancia de los Servicios Públicos en el Bienestar de los Ciudadanos*. [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2012.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2012.pdf)
- (2013.2), *La calidad de los servicios públicos y las actitudes de los ciudadanos hacia las medidas modernizadoras de la Administración Pública*. [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe\\_Percepcion\\_2013\\_p.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/informes/Informe_Percepcion_2013_p.pdf)
- (2013, 3) CAF 2013 (Marco Común de Evaluación). [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_CAF\\_2013.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_CAF_2013.pdf)
- (2012), *La importancia de los servicios públicos en el bienestar de los ciudadanos*. Madrid. AEVAL.
- (2011), *Carta de compromisos con la Calidad de las Administraciones Públicas Españolas*. Guía de Evaluación. [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia\\_Evaluacion\\_CC.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/calidad/guias/Guia_Evaluacion_CC.pdf)
- (2010), *Informe de seguimiento de la actividad de los Ministerios en relación con los Programas del Marco General para la Mejora de la Calidad de la AGE*.
- (2009) *Estudio comparado sobre la gestión de la calidad en las administraciones públicas españolas* (Mi-

meo).

BIEKER, T. (2002), *Managing corporate sustainability with the balanced scorecard: Developing a balanced scorecard for integrity management*. Paper presented at Oikos PhD summer academy Sustainability, Corporations and Institutional Arrangements, Oikos foundation for economy and ecology, St. Gallen, Switzerland.

BRUNDTLAND COMMISSION (1987), *Our Common Future*. Oxford, Oxford University Press.

CLAD (2008), “*Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*”, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio; y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, 29 y 31 de octubre. <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/view>

COMISIÓN EUROPEA (2001), *Gobernanza Europea, un libro blanco*. COM, 2001,428, Bruselas.

DE LA ROSA, J. (2002), *Estado de situación y perspectivas de experiencias de modernización y calidad en las corporaciones locales*, Madrid, FEMP.

ORDANA, Ž. (2008), *Quality management in public administrations of the EU member states: comparative analysis*, Ljubljana, Ministry of Public Administration of the Republic of Slovenia.

GUERRERO, M. (2011), *La gestión de calidad total en los ayuntamientos españoles. Modelos y experiencias*. Madrid, INAP.

GRI (Global Report Initiative) (2004) *Public Agency Sustainability Reporting*. A GRI Resource Document In Support of the Public Agency Sector Supplement Project. GRI: Amsterdam. GRI (Initiative Guidelines) (2013). GRI: Amsterdam.

INGHAM, G. (2010) *Capitalismo*. Madrid, Alianza Editorial.

KUHN, T. (2006), *La estructura de las revoluciones científicas*, 3ª ed. México, FCE.

LÖFFLER, E. y PARRADO, S. (2011), *Hacia una Administración Pública Sostenible*. Madrid, AEVAL-EUPAN.

MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (1989), *Reflexiones para la Modernización de la Administración*. Madrid, MAP.

NACIONES UNIDAS (2010) *Retos y oportunidades para la administración pública en el contexto de la crisis financiera y económica*. Informe de la Comisión de Expertos del Consejo Económico y Social.

OCDE,

- (1989), *La Administración al Servicio del Público*, Madrid INAP
- (2010), *Public Administration after “New Public Management”*. Series: Value for Money in Government, Paris, OECD.
- (2013), *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing. doi: 10.1787/gov\_glance-2013-en.

OCDE / EUROSTAT (2005), “Manual de Oslo”: *Directrices para la interpretación de datos de Innovación*, tercera edición. Recolección y la medición de las Actividades Científicas y Tecnológicas, OECD Publishing.

PNUD (2013), *Informe sobre desarrollo humano (IDH)*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington DC.

PRATS, J. (2010), “Derecho al buen gobierno”. En: SEVILLA, J. (Coord.), *La reforma de la Administración General del Estado*, Madrid, LID: 43-50.

RUIZ, J.,

- (2005), “La calidad de los servicios en el contexto general de la evaluación de la administración pública española”. En: GARDE, J.A. (Coord.). *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas*, Madrid, INAP.
- (2012), “Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N.º 54. (Oct. 2012). Caracas.

RUIZ, J. y CUELLAR, E. (2012), “Administraciones públicas y proyectos de cooperación público privada”. *Revista de la Red de Expertos en Calidad en la Administración Pública*, primer semestre 2012, número 10, pp. 9-12.

SPEKLÉ, R.F. y VERBEETEN, F.H.M. (2009), “The Use of Performance Measurement Systems in the Public Sector: Effects on Performance”. Working paper.

SCHUMPETER, J.A. (2012), *Historia del análisis económico*. Barcelona, Ariel.

ZAPICO, E. (2013) *De la Nueva Gestión Pública a la Gestión Pública Innovadora*. EKONOMIAZ. Num 80. P 7-9 Vitoria. (Junio 2013).

WEBER, M. (1987), *Economía y Sociedad*. México, FCE, 8º ed.

## RECENSIONES

Sánchez de Dios, Manuel. *Política comparada*. Madrid: Editorial Síntesis, 2012.

La política comparada es una especialidad extensa y compleja de la ciencia política. Tal es así que su amplitud y diversidad ha originado en ocasiones, que la parte sea tomada por el todo. Sin embargo, el espacio de la política comparada puede ser acotado siempre y cuando se delimite el objeto y el método; es en la combinación de ambos donde la política comparada encuentra su identidad.

Pese a esta última afirmación, para muchos teóricos de la política comparada la subdisciplina se caracteriza por una metodología específica aplicada al análisis e investigación de los fenómenos políticos. Según esto, la política comparada sería un campo definido por su método y no por su objeto o contenido, al contrario de lo que ocurre en la mayoría de las ramas de saber y también en la ciencia política; cuando citamos el ámbito de las relaciones internacionales, de la administración pública, de las políticas públicas o de la teoría política, estamos haciendo referencia a distintos objetos de estudio, sean cuales sean los métodos empleados en su conocimiento. Sin embargo, no fue así como se abordaron los primeros estudios de política comparada, nacidos en los Estados Unidos de América entre los años cincuenta y sesenta del siglo XX. En aquellos trabajos, la política comparada se entendía como el estudio de los fenómenos políticos en uno o en varios países extranjeros, es decir, los “comparatistas” eran los que estudiaban países diferentes al propio, incluido el estudio de un solo caso. Se trataba por lo tanto, de un sector o un área sustantiva de conocimiento, identificado por su objeto de estudio.

Hoy la expresión *política comparada* abarca más y variados contenidos, es decir, es más amplia, plural y flexible en su objeto, y también es más metodológica, aunque ello tampoco esté exento de dificultades y diferencias. Este sector de la ciencia política no se ocupa de un objeto de estudio único, en muchos de sus estudios se suele abordar la comparación sistemática entre países, pero también entre instituciones o, respecto a un mismo fenómeno político ocurrido en distintos países, como las transiciones, las revoluciones o los fenómenos de violencia política. Por eso para algunos estudiosos, esta subdisciplina no es una parte de la ciencia política sino la metodología básica de toda la disciplina.

Efectivamente, la importancia de la comparación ha llevado a algunos autores a defender la tesis que afirma que todos somos por fuerza, voluntaria o involuntariamente, animales *comparantes*. En las ciencias sociales, esta tesis fue defendida por Durkheim (1947: 73) quien decía que “La sociología comparativa no es una rama de la

sociología, es la sociología misma en la medida en que intenta explicar los hechos”. También Lasswell (1968: 3) sostenía esta tesis: “El enfoque científico es inevitablemente comparativo” y Almond (1970: 254) señala que “si la ciencia política es una ciencia, entonces es comparativa en su enfoque”. Esta visión, aún hoy defendida, pone de relieve dos cuestiones, de una parte se reconoce a la comparación como un instrumento para conocer e incluso, como parte del método científico, pero de la otra se aprecia la existencia de comparaciones implícitas y éstas pueden conducir a la denominada por algunos, comparación inconsciente. El modo en que se puede intensificar el significado de la comparación, desde su acepción más general a otra específica y concreta es mediante la distinción del conjunto de procedimientos que permiten realizar comparaciones explícitas y conscientes en ciencia política y mediante un método. Dejamos así abierta la polémica, puesto que no condiciona la necesidad de recurrir, en todo caso, al método comparativo, cuya importancia crucial reside en que nos proporciona los criterios para someter a control y verificación nuestras generalizaciones e hipótesis y además contribuye por vía inductiva a la construcción de teorías. Para Sartori no hay duda de que es el mejor método de control sobre la validez de nuestras hipótesis, generalizaciones, explicaciones y teorías.

Los comparatistas de los años sesenta del siglo XX apostaron por realizar grandes comparaciones. La recuperación, apertura y expansión de la política en esos años invitaba a emprender nuevos estudios fuera del espacio de las democracias occidentales consolidadas y aplicar un alto nivel de abstracción para abarcar muchos casos y muy diferentes, pero los resultados no fueron tan exitosos como se esperaba. Aun así, en esos años se sentaron las bases de la política comparada con obras ya clásicas como las de Almond y Powell (1966), Almond, Cole y Macridis (1955), Almond y Verba (1965) o Laswell (1968), entre otras. Años más tarde, a partir de los ochenta, la política comparada logró avanzar y consolidar un *status* comparativo más satisfactorio, en cuanto al tratamiento de los grandes conceptos referidos a su objeto y más riguroso en cuanto al diseño metodológico de las investigaciones.

En dicha orientación, cada vez más metodológica y también más plural de la política comparada, son ilustrativas las palabras con las que Badie y Hermet (1993: 7) comienzan su obra *Política comparada*: “La política comparada no constituye sólo un sector de la ciencia política con métodos, objetos de análisis y autores de referencia propios; asimismo –y tal vez sobre todo– es un modo de investigar el conjunto de los fenómenos políticos, una manera de profundizar en el análisis empírico y en la teoría política en todos los sectores del conocimiento”. Es decir, es un modo de investigar y una forma de explicar la realidad social y política, valiéndose de los datos sobre la realidad en los que basar las comparaciones y utilizando también

los modelos y teorías de la disciplina en los que apoyar las generalizaciones.

Este ámbito de la ciencia política ha logrado consolidarse en España, contando con asignaturas, especialistas, recursos y estudios, dentro de los departamentos del área de Ciencia Política y de la Administración. El desarrollo de la Política Comparada como disciplina ha hecho avanzar a la ciencia política empírica y a la teoría política en la medida en que, como diría Panebianco (1991: 84), los *comparatistas* están a mitad de camino entre los ideográficos y los teóricos y frecuentemente son el anillo de conjunción entre ambos.

Trabajo teórico y empírico, objeto y método, o métodos, caminan juntos, lo cual no quiere decir que todos los autores de política comparada aborden sus investigaciones del mismo modo. Arend Lijphart, desde sus primeros trabajos, y aún habiendo escrito y definido el método comparativo, ha dedicado sus mayores esfuerzos al análisis de las democracias y sus principales componentes en perspectiva comparada; igualmente, los estudios de Blondel han estado centrados sobre el Gobierno, los de Morlino sobre las democratizaciones y el cambio de régimen, Mary Kaldor ha estudiado los movimientos y redes en la sociedad civil global, y Gisèle de Meur y Dirk Berg-Schlosser la quiebra o supervivencia de las democracias en el período de entreguerras, describiendo además la estrategia metodológica aplicada al diseño de casos de máxima semejanza y de máxima diferencia. Con el neo institucionalismo, la importancia de las instituciones cobra nuevo relieve, aunque ahora tomadas como reglas de juego que importan en el proceso político y en el rendimiento de las democracias. Ejemplo de ello son los estudios sobre presidencialismo y parlamentarismo (Linz y Valenzuela), sobre ingeniería constitucional comparada (Sartori), o sobre el presidencialismo en América Latina (Mainwaring).

Otros estudios, sin embargo, ponen el énfasis en el método, en describir sus pasos, requisitos y estrategias de investigación, sin por ello descuidar el objeto. Todd Landman (2011: 28) comienza por señalar las razones de la comparación y en ellas podemos observar todo el recorrido alcanzado por la política comparada en los últimos treinta años: Hoy en día la comparación de países se centra en cuatro grandes objetivos: 1. La *descripción contextual* que permite conocer como son otros países. 2. La *construcción de clasificaciones y tipologías* que permite reducir la complejidad de la realidad política y organizar el trabajo empírico. 3. La *verificación de hipótesis* de la comparación que permite descartar explicaciones rivales o alternativas. Y 4. La comparación de países y las generalizaciones derivadas de ella que permiten la *predicción* de resultados probables en otros países no incluidos en el estudio. Igualmente Landman aborda algunos objetos sustantivos de estudio donde poner a prueba sus metodologías. Es en esta dualidad de la política comparada, entendida como objeto y método donde se encuadra también el libro de Manuel Sánchez de Dios, *Política Comparada*.

El autor lleva años trabajando en el campo de los sis-

temas políticos y de la comparación de los mismos, además de sus estudios sobre diferentes aspectos de los parlamentos, como la moción de censura o la responsabilidad política desde la teoría de la agencia, cuestiones que hacen de Sánchez de Dios un buen conocedor de los sistemas parlamentarios. Los años de trabajo docente y de investigación de este autor han dado a la luz un libro de política comparada que combina objeto y método -no sólo por dedicar el primer capítulo a esta cuestión-, a la vez que emplea teorías y modelos de la ciencia política para dar mayor fundamento a sus explicaciones sobre una selección de objetos sustantivos de análisis, bien comparando casos o bien estudiando lo propio y particular de uno sólo caso. Así, el texto avanza por medio de explicaciones teóricas sobre los temas seleccionados y tomando de la realidad los datos necesarios para el estudio empírico de los casos que se fundamentan en las teorías y modelos tratados.

El libro tiene como telón de fondo el estudio comparado de los sistemas políticos y su característica más original es su interés por explicar los procesos de cambio en los sistemas y por identificar los factores que promueven esos cambios o que por el contrario, favorecen la estabilidad política. Operación que se acomete, fundamentalmente, de la mano del neo institucionalismo en toda su profundidad, lo que significa, como dice el autor en su Prologo: que *las instituciones políticas son concebidas como artificios humanos que dan forma a las interacciones políticas, que se manifiestan como las reglas de juego del sistema y delimitan a los actores y su campo de acción*. Esto supone, sin duda, que las instituciones son resultado de la dinámica política y de una visión de la política en continua variación. Con estas premisas no es de extrañar que el autor se incline por las teorías del cambio como marco general del libro para explicar los procesos de transformación y qué factores los promueven o por el contrario cuáles favorecen la estabilidad política.

Los contenidos del libro se organizan en cinco capítulos y una bibliografía ajustada a la obra; y si bien la estructura del índice no es intuitiva en la primera lectura, una vez comprendido el diseño de los contenidos del libro, éste tiene un valor especial porque da cabida a varias facetas y orientaciones de una misma cuestión y presenta diferentes interpretaciones sobre un mismo fenómeno. El resultado es un abanico de opciones muy útiles tanto para estudiantes como para profesores.

El capítulo primero está dedicado al *objeto y método* de la política comparada. En primer lugar se aborda el concepto de sistema político, como objeto de estudio de esta subdisciplina, tratando el concepto de sistema introducido por David Easton, además de las aportaciones de Almond, Deutsch, y Luhmann; el hilo conductor está en la concepción dinámica de la política a través de un flujo constante de interacciones de los actores del sistema y en la capacidad del concepto de sistema político para analizar los procesos de decisión (*policy-making*). La segunda parte del capítulo está dedicada a la metodología, haciendo un repaso por los diferentes enfoques de la ciencia política y

dedicando a la comparación un epígrafe en el que ésta es calificada también de “enfoque”. El comparativismo, para el autor, es un enfoque y una técnica de investigación; por lo tanto no es tratado como método de investigación, cuya principal cualidad es ser un potente “método de control” de las hipótesis, generalizaciones y teorías. El capítulo se cierra con una referencia a las técnicas de investigación.

El resto de los capítulos están dedicados a algunos de los grandes conceptos analíticos de la ciencia política. El segundo capítulo se ocupa del *medio social de los sistemas políticos*, esto es, el contexto económico y social en el que operan los sistemas. Al poner en relación la economía con el sistema político, el autor trata diferentes aspectos del papel del Estado en la economía y toma como país interesante de la relación entre modelo económico y sistema político el caso de la República Popular China, donde se está configurando una “economía socialista de mercado”. Una reforma económica en condiciones de falta de libertades y ausencia de Estado de derecho, en cuyo caso el cambio económico contribuye a la continuidad política (Rodríguez, 2010). De otra parte, también se tratan algunos de los problemas económicos actuales de los Estados de bienestar. La segunda parte del capítulo se dedica al contexto social. Esta amplia etiqueta permite al autor tratar la organización de los diferentes intereses sociales, los grupos de presión y sus actuaciones en el sistema político, a partir de las teorías de la acción colectiva. Además, la perspectiva del medio social se completa de una parte, con un análisis de las élites, el liderazgo y la teoría de la modernización y de la otra con un estudio acerca de la cultura política de los ciudadanos, deteniéndose en cuestiones sobre su medición, sobre el multiculturalismo o el capital social.

El capítulo tres se ocupa de la *dinámica de los sistemas políticos: desarrollo, cambio y conflicto*. De nuevo una gran etiqueta para dar cabida a las diferentes dimensiones del cambio. El autor se centra en tres perspectivas teóricas. 1. La teoría de la modernización que señala la inevitabilidad del cambio político en los países más atrasados y trata además el tema de la corrupción como factor determinante del deterioro político. Esta perspectiva queda ilustrada con el análisis de la construcción del Estado-nación en África y en Asia. 2. La teoría de la dependencia, en contraposición con la anterior y hoy reformulada en la teoría de la economía-mundo de Wallerstein. Y 3. Las teorías sobre el conflicto y la violencia que tratan los conceptos de revolución, reforma y guerra civil.

Los capítulos cuatro y cinco están dedicados al estudio de los sistemas políticos. El cuatro a los *regímenes autocráticos* y el cinco a las *democracias*. La elección del término para identificar a los sistemas políticos no democráticos sigue siendo problemática y el autor lo explica en palabras de Sartori: puesto que “el gobernante sólo depende de sí mismo”, el término genérico de autocracia parece el más adecuado. El capítulo explica las formas del gobierno autocrático y una completa tipología del régimen autoritario; como estudios de caso se tratan el régimen islamista de Irán y el régimen comunista de China. El capí-

tulo cinco, dedicado a los sistemas democráticos, aborda en profundidad el concepto de democracia y sus distintas acepciones empíricas y normativas, construye una tipología de los regímenes democráticos y concluye con los procesos de transición a la democracia y un estudio sobre los partidos políticos en relación con los gobiernos.

Es notable la calidad del libro y sus aportaciones serán muy útiles para todos los que trabajamos la política comparada. Además constituye un estado de la cuestión comparatista, en castellano y en el siglo XXI que es de agradecer.

#### Referencias

ALMOND, G. A. 1970. “Political Theory and Political Science”, en *Political Development: Essays in Heuristic Theory*. Boston: Little, Brown & Co.

ALMOND, G. A. y POWELL, G. B. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown & Co.

BADIE, B. Y HERMET, G. 1993. *Política comparada*. México: FCE.

DURKHEIM, E. 1947. *Le règles de la Méthode Sociologique*. París: Presses Universitaires de France.

LANDMAN, T. 2011. *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.

LAIZ, C. y ROMÁN, P. 2003. *Política Comparada*. Madrid: McGraw-Hill.

LASSWELL, H. 1968. “The future of the Comparative Method”, *Comparative Politics* 1.

PANEBIANCO, A. 1994. “Comparación y Explicación”, en G. Sartori y L. Morlino (eds.), *La comparación en ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

RODRÍGUEZ, I. 2010. *Continuidad política y cambio económico en la China del siglo XXI*. Santiago de Chile: RIL editores.

Consuelo Laiz Castro

## Autores

### **PABLOS TEIJEIRO, JOSÉ MARÍA**

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla. Master en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Cádiz y premio extraordinario de Master. Doctorando del Departamento de Organización de Empresas en el área de conocimiento de recursos humanos. Profesor colaborador del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Cádiz y adscrito a la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de Jerez de la Frontera.

### **BIEDMA FERRER, JOSÉ MARÍA**

Doctor en Derecho por la UNED, Licenciado en Derecho por la Universidad de Cádiz y Licenciado en Ciencias Políticas por la UNED. Profesor del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad de Cádiz. Profesor del Centro Asociado de la UNED en Cádiz. Coordinador de Materia en el Máster de Gestión y Administración Pública. Codirector del Máster en Protección de Datos en el Sector Sanitario. Sus principales líneas de investigación son: Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública y en la Empresa, y Protección de Datos en el Sector Sanitario Público y Privado. Ha publicado en las revistas *Partida Doble*, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá*, *Revista Andaluza de Derecho del Turismo*, *Revista de Estudios Políticos* y *Revista Contribuciones Sociales*. Además cuenta con diversas Comunicaciones presentadas a Congresos nacionales, que han sido publicadas.

### **FREIRE-GONZÁLEZ, JAUME**

Doctor en Economía Aplicada (2012), máster de Investigación en Economía Aplicada con especialidad en Economía Ecológica y Ambiental (2009) por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Economía por la Universidad de Barcelona (2002). Actualmente trabaja como consultor para en ENT Medio Ambiente y Gestión en temas relacionados con economía ecológica y ambiental, fiscalidad ambiental, macroeconomía aplicada, economía regional, econometría ambiental y análisis input-output. Ha publicado diversos libros y artículos en revistas especializadas en economía ambiental, tanto nacionales como internacionales.

### **PUIG VENTOSA, IGNASI**

Doctor en Ciencias Ambientales por la Universidad Autónoma de Barcelona (especialidad Economía Ecológica y Gestión Ambiental), ingeniero industrial superior por la Universidad Politécnica de Catalunya y Master of Science in Monitoring, Modelling and Management of Environmental Change por King' s College London. Es socio fundador de ENT Environment and Management, consultoría dedicada a la innovación ambiental. En ENT ha coordinado un gran número de proyectos, principalmente sobre el diseño y aplicación de políticas económicas ambientales. Anteriormente trabajó se profesor en la Universitat Autònoma de Barcelona, como asesor de medio ambiente en el Congreso de los Diputados y como investigador externo de la OCDE en París. Es autor de diversos libros sobre fiscalidad ambiental y sobre gestión de residuos. Ha publicado artículos en numerosas revistas especializadas en gestión, tanto nacionales como internacionales.

### **CUENCA CERVERA, J. JAVIER**

Doctor por la Universitat de València-Estudi General (UVEG). Licenciado en Ciencias Políticas y DEA en Política y Gobierno (UNED). Profesor asociado del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración de la Universitat de València. Facultad de Derecho. Miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

### **MARTÍN CUBAS, JOAQUÍN**

Doctor por la Universitat de València-Estudi General (UVEG). Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Derecho (UVEG). Profesor Contratado Doctor de la Universitat de València del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Derecho. Miembro del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.



**MONTIEL MÁRQUEZ, ANTONIO**

Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Licenciado en Ciencias Políticas (UNED) y en Derecho (UNED). Profesor asociado de Ciencia Política en la Universitat de València. Facultad de Derecho. Codirector del Máster en Poder local, desarrollo y movimientos sociales.

**JIMÉNEZ TOMÁS, CRISTINA**

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (UVEG). Becaria del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

**ALONSO ORSINI, MARÍA JOSÉ**

Licenciada en Derecho (UVEG). Becaria del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local UVEG-UJI.

**RUIZ LÓPEZ, JOAQUÍN S.**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión de la Administración Pública (INAP) y diplomado en Calidad de los Servicios (INAP/AEC). Ha desempeñado diversos puestos directivos en la Administración General del Estado y actualmente es director del Departamento de Calidad de los Servicios de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), donde además ha dirigido varias evaluaciones de servicios públicos. Es colaborador habitual del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del INAP y de distintos centros de formación de funcionarios, miembro del Comité Ejecutivo de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de Calidad (FUNDIBEQ) y coordinador del Foro de Administraciones Públicas del Club Excelencia en Gestión. Fue profesor asociado de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Carlos III de Madrid. Ha coordinado diversas publicaciones en materia de calidad y publicado numerosos artículos en medios especializados españoles e internacionales, los dos últimos de ellos: “Calidad en la gestión pública: del azar a la necesidad”, Revista del CLAD Reforma y Democracia. Nº 54 (octubre 2012), y “Evaluación Smart. Utilidad de la evaluación de la calidad de los servicios”, Revista GAPP, nº 8 (julio-diciembre 2012).

**CUELLAR MARTÍN, ELOY**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión Pública (UCM). Ha formado parte del Departamento de Calidad del Ayuntamiento de Alcobendas integrando el equipo ganador del Premio Naciones Unidas al Servicio Público en 2003. Actualmente es responsable en el Departamento de Calidad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), labor que compagina con la de profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. También es colaborador habitual de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Ha desarrollado asistencias técnicas como experto Internacional de la Ecole Nationale d'Administration (ENA) y participado en la Red EUPAN de AA.PP. de la Unión Europea como corresponsal nacional del Modelo CAF.

**FREYRE, MARÍA LAURA**

Lic. en Sociología de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, (FLACSO) y Doctoranda en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Programa “Reproducción y dominación social: la perspectiva de Pierre Bourdieu” y del proyecto de investigación “Las clases en el espacio social cordobés”, dirigido por la Dra. Alicia B. Gutiérrez. Docente de grado de sociología (Profesora Asistente) en la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET-Argentina).

**MARTÍ-COSTA. MARC**

Licenciado en sociología por la Universidad de Barcelona y Doctor en políticas públicas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Ha sido investigador invitado en los departamentos de geografía y planificación territorial en la Universiteit van Amsterdam, University of Durham y la Università IUAV di Venezia. Desde 2002 trabaja como investigador en temas de innovación democrática, gobernanza y políticas urbanas. Entre sus publicaciones se pueden destacar los siguientes: “¿Por una nueva cultura del territorio? Movilizaciones y conflictos territoriales en Cataluña », estudio publicado por la editorial Icaria; “Ley de Barrios: hacia una política de regeneración de barrios participada e integral”, publicado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña o el proyectos de investigación básica «Explorando Nuevas políticas urbanas», financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, resultados publicados en el libro Políticas urbanas en España. Grandes Ciudades, actores y gobiernos locales.

**PYBUS OLIVERAS, MIQUEL**

Geógrafo licenciado por la Universidad Autónoma de Barcelona, máster en Estudios Territoriales y de la Población por la misma universidad y máster en Gestión Urbana por la Erasmus University of Rotterdam. Ha sido investigador del Observatorio de la Urbanización de la UAB y del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la misma universidad. Ha participado en proyectos relacionados con la participación ciudadana y el urbanismo, sea en los procesos de regeneración urbana y los modelos de gobernanza que estos generan, así como en los procesos de elaboración de planeamiento urbanístico. Actualmente trabaja en la agencia de desarrollo urbano Barcelona Regional.

**RAMOS ROLLÓN, MARÍA LUISA**

Coordinadora General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB). Ha sido Secretaria General en Funciones, por mandato de los Ministros, del 5 de abril al 30 de junio de 2013. Previamente, ha sido Jefa de Área de Gobernabilidad Democrática, Dirección de Cooperación Sectorial y Multilateral de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) desde enero de 2009. Ha sido Consejera Técnica de Cooperación en la Dirección General de Cooperación con Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Responsable del Programa de Gobernabilidad Democrática de América Latina y del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (2005-2009). Profesora Titular de Universidad en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Carlos III de Madrid (2004-2005) y Profesora Titular del Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Salamanca (1998-2004). Profesora Asociada en la Universidad Pública de Navarra (1996-1998). Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense, Instituto Universitario Ortega y Gasset “Programa América Latina Contemporánea”. Su experiencia de investigación ha girado en torno a los procesos de reforma política en América Latina, específicamente reformas judiciales, temas sobre los que ha dirigido proyectos de investigación y escrito artículos diversos. Concedidos dos sexenios de investigación.

## Criterios para la presentación y publicación de originales

**Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)** es la revista pionera y más significativa en España dentro de su especialidad. Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios en la materia y el análisis de experiencias y casos de especial interés para los profesionales de las administraciones públicas. Con ello ha contribuido a dinamizar el debate sobre los modelos teóricos y empíricos de gestión pública, así como sobre los procesos de transformación de los escenarios de acción gubernamental. A partir del año 2009 ha emprendido una Nueva Época, buscando un mayor impacto y proyección internacional. No obstante, fiel a sus señas de identidad, continúa persiguiendo los objetivos de potenciar la reflexión analítica en el campo de las políticas públicas y de priorizar la aplicabilidad y utilidad de los estudios sobre las mismas.

### CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.
- Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.

### EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como “fecha de recepción”, y así constará en la publicación.
- Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.
- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como “fecha de aceptación” que constará en la publicación.

## CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos para la sección de *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas; y que los trabajos considerados *Experiencias* y *Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución a la que están adscritos, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.

- El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).

- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título, e igualmente en español y en inglés.

- Los gráficos, tablas, cuadros, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia. Para facilitar el trabajo de maquetación, las imágenes se insertarán en el texto, pero también serán adjuntadas en carpeta aparte en tamaño y resolución web.

- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”. Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al.* en las citas.

- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía final.

- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

*The Economist*, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

*El País*, 9 de marzo de 2002: 28.

- Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

### Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Si la publicación es electrónica deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <[http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance\\_SRC\\_final.doc](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc)> (consulta: 14 abril 2011).

### Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

### Artículo:

Goodsell, C. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.

Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151-166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

*Página web:* Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 14 abril 2011).

**Todas las referencias bibliográficas deberán acompañarse de su nº DOI, si lo tuviesen.**

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.
- A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la *American Psychological Association* (APA).

**DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS AUTORES**

- Los autores ceden al INAP los derechos correspondientes al trabajo publicado en la revista, incluidos, con carácter exclusivo e ilimitado, los derechos a reproducir y distribuir el texto en cualquier formato o soporte (impresión, medios electrónicos o cualquier otra), además de los de traducción a cualquier otra lengua, sin perjuicio de las normas particulares o locales aplicables.
- El autor deberá enviar, junto al original, el formulario de declaración formal que podrá descargar de la página web de la revista *GAPP*, debidamente cumplimentado y firmado. En la declaración constará que el contenido esencial del artículo no ha sido publicado ni se va a publicar en ninguna otra obra o revista mientras esté en proceso de evaluación en la revista *GAPP*, comprometiéndose en todo caso a comunicar de inmediato a la Dirección de la revista cualquier proyecto de publicación de dicho texto.

## Principios éticos

Los trabajos enviados para su publicación en la revista GAPP habrán de ser obras originales de quienes figuren como autores de los mismos.

Se entenderá por plagio: la presentación de un trabajo ajeno, dándolo como propio; la inclusión de frases, conceptos o ideas de otros autores sin citar su procedencia o citándola de manera incorrecta; el empleo de citas literales o parafraseadas sin indicar la fuente; y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores, aún citando su procedencia.

Por otra parte, se considerará mala conducta científica: la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación contenidos en el original enviado para su publicación; la falsificación o manipulación de los mismos; los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del INAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en el autor o autores la responsabilidad jurídica o académica que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos aquí reflejados.

Manuscripts submitted to GAPP Journal must be original works of the authors.

Plagiarism is understood to be: any submission of a manuscript of another author as an own original work; the use of expressions, thoughts and ideas of another authors without a correct indication of their origin; the use of quotes without specification of the source; and the abusive use of expressions and thoughts of another authors, even if the source is included.

On the other hand, scientific malpractice is understood to be: the fabrication either in whole or in part of the data from a research included in the submitted manuscript; the forge o the manipulation of the data; authorship conflicts, and fictitious authorship.

The Editorial Board will propose to INAP the adoption of the appropriate measures in the case of plagiarism or scientific malpractice. The authors will be responsible either legally or scientifically of the violation of the rights of others or the principles previously enunciated.