

revista semestral
nº 12, julio- diciembre 2014, ISSN: 1989-8991

G^{ap}
pp

Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época

NIPO: 635-14-002-8

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

n° 12 julio-diciembre 2014

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8991



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



nº 12 julio-diciembre 2014
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

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://revistasonline.inap.es>

e-mail: 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 *A LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO ENTRE TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA Y PROTECCIÓN DE DATOS. PRIMEROS DESARROLLOS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL*
Julio César Tejedor Bielsa

GOBERNANZA Y REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DE LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA
Olaya Grau

CONFIANZA, INSTITUCIONES INFORMALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS, UNA COMPLEJA RELACIÓN PENDULAR
Mª Cecilia Güemes
José Hernández-Bonivento

ENVEJECIMIENTO Y POLÍTICAS SOCIALES INTEGRADAS EN LA CIUDAD DE MÉXICO
Kristiano Raccanello
Martha Isabel Ángeles Constantino
Nallely Molina Velasco

UNA APROXIMACIÓN A LA EFICIENCIA TÉCNICA DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE URBANO COLECTIVO EN ESPAÑA
Pedro Manuel Balboa La Chica
Margarita Mesa Mendoza
Heriberto Suárez Falcón

POTENCIALIDAD Y LIMITACIONES DEL MODELO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS APLICADO CON DATOS AGREGADOS A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ÁMBITO TERRITORIAL
Julian Pérez García
Francisco Perez Hernández

EVOLUCIÓN DE MODELOS Y ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LA "ACCIÓN PÚBLICA": DEL DISCURSO A UNA NUEVA DINÁMICA NORMATIVA
Javier Pinazo Hernandis

RECENSIONES *POLÍTICA Y GOBIERNO EN EL ESTADO AUTONÓMICO, Ferri Durá, Jaime (Dir.), Valencia: Tirant Lo Blanch-INAP, 2013, 463 pp. (Segundo Valmorisco Pizarro)*
LA DIPLOMACIA PÚBLICA DE CHINA EN AMÉRICA LATINA. LECCIONES PARA CHILE, Isabel Rodríguez Aranda y Yang Shouguo (comp.), Santiago de Chile, RIL, 2013, 331 pp. (Irma Losada Olmos)

AUTORES

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

PRINCIPIOS ÉTICOS

A la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal

Julio César Tejedor Bielsa

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza
tejedorj@unizar.es

Recibido: 29 de octubre 2014

Aceptado: 25 de noviembre 2014

Resumen

El estudio se centra en la búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos tras la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La tensión existente entre el interés público que exige la máxima transparencia y accesibilidad a la información pública y los intereses particulares en la protección de los datos personales debe resolverse salvaguardando en lo posible uno y otros. En los últimos años, culminada la aprobación de la nueva normativa básica estatal, las Comunidades Autónomas están dotándose rápidamente de normativa legal en materia de transparencia. Pero también habrán de hacerlo los municipios. En ese contexto Zaragoza ha venido desarrollando una intensa actividad de modernización impulsando la administración electrónica y, de forma pionera la transparencia. La reciente aprobación de la ordenanza municipal, que desarrolla e impulsa la aplicación de la normativa básica, constituye un magnífico ejemplo para contrastar la eficacia de las respuestas legales a la búsqueda del equilibrio entre transparencia y privacidad.

Palabras clave

Derecho administrativo, gobierno abierto, información pública protección de datos, transparencia.

Searching the balance between administrative transparency and data protection. First developments in municipalities

Abstract

The study focuses on the search of the balance between administrative transparency and data protection after the Law 19/2013, of December 9, of transparency, access to the public information and good governance. The existing tension between the public interest that demands the maximum transparency and accessibility to the public information and the particular interests in the protection of the personal information must be solved safeguarding as much as possible the one and others. Recently, reached the approval of the new basic state regulation, the Autonomous Communities have approved quickly legal regulation about transparency. But also the municipalities must do it. In this context Saragossa has come developing an intense activity of modernization stimulating the electronic administration and the new pioneering ordinance of transparency. The recent approval of the ordinance, which develops and stimulates the application of the basic regulation, constitutes a magnificent example to check the efficacy of the legal answers to the search of the balance between transparency and privacy.

Keywords

Administrative law, open government, public information, data protection, transparency.

SUMARIO

I. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS.† I. CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA. LÍMITES: 1. Presunción de publicidad y protección de datos; 2. Limitaciones a la publicidad y criterios de ponderación.† II. UN NUEVO MARCO DE RELACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA: 1. Contenido y régimen jurídico básico; 2. La información previa y la necesidad de consentimiento del titular de los datos para el tratamiento y otras garantías legales; 3. Los datos personales y la administración electrónica. Metadatos complementarios sobre datos personales. Implicaciones para la ponderación y disociación; 4. La articulación del derecho fundamental a la protección de datos con la transparencia y acceso público a la información en la pionera Ordenanza de Zaragoza: A) La primera propuesta de articulación entre transparencia y protección de datos en 2013 en el marco normativo anterior a la Ley de Transparencia; B) La adecuación de la propuesta de 2013 a la Ley de Transparencia y su sustancial modificación en la ordenanza finalmente aprobada.‡ B. BIBLIOGRAFÍA

I. ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS

La transparencia ha emergido en los últimos años como uno de los más relevantes principios vinculados a la modernización administrativa y a la mejora de la calidad democrática, la participación ciudadana y los procedimientos de control de nuestras instituciones. De la tradicional perspectiva de la organización administrativa, con la regulación del régimen de publicidad de los órganos colegiados, y del derecho de acceso a archivos y registros, regulado restrictivamente en la legislación de régimen jurídico de las administraciones públicas, se está pasando rápidamente a un entorno novedoso, en el que la transparencia de las instituciones públicas y algunas personas o entidades que se relacionan con ellas, reutilización de la información, el control social de la administración y el buen gobierno se ubican en primer plano. Y en ese entorno la búsqueda del equilibrio se está revelando como objetivo esencial, como había ya apuntado la doctrina, porque ni transparencia ni protección de datos son absolutos (PIÑAR, 2010: 82-101) y porque el avance tecnológico, desde la perspectiva del incremento de la capacidad de generación y tratamiento de datos y el desarrollo de las redes incrementan notablemente los riesgos (BALLESTEROS, 2006: 41-42).

Limitándonos a las más relevantes referencias de ámbito europeo no pueden dejar de mencionarse las normas emanadas de la Unión Europea, por un lado, y del Consejo de Europa, por otro¹. La Unión Europea reguló el acceso público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea mediante el Reglamento 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, cuya revisión, en curso por cierto, parece estar atravesando dificultades atendiendo a la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de junio de 2013, sobre el punto muerto en la revisión del Reglamento (CE) 1049/2001 [2013/2637(RSP)]. El Reglamento desarrolla fundamentalmente el acceso mediante solicitud, delimitando el ámbito documental accesible mediante una amplia regulación de las excepciones de acceso, previendo el silencio administrativo negativo ante la falta de respuesta e imponiendo ciertas reglas sobre publicidad, bien es cierto que de alcance notablemente limitado, pues “las instituciones permitirán el acceso directo del público a los documentos, en la medida de lo posible” (art. 12.1 Reglamento), “se debería facilitar el acceso directo a los documentos legislativos” (art. 12.2 Reglamento), “siempre que sea posible, se debería facilitar el acceso directo a otros documentos, en particular los relativos a la elaboración de políticas o estrategias” (art. 12.3 Reglamento). En cualquier caso, el Reglamento incluye entre los supuestos en que deberá denegarse el acceso a un documento aquellos en que la divulgación suponga un perjuicio para la protección de la intimidad e integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales [art. 4.1.b) Reglamento].

Por su parte, el Consejo de Europa promovió el Convenio sobre el acceso a los documentos públicos, de 18 de junio de 2009 (en adelante se cita como Convenio), aún no ratificado por España, en el cual, sin perjuicio alguno de las leyes y regulaciones propias de cada Estado y de los tratados internacionales que reconocen un derecho más amplio de acceso a los documentos públicos (art. 1.1 Convenio), se establecen unas reglas mínimas de garantías de acceso a documentos públicos, que tienen presentes las normas sobre protección de datos personales, y se centran en el acceso bajo petición, limitándose a prever la publicidad activa por propia iniciativa de las autoridades públicas y cuando sea conveniente, para promover la transparencia y la eficacia de la administración y para fomentar la participación informada del público en materias de interés general (art. 10 Convenio). Conviene advertir, por lo demás, que el Convenio también prevé el efecto denegatorio del silencio ante las solicitudes de acceso, por cuan-

1 Para una exposición más amplia de los antecedentes comparados FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 19-24.

to, aun cuando no lo establece al regular la tramitación de las solicitudes de acceso, que concretarán las normas nacionales, así se desprende de la regulación del procedimiento de reclamación, conforme a la cual “un solicitante que pida un documento oficial y cuyo acceso le ha sido denegado expresamente o implícitamente, parcialmente o por completo, tendrá acceso a un procedimiento de reclamación antes de la apelación ante un tribunal u otra institución independiente e imparcial establecida por la ley” (art. 8.1 Convenio).

Las normas sucintamente comentadas están llamadas a operar en un contexto de profunda transformación del funcionamiento de la administración, y de su proyección pública, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, auténtica piedra angular del proceso, y a la implantación de la administración electrónica, en el marco previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante LAESP) y sus disposiciones de desarrollo. De este proceso surgió, en el ámbito del Ayuntamiento de Zaragoza, que ha desarrollado una intensa actividad en este tema², la Ordenanza de Administración electrónica de 21 de abril de 2010 (en adelante OAE), fundamental en la materia que nos ocupa. Este nuevo entorno, no obstante, suscita también nuevos riesgos y, entre ellos, de forma destacada, los que pudieran poner en peligro el derecho fundamental a la protección de los datos de carácter personal. Por ello la OAE incorporó entre los derechos de la ciudadanía, adicionales a los establecidos en el artículo 6 LAESP, que prevé el derecho “a la garantía de la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren en los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas” [art. 6.2.j) LAESP], el “derecho a la protección de los datos personales y, en especial, a que la información personal no pueda ser destinada a una finalidad distinta de aquella para la cual se consintió su tratamiento” [art. 5.1c) OAE]. Desde esa perspectiva garantista, se estableció un riguroso régimen al que quedaron sujetas las administraciones públicas para recabar y obtener el consentimiento de los ciudadanos para el tratamiento, la utilización, la obtención o la cesión de sus datos personales, sujeto a plazo de caducidad de diez años, nunca genérico, y restrictivo, al configurarse como excepcional, en lo que se refiere a la comunicación de datos a entidades privadas, sujeto a “causa justificada” (art. 7 OAE).

Hasta la reciente Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIPBG), la fundamental normativa de referencia respecto del acceso a archivos y registros ha venido siendo, sobre la base de lo establecido en el artículo 105.b) de la Constitución, la prevista en los artículos 35.h) y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante LAP), ambos modificados por la LTAIPBG hasta el punto de incorporar hoy día una mera remisión a la misma, manteniendo en todo caso la regulación del acceso a los expedientes relativos a procedimientos en curso limitado a los interesados [art. 35.a) LAP]³. No obstante, resulta de interés analizar la regulación hoy derogada, útil como contraste hermenéutico con la resultante de la nueva LTAIPBG. El art. 35.h) establecía el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, “al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes”, dedicándose el art. 37 a la regulación de dicho derecho de acceso en términos restrictivos, desde la perspectiva de la transparencia administrativa, que fueron criticados doctrinalmente por ello⁴.

Ciertamente, el análisis del art. 37 LAP ponía claramente de manifiesto su ánimo restrictivo tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva⁵. Así, aun cuando inicialmente se atribuía el derecho de acceso genéricamente a los ciudadanos (al respecto, por todas, *vid.* la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de marzo de 1999, Arz. 3246/1999), que eran los titulares del derecho de acceso, cuando los documentos contengan datos referentes a la intimidad de las personas eran sólo éstas las que podían acceder, mientras que en los casos en que los docu-

2 El caso del municipio de Zaragoza, al que me referiré a lo largo del presente trabajo, resulta útil para analizar el proceso de desarrollo de la administración electrónica, la transparencia administrativa y la reutilización de la información, todo ello en relación con las exigencias de la normativa de protección de datos. A la normativa aprobada por dicho Ayuntamiento en estas materias, como la citada en texto OAE (https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=922, consulta: 16 de octubre de 2014), y la pionera Ordenanza sobre transparencia y libre acceso a la información aprobada el 1 de abril de 2014 (https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983, consulta: 16 de octubre de 2014; OTLAI en adelante) realizaré diversas referencias a lo largo de este trabajo. También de interés, por la influencia que puede tener en el mundo local, resulta la Ordenanza tipo de transparencia, acceso a la información y reutilización aprobada por la Junta de Gobierno de la Federación Española de Municipios y Provincias el 27 de mayo de 2014 (en adelante OtTAIR).

3 Dejando al margen el régimen vigente en materia de acceso a información ambiental, derivado de la Directiva 2003/4/CE, de acceso a la información en materia de medio ambiente y la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Como ha destacado la doctrina no deja de resultar sorprendente esta dualidad de regímenes jurídicos (FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 30).

4 FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 29, por ejemplo, afirman categóricamente que “la regulación del derecho contenida en la LRJAPAC era marcadamente restrictiva y, en ocasiones, ininteligible, aparentemente más preocupada en ofrecer obstáculos y trabas al acceso que en garantizarlo, a lo cual debe añadirse su parquedad en materia de procedimiento y a la completa ausencia de garantías”.

5 Lo que los hizo objeto de duras críticas doctrinales con tacha, incluso, de posible inconstitucionalidad. Entre los primeros PARADA, 1993: 165; POMED, 1997: 457-459 y 466-467, comentando la posición del anterior; pero tras él muchos otros como PIÑAR, 2010: 98; o GUICHOT, 2009: 203-204 y nota 333.

mentos tenían carácter nominativo sin incluir otros datos relativos a la intimidad, salvo que fuesen de carácter sancionador o disciplinario, podían acceder sus titulares y quienes acreditasen un interés legítimo y directo. Sólo esta primera perspectiva implicaba ya un notable alejamiento de lo habitual en las normas de transparencia. Por ejemplo, véanse para constatarlo los arts. 4.1 del Convenio del Consejo de Europa, que prevé que “un solicitante no podrá ser obligado a dar sus razones para tener acceso a un documento oficial” o 12 de la LTAIPBG, que atribuye el derecho de acceso, desbordando también los mínimos constitucionales, a “todas las personas”, sin exclusión alguna⁶.

Pero también desde el punto de vista objetivo el derecho de acceso regulado en el art. 37 LAP resultaba notablemente restrictivo. En primer lugar, porque partía de una regla general conforme a la cual el acceso podía ser denegado cuando prevaleciesen razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo dispusiese una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada (art. 37.4 LAP). Pero además, por si tal regla fuera poco, se excluían muchos otros documentos, dejando al margen del acceso en coherencia con el antes aludido artículo 35.a) LAP todos los obrantes en procedimientos no terminados (aunque se tratase de documentos perfectamente identificables y ya concluidos), como ocurre, de forma criticable en mi opinión, con los que contienen información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo (reflejo de los actos políticos o de gobierno) o, de forma más acorde con la normativa de transparencia, con los que contienen información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado, los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando o los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria (art. 37.5 LAP).

Por lo demás, la LAP se configuraba en esta materia como ley básica general, que excluía de su ámbito, remitiendo a sus disposiciones específicas, el acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas, el acceso a documentos y expedientes que contuviesen datos sanitarios personales de los pacientes, los archivos regulados por la legislación del régimen electoral, los archivos que sirviesen a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública, el Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso estuviese regulado por una Ley, el acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostentasen la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local y la consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos (que se regía, y se rige, especialmente, por los arts. 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre).

Pues bien, la disposición final primera de la LTAIPBG ha dado nueva redacción a los citados artículos 35.h) y 37 LAP⁷. El primero, se limita ahora a establecer el derecho de los ciudadanos, en sus relaciones con las administraciones públicas, “al acceso a la información pública, archivos y registros”, mientras que el segundo prevé únicamente que “los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y demás leyes que resulten de aplicación” remitiendo íntegramente la cuestión, de este modo, a la misma. Ciertamente, tan relevante modificación, unida al nuevo régimen jurídico del acceso a la información pública surgido de la aprobación de la nueva LTAIPBG, altera muy sustancialmente el contexto normativo en el

6 El artículo 30 OTLAI permite solicitar el acceso a la información pública a “cualquier persona o entidad”.

7 La LTAIPBG, que no previó un régimen transitorio ni disposición derogatoria, sí mostró notable prudencia en la regulación de su entrada en vigor, tras la modificación de la disposición final novena (séptima inicialmente) del proyecto de ley a su paso por el Senado al aceptarse la enmienda número 237 del Grupo Parlamentario Popular. Así, si el proyecto de ley preveía que entraría en vigor “el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto su Título I [el dedicado a la transparencia de la actividad pública], que entrará en vigor al año de dicha publicación”, la LTAIPBG establece que “las disposiciones previstas en el Título II entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”, “el Título Preliminar, el Título I y el Título III entrarán en vigor al año de su publicación en el Boletín Oficial del Estado” y que “los órganos de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales dispondrán de un plazo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en esta Ley”. De este modo, se diseña un proceso gradual para la puesta en práctica de la nueva normativa, del todo coherente con la complejidad técnica y organizativa que puede revestir. Aparentemente, tan solo la regulación del buen gobierno en el Título II LTAIPBG entraría en vigor de manera inmediata (al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado), pero dado que la *vacatio legis* de un año desde dicha publicación tan sólo se refiere al Título Preliminar, el Título I y el Título III, pero no a la parte final de la nueva norma, se suscita la duda acerca de si entró esta en vigor, incluida la relevante modificación de los artículos 35.h) y 37 LAP, a los veinte días de su publicación. A mi juicio, quedando en conflicto el interés público en la transparencia y la seguridad jurídica, ante la inconcreción legal, pudiera resultar razonable entender que, por conexión, la modificación de lo establecido en los artículos 35.h) y 37 LAP sólo habrá de considerarse vigente cuando lo esté en su integridad el nuevo régimen jurídico de acceso a la información pública. Por lo demás, el plazo de adaptación de dos años otorgado a Comunidades Autónomas y Entidades Locales en relación con las obligaciones contenidas en la LTAIPBG resulta coherente con su complejidad. Sorprende, en todo caso, que dicho plazo se limite a Comunidades Autónomas y a Entidades Locales y no alcance a otras entidades sujetas a la LTAIPBG, por razones semejantes.

que habrían de desenvolverse las normas autonómicas y las ordenanzas de transparencia, que resulta mucho más favorable a sus avanzadas determinaciones sobre publicidad activa y libre acceso a la información pública. Sobre ello volveré más adelante.

Asimismo, debe destacarse el carácter básico de la LTAIPBG, en su mayor parte, y su carácter de norma de mínimos. Desde esta segunda perspectiva se prevé de forma expresa que “las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo [dedicado a la publicidad activa] se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad” (art. 5.2 LTAIPBG). La referencia a “otras disposiciones específicas” ampara la previsión de obligaciones de transparencia más exigentes establecidas mediante normas reglamentarias y, entre ellas, mediante ordenanzas, siempre en el marco de lo establecido en las leyes⁸. El carácter básico de la LTAIPBG, por lo demás, coherente con su amplio ámbito subjetivo de aplicación, resulta de lo establecido en su disposición final sexta, que precisa que “la presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución”. Únicamente se exceptúan normas organizativas dirigidas a la Administración General del Estado contenidas en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, del artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el Título III y la disposición adicional segunda, que, a lo sumo, podrían ser objeto de aplicación supletoria conforme a lo establecido en el artículo 149.3 de la Constitución en defecto de norma autonómica⁹.

En la legislación autonómica aprobada hasta el momento resulta curioso comprobar cómo difiere el tratamiento que en ella se realiza de la administración local. Así, si la normativa básica sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno incluye en su ámbito subjetivo a las entidades que integran la administración local y sus entidades instrumentales públicas o privadas (art. 2.1 LTAIPBG), no ocurre lo mismo en todas las leyes autonómicas. La normativa autonómica es de aplicación a la administración local andaluza y extremeña, pero no a la balear, gallega, navarra y riojana, que se rigen únicamente por la normativa básica estatal.

En todo caso, las referencias a la normativa internacional, comunitaria y estatal que se acaban de realizar ponen de manifiesto que, en el proceso de implementación de la administración electrónica, primero, y en el de la efectiva implantación de la transparencia y la garantía de acceso a la información pública, o su reutilización, después, resulta esencial atender a las exigencias del derecho fundamental a la protección de datos tal cual resulta de la propia normativa comunitaria europea, el artículo 18 de la Constitución y la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, y en el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de dicha Ley (en lo sucesivo se citarán como LOPD y RPD respectivamente)¹⁰. Pero antes de abordar tales exigencias y para delimitar la zona de conflicto conviene analizar el concepto de información pública.

II. CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA. LÍMITES

1. Presunción de publicidad y protección de datos

La tensión existente entre la normativa de protección de datos y la de transparencia surge inevitablemente desde el momento mismo en que se delimitan los ámbitos de una y otra. Los datos protegidos y la información pública, por tanto, son los conceptos de los que ha de partirse para identificar y resolver los posibles conflictos. El concepto de información pública se define con muy notable amplitud al establecer que “se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones” (art. 13 LTAIPBG), de modo que será objeto de publicidad activa “la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y

⁸ COTINO, 2014: 65-70, considera que, aun siendo la LTAIPBG una norma homologable a las de nuestro entorno, sus debilidades son oportunidades para las regulaciones autonómicas y, desde la perspectiva de este trabajo, ordenanzas municipales.

⁹ Teniendo presente la incidencia que pudiera tener, en relación con la administración local, la competencia autonómica en esta materia. Hasta el momento cuentan con normativa legal en materia de transparencia las Comunidades Autónomas de Andalucía (Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia de Andalucía), Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura), Galicia (Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega), Islas Baleares (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears), La Rioja (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja) y Navarra (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la transparencia y del gobierno abierto). La mayor parte del resto de Comunidades cuentan con anteproyectos o proyectos de ley en tramitación. Al respecto, con referencias a las bases competenciales de la normativa estatal, vid. VELASCO, 2013: 279-328 o 2014: 1-34; RUÍZ-RICO, 2014: 1-30.

¹⁰ Partiendo de una poco deseable descoordinación entre derecho de acceso y protección de datos en la LAP y la LOPD, según afirmar, entre muchos otros, FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 32-34.

control de la actuación pública” (art. 5.1 LTAIPBG)¹¹. Además, la LTAIPBG enuncia por bloques materiales qué ha de considerarse información pública en sus artículos 6 a 8, sobre información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica e información económica, presupuestaria y estadística respectivamente¹².

Tan amplia definición de información pública ha de contrastarse con el concepto de datos personales protegidos. Para que se aplique la normativa de protección de datos hemos de encontrarnos ante documentos que contengan datos personales, en el sentido de la LOPD, es decir, “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables” [art. 3.b) LOPD], que dichos datos se encuentren “registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento” (art. 2.1 *ab initio* LOPD). Pero hay que tener presente, en segundo lugar, que la normativa de protección de datos no resultará de aplicación cuando, aun conteniendo los documentos datos que pudieran considerarse datos personales, se hayan sometido previamente a un proceso de disociación, de modo que no lo serán a los efectos de la LOPD (art. 11.6 LOPD), pues, como ha señalado la Agencia Española de Protección de Datos “cuando el tratamiento se refiere únicamente a datos disociados que no permiten identificar al afectado al que los mismos se refiere no nos encontraremos ante datos de carácter personal y, en consecuencia, no estaremos dentro del ámbito descrito en el artículo 2.1 de la Ley Orgánica 15/1999” (informe 37/2010).

La OTLAI también establece una definición genérica, y sustancialmente coincidente con la anterior, precisando que “es información pública del Ayuntamiento de Zaragoza toda aquella que obre en su poder y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Esta información podrá estar en soporte papel o en formato electrónico y, en este segundo caso, tener la forma de datos o de documentos electrónicos” (art. 6.1 OTLAI). Pero, además, la OTLAI establece una auténtica presunción del carácter público de la información al prever taxativamente, ahora con la cobertura que le proporciona el artículo 13 LTAIPBG, que “se presume el carácter público de la información obrante en la Administración municipal, pudiendo denegarse el acceso a la misma únicamente en los supuestos expresamente previstos por las leyes y por esta Ordenanza, y mediante resolución motivada, que podrá impugnarse en vía administrativa y judicial” (art. 3.1 OTLAI).

Frente a los tres grupos en que la LTAIPBG estructura la información pública, antes señalados, la OTLAI desarrolla siete bloques de información pública (dejando al margen la publicación de determinada información obrante en expedientes terminados y la de diarios, boletines y anuncios, que cuenta con normativa específica), en términos muy amplios, mucho más allá de los mínimos establecidos en la LTAIPBG, lo cual, sin duda, contribuirá a mejorar sustancialmente los niveles de transparencia del Ayuntamiento de Zaragoza. Tales bloques son los de información sobre normativa y actividad administrativa (art. 19 OTLAI), información sobre organización, personal y retribuciones (art. 20 OTLAI), información sobre las cuentas y el patrimonio municipales (art. 21 OTLAI), información sobre contratos y subvenciones (art. 22 OTLAI), información sobre urbanismo (art. 23 OTLAI), información sobre medio ambiente (art. 24 OTLAI) e información vinculada a la prestación de servicios y a la gestión de recursos (art. 25 OTLAI). Por lo demás, como he señalado anteriormente, la OTLAI clasifica en tres bloques la información pública, la vinculada a la transparencia, la obrante en los expedientes administrativos y la vinculada a la prestación de servicios y a la gestión de recursos (art. 6.3 OTLAI).

Conforme a lo anterior, el órgano municipal competente deberá elaborar el catálogo de información a publicar y publicarlo en su sede electrónica, indicando los distintos conjuntos de datos o documentos y, para cada uno de ellos, el órgano o servicio del que procede la información y los plazos máximos de actualización (art. 18.1 OTLAI). El catálogo, que guarda cierta semejanza con el portal de transparencia que regula el artículo 10 LTAIPBG, accesible, interoperable y reutilizable conforme al mismo, habrá de incluir toda la información sujeta a publicación, así como la que se contemple en los códigos, recomendaciones o conjuntos de indicadores propuestos por organizaciones nacionales e intencionales de reconocido prestigio en cuyo ámbito de actuación se incluyan la transparencia y el libre acceso a la información del sector público (art. 18.2 OTLAI)¹³. Se comprende que, dada

11 En sentido similar, artículos 6.1 OTLAI, que considera información pública toda la que obre en poder del Ayuntamiento de Zaragoza que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y, por remisión a la propia LTAIPBG, 8 OTLAI.

12 La definición de la información pública en la LTAIPBG no fue objetada, en lo sustancial, por la Agencia Española de Protección de Datos. En cambio, alguna matización propuso el Consejo de Estado, en sentido limitativo, en relación con las obligaciones de transparencia de las sociedades mercantiles incluidas en el ámbito de la LTAIPBG, por ejemplo, por cuanto pueden colocarlas en situación desventajosa en el mercado de bienes y servicios, o la conveniencia de coordinar las obligaciones generales de transparencia con las sectoriales en los ámbitos de contratación del sector público, convenios o subvenciones [Informe 707/2012, c), d) y e)].

13 Ya anteriormente la OAE previó en su día la inclusión en la sede electrónica de toda aquella información sobre el Ayuntamiento y su funcionamiento que posibilite el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, ya sea a través de un mejor conocimiento de la institución, ya potenciando la transparencia de su funcionamiento (art. 21.2 OAE). Además, a juicio de los responsables de su gestión, la sede electrónica del Ayuntamiento de Zaragoza podía incluir otra información relacionada con los servicios prestados o promovidos por el Ayuntamiento que resultase de interés para la ciudadanía y, en particular, la relacionada con la salud, la cultura, la educación, los servicios sociales, el medio ambiente, los transportes, el comercio o los deportes (art. 21.3 OAE). El tablón municipal electrónico, que debía contener los edictos y anuncios,

la amplitud de la información pública conforme a la OTLAI, se prevea la incorporación progresiva de la misma al catálogo estableciendo prioridades en función de la relevancia que, a juicio del órgano competente en la materia, tengan los diferentes datos o documentos para la ciudadanía y, en su caso, las solicitudes presentadas instando su publicación, los resultados de las consultas y encuestas que se realicen al efecto, y el número de las solicitudes para su puesta a disposición (art. 18.3 OTLAI).

Fácilmente se constata, atendiendo a lo anterior, que la OTLAI resulta mucho más detallada, y ambiciosa en su exigencia de publicidad de la información administrativa, que la propia LTAIPBG. Sin embargo, de ello no puede derivarse tacha alguna de ilegalidad dado que, según establece expresamente la LTAIPBG, “las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden si perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad” (art. 5.2 LTAIPBG). De este modo, la nueva norma básica estatal no sólo impide sino que favorece la ampliación del concepto y las obligaciones de publicidad en ella previstos. Y lo hace admitiendo que tal ampliación se realice tanto mediante la normativa autonómica como “de otras disposiciones específicas”, previsión que proporciona plena cobertura a las ordenanzas municipales, siempre en el marco de la legislación básica estatal y, en su caso, de la normativa autonómica que la desarrolle.

2. Limitaciones a la publicidad y criterios de ponderación

Tan amplio concepto de información pública no resulta, sin embargo, ilimitado¹⁴. Existen límites, tanto en la modalidad de publicidad activa como en la de libre acceso a la información¹⁵. Algunos de ellos se derivan de la traslación al ámbito de la normativa de transparencia y libre acceso a la información de principios procedentes de la de protección de datos de carácter personal, principios que, desde luego, deberán observarse cuando resulte ésta aplicable, pero también cuando la normativa de transparencia invoca para sí la preferencia, siempre en el marco de la LOPD, ya que en ese ámbito hace suyos en gran medida tales principios. Es en este contexto en el que han de ubicarse las limitaciones a la publicidad derivadas de las reglas generales establecidas en la normativa de protección de datos personales sobre tratamiento de los mismos y, especialmente, dejando ahora al margen el régimen del consentimiento, al que me referiré posteriormente, las limitaciones resultantes de principios como los de calidad y proporcionalidad (art. 5.4 LTAIPBG). Desde la perspectiva de los regímenes de reutilización, publicidad y acceso, para lograr el imprescindible respeto al derecho a la protección de datos u otros intereses legítimos, resulta esencial la función que corresponde, primero, al principio de calidad y su hijuela, el de proporcionalidad; luego, al juicio de ponderación de los intereses en conflicto, el interés público preferente que impone la publicación frente al derecho a la protección de datos personales; y, por último, especialmente cuando el interés prevalente sea el segundo o lo imponga el principio de calidad, al proceso disociación de datos.

La OTLAI también incorpora expresamente estos principios haciéndolos suyos en relación a la materia que regula. Así, se refiere a los principios de publicidad de la información, estableciendo la presunción antes apuntada, impone al Ayuntamiento la obligación de impulsar la publicidad activa, garantiza la libre reutilización de cualquier información publicada o puesta a disposición por el Ayuntamiento “salvo causa justificada que lo impida”, así como el carácter abierto de la información y su accesibilidad inmediata por medios electrónicos sin necesidad de previa solicitud garantizando en todo caso la aplicación, cuando proceda, de las limitaciones de acceso establecidas incorporando tales exigencias a los documentos electrónicos (art. 3.1 a 6, en conexión con el art. 8 OTLAI). Además, especialmente relevante en este sentido es la expresa incorporación a la OTLAI del principio de calidad de la información y, en conexión con el mismo, del compromiso de servicio (art. 3.7 y 8 OTLAI). La exigencia de calidad de la información impone que la que se facilite a la ciudadanía sea veraz, fehaciente y actualizada, indicándose la unidad responsable de la misma, la fecha de la última actualización y, siempre que los recursos lo permitan, que esté adaptada, dotándola de una estructura, presentación y redacción que facilite su completa comprensión por

así como los diarios y boletines oficiales del Ayuntamiento, había de publicarse en la sede electrónica con plenos efectos legales (arts. 24 y 25 OAE). Resulta sorprendente que, en relación con estas cuestiones, no se estableciese en la OEA previsión alguna acerca de la protección de datos personales. Se echa en falta en ambas ordenanzas alguna previsión sobre los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición regulados en la normativa de protección de datos, las consecuencias de la aplicación del principio de calidad a estos instrumentos, desarrollando lo previsto en el artículo 29 OTLAI, y las características de los motores de búsqueda que pudieran implementarse en la versión electrónica de los mismos, máxime cuando tales motores de búsqueda se contemplan como un elemento más de la sede electrónica en el artículo 28.2 OTLAI.

14 GUICHOT, 2011: 33-41, antes de la reciente normativa básica, lo puso de manifiesto con contundencia analizándolas y postulando su consideración como *numerus clausus* y su necesaria interpretación restrictiva.

15 MUÑOZ y BERMEJO, 2014: 229-237, de forma sugerente, identifican la información pública susceptible de ocultación por su ajenidad, cuando lo sea respecto de una entidad sometida a la normativa de transparencia; por su inmadurez, cuando no pueda considerarse conclusa en función de circunstancias diversas; por su carácter sensible, al generar perjuicios para determinadas materias; o por su indiscreción, en conexión con la normativa de protección de datos.

el conjunto de la ciudadanía. En estrecha conexión con estas exigencias se impone, como compromiso de servicio, la exigencia de que la provisión de la información pública sea eficaz, rápida y de calidad.

Para interpretar adecuadamente el alcance del principio de calidad resulta de gran utilidad tomar como referencia su significado en la LOPD y el RPD. Conforme al principio de calidad, cuyo contenido y amplio alcance han sido exhaustivamente analizados desde la perspectiva de la protección de datos personales, la recogida y tratamiento de datos de carácter personal está sujeta a cuatro tipos de condicionantes. En primer lugar, han de considerarse los condicionantes relativos a la recogida, en cuya virtud los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido (arts. 4.1 LOPD y 8.4 RPD), de manera que habrán de ser proporcionados al fin perseguido (al respecto, por todos, informe de la Agencia Española de Protección de Datos 145/2010), y deberán ser tratados de forma leal y lícita sin que puedan recogerse por medios fraudulentos, desleales o ilícitos (arts. 4.7 LOPD y 8.1 RPD). En segundo lugar, habrán de observarse los condicionantes relativos al uso y destino de los datos, que impiden utilizarlos para fines incompatibles con los que hubiesen justificado su recogida sin que se puedan considerarse incompatibles los fines históricos, estadísticos o científicos (arts. 4.2 LOPD y 8.2 y 3 RPD). En tercer lugar, habrán de atenderse también los condicionantes relativos al contenido y actualización, de modo que los datos han de ser precisos, exactos y estar actualizados para que respondan con veracidad a la situación actual del afectado (arts. 4.3 LOPD y 8.5 RPD), lo que se presumirá cuando sea *él mismo* quien los facilite. Si los datos de carácter personal registrados resultaran ser inexactos, en todo o en parte, o incompletos, serán cancelados y sustituidos de oficio por los correspondientes datos rectificadas o completados, sin perjuicio de los derechos de rectificación y cancelación del titular, comunicándose a los posibles cesionarios, en caso de que existan. Por último, en cuarto lugar, deberán cumplirse los condicionantes relativos al mantenimiento de los datos, que deberán ser cancelados cuando hayan dejado de ser necesarios o pertinentes para la finalidad para la cual hubieran sido recabados o registrados (art. 4.5 LOPD y 8.6 RPD), si bien podrán conservarse durante el tiempo en que pueda exigirse algún tipo de responsabilidad derivada de una relación u obligación jurídica o de la ejecución de un contrato o de la aplicación de medidas precontractuales solicitadas por el interesado o atendiendo a valores históricos, estadísticos o científicos de acuerdo con su legislación específica. Consecuentemente, los datos no podrán conservarse de forma que permita la identificación del interesado durante un período superior al necesario para los fines en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados ni, posteriormente, sin someterse a procedimientos de disociación (al respecto informe de la Agencia Española de Protección de Datos 408/2010).

Pero junto a tales limitaciones existen también otras de índole material establecidas en el artículo 14 LTAIPBG (que reproduce el art. 9 OTLAI)¹⁶. No se trata de ámbitos materiales exentos total y automáticamente del concepto de información pública. En ellos el órgano competente podrá restringir el acceso cuando exista un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control, los intereses económicos y comerciales, la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial, la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión o la protección del medio ambiente. Siendo la LTAIPBG norma básica en su mayor parte, y en este punto en particular, no cabe admitir que las normas que la desarrollen amplíen los ámbitos materiales en los que pudiera restringirse la publicación, el acceso o la reutilización de la información dado que la excepción a norma básica ha de considerarse igualmente básica.

Mención específica requiere la regulación de los criterios para la concreta aplicación de las limitaciones a la publicidad, coincidentes en la ordenanza de Zaragoza y la ley básica estatal. Si la primera exige que se interpreten restrictivamente, que se justifique su aplicación (reiterando reglas generales de la Ley 30/1992), que se aplique de manera proporcionada a su objeto y a la finalidad de protección perseguida, ponderando el perjuicio causado al interés público con la denegación del acceso y el derecho a la protección de datos y restantes intereses legítimos protegidos por la limitación (art. 11 OTLAI), la segunda impone también la exigencia de motivación y proporcionalidad, así como atender a las circunstancias del caso, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso (arts. 14 y 16 LTAIPBG). Siendo razonable tal interpretación restrictiva de

¹⁶ La OtTAIR, de nuevo, remite a la LTAIPBG añadiendo como criterio adicional que permite limitar la información pública el del ejercicio delegado de otras competencias estatales y autonómicas, según prevea la norma de delegación o, en su caso, respecto a cualquier información que la entidad local posea y que pudiera afectar a competencias propias o exclusivas de otra administración, cuyo derecho de acceso esté igualmente limitado por las leyes (art. 10 OtTAIR). Además, impone la ordenanza tipo que “en todo caso, la información se elaborará y presentará de tal forma que los límites referidos no sean obstáculo para su publicación o acceso” (art. 10 *in fine*), previsión que pudiera replicar en este ámbito lo que la disociación de datos personales comporta respecto de la aplicación de la normativa protectora que los regula.

las limitaciones para evitar que sobre la base de las mismas pudiera reducirse en extremo la transparencia, ha de buscarse un adecuado equilibrio al respecto, determinante de la necesidad de ponderación, para prevenir la situación contraria, es decir, el sacrificio extremo del derecho a la protección de datos en el ara de una transparencia mal entendida.

III. UN NUEVO MARCO DE RELACIÓN PARA LA PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA TRANSPARENCIA

1. Contenido y régimen jurídico básico

La preocupación de la normativa sobre administración electrónica y transparencia, acceso a la información pública y reutilización resulta plenamente coherente con la importancia y desarrollo que ha alcanzado en nuestros días la protección de datos de carácter personal, configurada en nuestro ordenamiento como una de las manifestaciones del derecho fundamental a la intimidad personal (FERNÁNDEZ SALMERÓN, 2003: 69-83; BLANES, 2014: 316), según acabamos de precisar, estrechamente vinculado al derecho a la intimidad personal y encuadrado, especialmente en la medida en que se implanta y desarrolla la administración electrónica, en el expreso mandato constitucional conforme al cual “la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos” (art. 18.4 Constitución)¹⁷. Fácilmente se comprende que, como ha reclamado la doctrina, resulte en extremo necesaria una regulación coherente y equilibrada de transparencia y protección de datos¹⁸.

Aun cuando no aparezca de manera literal entre los derechos y libertades recogidos en la sección primera del capítulo segundo del título I de la Constitución, el derecho a la protección de datos se enmarca en lo establecido en los apartados primero y cuarto del artículo 18 de la misma, que establecen respectivamente que “se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen” y que “la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”, en conexión con diversos acuerdos internacionales suscritos por España y de conformidad con el artículo 10.2 de la propia Constitución. Según se afirmó en la Sentencia del Tribunal Constitucional 142/1993, de 22 de abril, “el atributo más importante de la intimidad, como núcleo central de la personalidad, es la facultad de exclusión de los demás, de abstención de injerencias por parte de otro, tanto en lo que se refiere a la toma de conocimientos intrusiva como a la divulgación ilegítima de esos datos. La conexión de la intimidad con la libertad y dignidad de la persona implica que la esfera de la inviolabilidad de la persona frente a injerencias externas, el ámbito personal y familiar, sólo en ocasiones tenga proyección hacia el exterior, por lo que no comprende en principio los hechos referidos a las relaciones sociales y profesionales en que se desarrolla la actividad laboral, que están más allá del ámbito del espacio de intimidad personal y familiar sustraído a intromisiones extrañas por formar parte del ámbito de la vida privada (STC 170/1987)” (STC 142/1993, FJ. 7).

Por otra parte, el artículo 18.4 “contiene un instituto de garantía de los derechos a la intimidad y al honor y del pleno disfrute de los restantes derechos de los ciudadanos que es, además, en sí mismo, «un derecho fundamental, el derecho a la libertad frente a las potenciales agresiones a la dignidad y a la libertad de la persona provenientes de un uso ilegítimo del tratamiento automatizado de datos, lo que la Constitución llama ‘la informática’» (STC 254/1993, de 20 de julio, F.J. 6, doctrina que se reitera en las SSTC 143/1994, de 9 de mayo, F.J. 7; 11/1998, de 13 de enero, F.J. 4; 94/1998, de 4 de mayo, F.J. 6, y 202/1999, de 8 de noviembre, F.J. 2)” (STC 290/2000, de 30 de noviembre, FJ. 7). Ha afirmado el Tribunal Constitucional, sintéticamente, que “el contenido del derecho fundamental a la protección de datos consiste en un poder de disposición y de control sobre los datos personales que faculta a la persona para decidir cuáles de esos datos proporcionar a un tercero, sea el Estado o un particular, o cuáles puede este tercero recabar, y que también permite al individuo saber quién posee esos datos personales y para qué, pudiendo oponerse a esa posesión o uso. Estos poderes de disposición y control sobre los datos personales, que constituyen parte del contenido del derecho fundamental a la protección de datos se concretan jurídicamente en la facultad de consentir la recogida, la obtención y el acceso a los datos personales, su posterior almacenamiento y tratamiento, así como su uso o usos posibles, por un tercero, sea el Estado o un particular. Y ese derecho a consentir el conocimiento y el tratamiento, informático o no, de los datos personales, requiere como complementos indispensables, por un lado, la facultad de saber en todo momento quién dispone de esos datos personales y a qué uso los está sometiendo, y, por otro lado, el poder oponerse a esa posesión y usos” (STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ. 7)

¹⁷ Sobre la configuración del derecho a la protección de datos en la jurisprudencia constitucional y el debate doctrinal acerca de su carácter autónomo, por el que se inclina el autor, o su vinculación a un derecho a la intimidad ampliado, por todos, GUICHOT, 2011: 306-218.

¹⁸ BLANES, 2014: 315-316 e, *in extenso*, 315-326; FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 179-211. Ya antes GUICHOT, 2005: 343-349, criticando la nula regulación, y especialmente el propio GUICHOT, 2009: 171-224. MARTÍNEZ, 2014: 259, considera que “el derecho fundamental a la protección de datos se erige en el más que probable muro de contención para la transparencia de nuestras administraciones”.

Atendiendo a lo que se acaba de exponer, se entiende perfectamente que la protección de datos personales ha sido el filtro fundamental, desde la perspectiva de los derechos individuales, por el que han tenido que pasar el proceso de implantación de la administración electrónica, la transparencia y la garantía de acceso a la información pública y su reutilización. Al tiempo que el avance tecnológico ha permitido el tratamiento y difusión masiva de la información, se han acentuado los riesgos para la protección de datos personales, si bien está siendo ese mismo avance tecnológico el que está proporcionando las respuestas y procedimientos técnicos para eliminar tales riesgos y continuar preservando el derecho a la protección de los datos personales en la forma constitucional y legalmente establecida.

La LOPD y RPD incorporaron a nuestro ordenamiento lo establecido en la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. La LOPD tiene por objeto garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar (art. 1 LOPD). Se aplica a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado, todo ello en los términos establecidos en el artículo 2 LOPD. Los conceptos de dato de carácter personal y fichero son sumamente amplios, alcanzando el primero a “cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables [art. 3.a) LOPD], viva¹⁹, y el segundo a “todo conjunto organizado de datos de carácter personal, cualquier que fuere la forma o modalidad de su creación, almacenamiento, organización y acceso” [art. 3.b) LOPD].

Pero la normativa de protección de datos personales sólo desarrollará su fuerza protectora cuando estos no resulten disociados²⁰. Resultan esenciales, por ello, los conceptos de tratamiento de datos y de disociación. Se entenderá por tratamientos de datos, cuestión especialmente relevante para este estudio, las “operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias” [art. 3.c) LOPD]. Se considerará procedimiento de disociación “todo tratamiento de datos personales de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a persona identificada o identificable” [art. 3.f) LOPD]. Finalmente, se define como cesión o comunicación de datos “toda revelación de datos realizada a una persona distinta del interesado” [art. 3.i) LOPD].

Es sobre esta base, atendiendo muy especialmente al concepto de información pública al que me he referido anteriormente, sobre la que habrá de construirse la normativa de transparencia. El Proyecto de ley de transparencia preveía inicialmente que “cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley”, si bien “se aplicará la normativa de protección de datos personales cuando los que contenga la información se refieran únicamente al solicitante, sin perjuicio de que, en este caso, el otorgamiento del acceso permita el conocimiento del solicitante no sólo de los datos que contenga la información de los que sea titular, sino de ésta en su totalidad” (art. 15.1 del Proyecto de LTAIPBG). Finalmente, tales previsiones desaparecieron de la LTAIPBG, cuyo artículo 15 incorpora los planteamientos del Consejo de Estado y la Agencia Española de Protección de Datos que, a la postre, determinan su inserción en el ordenamiento jurídico como Ley especial en el contexto de la LOPD, de modo que para el acceso a información que contenga datos propios de quien lo solicita se aplicará una u otra Ley a su elección. En los demás casos (acceso a datos ajenos o a propios y ajenos no disociables), se aplicará la LTAIPBG, que permite modular la exigencia de consentimiento, dado su rango formal de Ley, conforme a lo previsto en el inciso final del artículo 6.1 LOPD, genéricamente respecto al tratamiento, y 11.2.b) LOPD específicamente en cuanto a la cesión remitiendo genéricamente al juicio de ponderación en ella regulado (art. 15.3 LTAIPBG) (FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 186). Obviamente, queda al margen el caso en que el acceso tenga lugar previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas, no cubierto por la eficacia protectora de la normativa reguladora de los datos de carácter personal (art. 15.4 LTAIPBG).

Cuestión distinta es que, como expondré más adelante, el régimen que incorpora el artículo 15 de la LTAIPBG hace suyas determinadas previsiones acerca del consentimiento para el tratamiento de datos especialmente

¹⁹ El artículo 11.2, primer párrafo, OtTAIR prevé en este sentido que “la protección de los datos de carácter personal no supondrán un límite para la publicidad activa y el acceso a la información pública cuando el titular del dato haya fallecido, salvo que concurren otros derechos”.

²⁰ El artículo 11.2, segundo párrafo, OtTAIR propone establecer que “no se aplicará este límite cuando los titulares de los datos los hubieran hecho manifiestamente públicos previamente o fuera posible la disociación de los datos de carácter personal sin que resulte información engañosa o distorsionada y sin que sea posible la identificación de las personas afectadas”.

protegidos, entre otros, quebrando en tales supuestos la regla general que establece y que remite a una “ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal” (art. 15.3 LTAIPBG). Y ello, en todo caso, y al igual que ocurre conforme al artículo 11.6 LOPD, siempre que no se hayan disociado los datos personales, pues “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas” (art. 15.4 LTAIPBG).

Aprobada la LTAIPBG el expuesto sería el régimen aplicable para la protección de datos personales, dado que, como ha quedado dicho, aparece configurada en su mayor parte como norma básica (disposición final octava LTAIPBG) y, en lo que respecta a la regulación de la publicidad activa, de mínimos. Queda así superado el escenario anterior conformado por la LAP, LOPD y sus disposiciones de desarrollo, un marco notablemente más restrictivo (y transitoriamente vigente, conforme a la propia LTAIPBG). Y es que, al no contar con una ley especial habilitante, rol que ahora asume la LTAIPBG, se aplicaba la exigencia general de consentimiento para el tratamiento establecida en la normativa de protección de datos, con las amplias excepciones igualmente previstas en la misma con carácter general (arts. 6 a 8 LOPD)²¹. No obstante, en tal contexto y configurada inequívocamente la publicación como cesión conforme a la normativa de protección de datos, aun cuando no exista un cesionario determinado, la posibilidad de tratamiento y cesión en ausencia de consentimiento había de valorarse en función de lo establecido en el artículo 6.2 *in fine* LOPD, que establece que no será preciso el consentimiento, entre otros casos, “cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado”, precepto que ha de interpretarse conforme a la Directiva, según expondré a continuación. Sobre tal base, específicamente en relación con la cesión el artículo 11.1 LOPD ratifica la exigencia de consentimiento previo, pero prevé una serie de excepciones, entre las que destaca la expresa previsión en una Ley, además de otros supuestos establecidos en el artículo 11.2 LOPD. En cualquier caso, va de suyo que de someterse la información al proceso de disociación, escapando de este modo del ámbito de aplicación de la LOPD, ningún obstáculo existía en el contexto normativo anterior, ni por supuesto en el actual, a su publicación o puesta a disposición.

Así pues, aunque pudiera parecer que antes de la LTAIPBG y en ausencia de tratamiento de disociación no cabía cesión, ni en consecuencia publicidad activa, ni tan siquiera previa ponderación del interés público que lo justificase garantizando la preservación del derecho a la protección de datos no ocurría así. De lo contrario tal marco normativo hubiera constituido un obstáculo difícilmente salvable para hipotéticas ordenanzas municipales o políticas locales de transparencia. Pero no lo era. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011 declaró el efecto directo del artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y condujo a una conclusión contraria que proporcionaba cobertura suficiente en la LOPD a la normativa local sobre transparencia aun antes de la aprobación de la LTAIPBG. El Tribunal de Justicia declaró que el citado precepto de la Directiva “se opone a una normativa nacional que, para permitir el tratamiento de datos personales necesario para la satisfacción de interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los que se comuniquen los datos, exige, en el caso de que no exista consentimiento del interesado, no sólo que se respeten los derechos y libertades fundamentales de éste, sino además que dichos datos figuren en fuentes accesibles al público, excluyendo así de forma categórica y generalizada todo tratamiento de datos que no figuren en tales fuentes” (apartado primero del fallo).

Abordaré a continuación la exigencia de consentimiento en la normativa de protección de datos, entre otras garantías derivadas del derecho a su protección, para continuar posteriormente con la regulación de los aspectos atinentes a la protección de datos personales en la LTAIPBG, marco actual, junto a algunas leyes autonómicas que incluyen su ámbito subjetivo de aplicación a la administración local, de las ordenanzas municipales de transparencia.

2. La información previa y la necesidad de consentimiento del titular de los datos para el tratamiento y otras garantías legales

El conjunto de facultades que el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal otorga a su titular se concreta, entre otras cuestiones, en exigencias de información previa al tratamiento (art. 5.1 LOPD),

²¹ Precisamente la necesidad de contar con una ley especial que eximiese del consentimiento la cesión era una de las cinco razones fundamentales que exigían la aprobación de una ley de transparencia a juicio de PIÑAR, 2011: 243-244 o, *in extenso*, ya antes, PIÑAR, 2009. La exigencia del artículo 105.b) de la Constitución, la insuficiencia del artículo 37 de la Ley 30/1992, el avance tecnológico que permite recopilar y tratar ingentes cantidades de datos y la vinculación de transparencia y democracia fueron las otras cuatro razones esgrimidas por este autor.

primero, la exigencia de su consentimiento para el tratamiento de los datos, en segundo lugar (art. 6.1 LOPD) y la ratificación de la necesidad de consentimiento para la comunicación de los datos, finalmente (art. 11 LOPD). Se conforma sobre estas bases un régimen riguroso que subordina el tratamiento al consentimiento del titular de los datos personales y que, lógicamente, puede entrar en colisión con la amplia concepción de la transparencia derivada de su normativa reguladora²².

Desde la primera perspectiva, los interesados a los que se soliciten datos personales deberán ser previamente informados de modo expreso, preciso e inequívoco, como regla general, de la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información; del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas; de las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos; de la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición y de la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante (art. 5.1 LOPD).

Sobre la base de lo anterior, el consentimiento inequívoco del titular de los datos es la regla general que condiciona su tratamiento, “salvo que la ley disponga otra cosa” (art. 6.1 LOPD), previsión amparada en el artículo 8, especialmente apartado cuarto, de la Directiva. Además, asumiendo directamente la habilitación realizada a favor de otras leyes, la propia LOPD prevé amplias excepciones al principio de consentimiento previo al tratamiento y establece, a este respecto, que “no será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado en los términos del artículo 7, apartado 6, de la presente Ley, o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado” (art. 6.2 LOPD).

El artículo 6.2 LOPD ha de ser interpretado, tal cual ha quedado señalado anteriormente, de conformidad con el artículo 7.f) de la citada Directiva 95/46/CE, cuyo efecto directo declaró la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011 rechazando que la excepción al consentimiento basada en la necesidad del tratamiento para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado, pueda condicionarse a la inclusión de dichos datos en fuentes accesibles al público. El Tribunal de Justicia, además, hace especial hincapié en la necesidad de ponderación de los intereses, derechos y libertades en presencia admitiendo que los legisladores nacionales fijen criterios para la realización de esa ponderación, que reduzcan la discrecionalidad del órgano competente, criterios que no pueden llegar a excluir o predeterminar la ponderación misma, como ocurriría conforme a una interpretación literal de la norma española que impediría el tratamiento de datos no incluidos en fuentes accesibles al público sin consentimiento. A este respecto, por lo demás, resulta de especial interés el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 5 de junio de 2012, en relación con la LTAIPBG, especialmente en sus apartados X a XV, a los que me referiré más adelante.

Ha de tenerse presente que, aun en los casos en los que no sea necesario el consentimiento del afectado para el tratamiento de los datos de carácter personal, y siempre que una ley no disponga lo contrario, éste podrá oponerse a su tratamiento cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal. En tal supuesto, el responsable del fichero excluirá del tratamiento los datos relativos al afectado (art. 6.4 LOPD). En todo caso, cuando el interesado haya prestado su consentimiento al tratamiento, podrá revocarlo cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos (art. 6.3 LOPD). Reglamentariamente se prevé que el afectado podrá revocar su consentimiento a través de un medio sencillo, gratuito y que no implique ingreso alguno para el responsable del fichero o tratamiento (art. 17 RPD).

El concepto de “fuentes accesibles al público” se concreta, limitativamente, por referencia a “aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada, por cualquier persona, no impedida por una norma limitativa o sin más exigencia que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen la consideración de fuentes de acceso públi-

22 Eso explica que normas anteriores a la LTAIPBG como la Ley Foral Navarra 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, resulten notablemente restrictivas al incluir un amplio catálogo de limitaciones del derecho de acceso a la información pública entre las que se recoge, con términos categóricos que luego parece modular la propia norma, “la protección de los datos de carácter personal, siempre que la persona interesada a quien conciernan no haya consentido su tratamiento o revelación. En todo caso, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal” [artículos 23.1.b) y, modulando el alcance limitativo del consentimiento, 24]. Más equilibrada resulta, entre las normas legales anteriores a la LTAIPBG, la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (artículo 17).

co, exclusivamente, el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica, las listas de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contengan únicamente los datos de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Asimismo, tienen el carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación” [art. 3.j) LOPD]. El concepto de “fuentes accesibles al público” es de carácter tasado, de modo que no caben normas legales u ordenanzas que lo amplíen²³.

La exigencia de consentimiento resulta especialmente intensa en relación con los que la LOPD define como datos especialmente protegidos, es decir los “datos personales que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias” (art. 7.2 LOPD), el “origen racial, a la salud y a la vida sexual” (art. 7.3 LOPD). En relación con estos datos se requiere consentimiento expreso y por escrito, si bien se exceptúan los ficheros mantenidos por los partidos políticos, sindicatos, iglesias, confesiones o comunidades religiosas y asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro, cuya finalidad sea política, filosófica, religiosa o sindical, en cuanto a los datos relativos a sus asociados o miembros, sin perjuicio de que la cesión de dichos datos precisará siempre el previo consentimiento del afectado (art. 7.3 LOPD). La normativa de transparencia, como explicaré, resulta especialmente tuitiva con el titular de los datos en estos casos exigiendo su consentimiento o que el acceso a la información esté amparado por norma legal, de modo que en este ámbito el margen del que disponen las ordenanzas municipales de transparencia resulta estrecho, limitado al que otorga la normativa básica estatal y, en su caso y no sin dificultades competenciales, la normativa autonómica que incluye a la administración local en su ámbito subjetivo de aplicación.

Aun cuando no se trate sino de una especie más del genérico tratamiento de los datos personales [conforme al art. 3.c) LOPD], la normativa de protección de datos regula específicamente la necesidad de consentimiento para la comunicación de datos (art. 11 LOPD). Tal exigencia ha de ser interpretada, de nuevo, conforme a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011. En principio, “los datos de carácter personal objeto del tratamiento sólo podrán ser comunicados a un tercero para el cumplimiento de fines directamente relacionados con las funciones legítimas del cedente y del cesionario con el previo consentimiento del interesado” (art. 11.1 LOPD). Pero el consentimiento no será preciso, entre otros supuestos, “cuando la cesión esté autorizada en una Ley” [art. 11.2.b) LOPD], de modo que, atendiendo al efecto directo del artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE en la interpretación que realizó la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2011, ha de entenderse que la excepción al consentimiento genérico del tratamiento cuando sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado (art. 6.2 LOPD) proporcionará cobertura también a la comunicación. La cuestión resulta decisiva desde la perspectiva de la transparencia, especialmente hasta la aprobación de la LTAIPBG que, como ha quedado señalado, tendrá carácter de ley autorizante a los efectos y en el marco de la LOPD.

Al margen de las esenciales garantías de información y consentimiento para el tratamiento que se acaban de examinar, la LOPD establece también la exigencia de medidas de seguridad, de índole fundamental pero no exclusivamente técnica (art. 9 LOPD y 79 a 114 RPD). Las medidas de seguridad, que corresponde adoptar al responsable del fichero y, en su caso, al encargado del tratamiento, son de naturaleza técnica y organizativa y tienen por objeto garantizar la seguridad de los datos de carácter personal y evitar su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural (art. 9.1 LOPD). De no cumplirse las condiciones resultantes de las medidas de seguridad está prohibido registrar los datos en los correspondientes ficheros o utilizar para ello los centros de tratamiento, locales, equipos, sistemas y programas, al considerar la norma que no está garantizada su integridad y seguridad (art. 9.2 LOPD). La LOPD realizó una

²³ La OTLAI, en la versión inicialmente aprobada, establecía a este respecto que se entenderían procedentes de las fuentes accesibles al público “toda la información referente a los cargos y empleados del Ayuntamiento que esté directamente relacionada con la organización, el funcionamiento o las actividades del mismo, incluyéndose en la misma el nombre, cargo o función, órgano de pertenencia o unidad administrativa de destino, títulos académicos exigidos para el ejercicio de sus función, forma de acceso al puesto y dirección profesional”, así como “la agenda de los cargos electos municipales” (art. 10 OTLAI). En la versión finalmente aprobada, en cambio, incluye tal información, junto a otras, entre aquellas en las que se presume la existencia de interés público preferente a los efectos de su divulgación y en relación con el juicio de ponderación preciso. Nada cabía objetar a la previsión inicial, que no era posible interpretar como una ampliación de las “fuentes accesibles al público” sino como mera declaración del carácter público de la información a la que se refería, ni desde la perspectiva de la normativa de protección de datos, aunque resultase precisa o conveniente en ocasiones su disociación, ni desde la de la normativa de empleo público. Menos aún puede objetarse la regulación finalmente adoptada. Ahora bien, la relación de servicio o de empleo con una administración no legitima la difusión de cualesquiera datos personales asociados a los empleados públicos, tal y como se desprende, por ejemplo, de la Resolución AP/00007/2010, de 12 de abril, Agencia Española de Protección de Datos, en relación con datos tales como las horas trabajadas, el sueldo íntegro mensual y el total de pagas extras anuales (a lo que se atiene estrictamente el art. 20.1 OTLAI).

amplia remisión normativa que permitió al RPD establecer tres niveles de seguridad diferenciados para ficheros y tratamientos automatizados y no automatizados que deberán desarrollarse en cada caso en los correspondientes documentos de seguridad.

3. Los datos personales y la administración electrónica. Metadatos complementarios sobre datos personales. Implicaciones para la ponderación y disociación

Siendo preceptiva la información al titular de los datos y resultando exigible, como regla general, su consentimiento para el tratamiento, resulta decisiva para una adecuada implantación de la normativa de transparencia y acceso a información pública la implementación tecnológica y jurídica de tales exigencias. Lo mismo cabe afirmar atendiendo a las relevantes consecuencias del principio de calidad de los datos establecido en la normativa de protección de datos personales (art. 4 LOPD)²⁴. La transición hacia la administración electrónica debiera garantizar que quede constancia de la existencia de datos personales en los diferentes procedimientos o clases de documentos y las medidas de seguridad aplicables a los mismos, reflejándose el tratamiento de datos personales en los metadatos de cada documento electrónico, indicando si proceden las medidas de seguridad aplicables a los mismos conforme a la LOPD y al RPD²⁵. El problema surge cuando no exista indicación acerca de la posibilidad de tratamiento, pues frente a la prudencia que induce a considerar razonable prever por defecto que no sea posible el acceso a tales datos²⁶, se imponen las presunciones legales y reglamentarias del carácter público de la información²⁷.

Una adecuada integración de transparencia y administración electrónica exige, a mi juicio, que los documentos electrónicos indiquen expresamente si incorporan datos personales, fijando las posibles limitaciones conforme a los criterios de la normativa de protección de datos y de transparencia y, en su caso, su régimen derivado de las medidas de seguridad de que se benefician. De no ser así, surge el problema evidente de si otorgar primacía a la protección de datos personales, exigiendo que el documento electrónico quede configurado de modo que se impida accesos indebidos a los mismos, o a la transparencia, imponiendo la configuración contraria por defecto. Las implicaciones de la primera alternativa, que es la adoptada en Zaragoza, según he expuesto, resultan tan obvias como su colisión con las exigencias del principio de transparencia como luego se verá al analizar las consecuencias del principio de calidad o la obligación de disociación de datos²⁸.

Por lo demás, la gestión de la información pública es objeto de especial atención cuando a la información recogida en documentos electrónicos se refiere. Así, aun cuando sea en relación con el portal de transparencia, base de la publicidad activa, la normativa básica, remitiendo las prescripciones técnicas a desarrollo reglamentario,

24 Al respecto, artículos 3.1.a) y b) y 7.6 OtTAIR y 3.6 y 7 OTLAI. Conforme al artículo 7.6 OtTAIR “la información pública que se facilite a las personas debe ser veraz, fehaciente y actualizada. En toda publicación y puesta a disposición se indicará la unidad responsable de la información y la fecha de la última actualización. Asimismo, los responsables de la publicación adaptarán la información a publicar, dotándola de una estructura, presentación y redacción que facilite su completa comprensión por cualquier persona”.

25 A este respecto, en Zaragoza, artículo 8.1 OAE, que trae causa, entre otros, del art. 31 LAESP. En Zaragoza, cada dato o documento integrante de la información pública contará con información sobre las limitaciones a la publicidad, estableciendo a tal efecto que “los documentos y conjuntos de datos deberán incorporar información sobre la aplicabilidad a los mismos de las limitaciones a la publicidad, de forma que sea posible permitir o denegar automáticamente el acceso a su contenido. Las plantillas de los documentos tendrán definidos valores por defecto para esta información y los empleados municipales cuidarán de que esté siempre cumplimentada con los valores apropiados” [art. 7.1.h) OTLAI]. Además, al regular las clases de documentos, entre los metadatos exigibles se incluye el indicativo de “la posibilidad de libre consulta una vez terminado el procedimiento al que se refiere o, en caso contrario, las causas aplicables para restringir el acceso” [art. 51.3.a) OAE]. De hecho, entre los principios generales, se incluye el denominado principio de “privacidad en el diseño”, conforme al cual “el diseño, desarrollo y gestión de los sistemas de información municipales se realizarán de forma que se garantice la correcta aplicación de las limitaciones al acceso previstas en esta Ordenanza. Al objeto de permitir el acceso automatizado y por medios electrónicos a la información se incluirá en los conjuntos de datos y en los documentos información precisa sobre la aplicabilidad de dichas limitaciones” (art. 3.6 OTLAI). Toda la información pública, por tanto, a través de metadatos de documentos, conjuntos de documentos o conjuntos de datos, deberá indicar la existencia de limitaciones conforme a lo establecido en los artículos 9 y 10, éste último dedicado a la protección de datos personales, de la propia OTLAI.

26 Para estos casos establece el artículo 8 OEA que “el valor asignado por defecto deberá ser tal que impida los accesos indebidos a información de carácter personal”.

27 Recuérdese la presunción establecida por el artículo 13 LTAIPBG conforme al cual “se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”. Si el artículo 8 OtTAIR, el artículo 6.1 OTLAI reproduce casi literalmente la presunción precisando, además, que “podrá estar en soporte papel o en formato electrónico y, en este segundo caso, tener la forma de datos o de documentos electrónicos”. Con diversos matices la presunción existe también en la legislación andaluza y, con menor intensidad, en la legislación riojana, extremeña o navarra, aun siendo anteriores las dos últimas a la normativa básica estatal. No ocurre lo mismo, en cambio, en la normativa gallega, muy anterior a la LTAIPBG, que por ello limita el derecho a obtener información a aquella que afecte a sus derechos e intereses legítimos.

28 De hecho, la propia normativa municipal zaragozana lo advierte al establecer que “sin embargo, el Ayuntamiento deberá obrar para evitar que la aplicación de este principio deje sin efecto los derechos de consulta y de acceso a la información administrativa por parte de la ciudadanía previstos en esta Ordenanza” (art. 8.2 *in fine* OEA).

impone los principios de accesibilidad, de modo que se proporcione información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de información; interoperabilidad, exigiendo el cumplimiento del esquema nacional de interoperabilidad aprobado mediante Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, y de las normas técnicas de interoperabilidad; y reutilización, con las consecuencias correspondientes sobre los formatos y en los términos previstos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público²⁹.

Ya antes, el artículo 42.4 del Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en lo sucesivo RAESP), remitió también al esquema nacional de interoperabilidad la determinación de los metadatos mínimos obligatorios asociados a los documentos electrónicos. El anexo I al que remite el apartado V.1 de la Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Documento Electrónico, en el marco de lo previsto en la disposición adicional primera del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, no incluyó entre los metadatos mínimos obligatorios los relativos a la existencia de datos personales o a las medidas de protección que pudieran resultar de aplicación, pero el apartado V.2 prevé que “se podrán asignar metadatos complementarios para atender a necesidades de descripción específicas”. Nada obsta, en consecuencia, para la inclusión de metadatos complementarios sobre tales cuestiones en función de lo que establezcan las ordenanzas municipales.

Antes de la LTAIPBG, la regulación del derecho de acceso en la OEA se basó precisamente en la indicación, mediante los correspondientes metadatos, de la posibilidad de acceso a los documentos de que se tratase, así como de la circunstancia de que hubiese concluido o no el procedimiento correspondiente. Ello resultaba plenamente coherente tanto con el sucintamente expuesto régimen de protección de datos como con la regulación del derecho de acceso en el artículo 37 LAP previo a la LTAIPBG. Los interesados, y no otras personas, de acuerdo con dicho precepto y el artículo 35.a) LAP, podrán acceder automáticamente a documentos electrónicos correspondientes a expedientes no terminados cuando así se indique en sus metadatos quedando obligados, en otro caso, a formular solicitud (art. 60.3 OAE). Tratándose de documentos electrónicos relativos a procedimientos ya terminados, siempre que no se vieran afectados por las limitaciones establecidas en el artículo 37 LAP, podían ser objeto de libre acceso por la ciudadanía y, si así se indica en los metadatos, de modo inmediato (art. 60.4 OEA). Actualmente, como expondré más adelante al analizar el trámite de inadmisión, tales precisiones pudieran continuar siendo válidas, a mi juicio, al mantenerse la restricción del artículo 35.a) LAP. La cuestión pudiera haberse resuelto en LTAIPBG con mayor claridad y contundencia, atendiendo a los criterios jurisprudenciales sobre acceso a la información ambiental, si bien resulta previsible que se mantenga el actual debate doctrinal acerca del acceso a información obrante en procedimientos en curso³⁰, al menos hasta que quede sentada doctrina legal al respecto³¹.

29 La OtTAIR exige, en este sentido, que “la gestión de la información, y especialmente de aquella que se encuentre en formato electrónico, se hará de forma que cada dato o documento sea único, compartido, accesible, estructurado, descrito con información sobre las limitaciones de uso y, en su caso, ubicado geográficamente” [art. 9.a) OtTAIR]. La OTLAI establece también reglas relativas a los datos y documentos, especialmente los de formato electrónico. Así, los datos y documentos deberán ser únicos, compartidos, accesibles, abiertos, georreferenciados, descritos, estructurados y con la apuntada información sobre la publicidad, todo ello conforme al esquema nacional de interoperabilidad y sus normas técnicas de desarrollo en aquellos aspectos que resulte de aplicación y, en particular, para la selección de los formatos a utilizar y para los intercambios de información con otras organizaciones” (art. 7 OTLAI).

30 De la controversia doctrinal sobre la cuestión, ante la indeterminación legal sobre la misma, da cuenta BLANES CLIMENT, 2014: 342-347, que se inclina por admitir el acceso a la información conclusa obrante en procedimientos en tramitación. También crítico con la escasa precisión legal se muestra FERNÁNDEZ RAMOS, 2013: 236-237. Es más, el propio FERNÁNDEZ RAMOS, con PÉREZ MONGUIÓ, 2014: 159, afirma que la previsión de artículo 15.3 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, conforme al cual “tendrán la consideración de información pública de libre acceso para cualquier ciudadano, sin que precisa ostentar la condición de interesado, los expedientes administrativos que estén concluidos”, debe interpretarse como no excluyente de la noción de información pública de los expedientes administrativos en trámite.

31 La jurisprudencia se ha pronunciado sobre esta cuestión en relación con el acceso a la información ambiental en la Sentencias 3 de octubre de 2006 (casación 2424/2003), 4 de abril de 2006 (casación 311/2003), 17 de febrero de 2004 (casación 3457/2000) y 28 de octubre de 2003 (casación 3928/1999) del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2011 (casación 2071/2008), afirmando en la última que “no se puede confundir -como pretende la Administración recurrente- un “informe inconcluso” -es decir en fase de borrador, pendiente todavía por ejemplo de firma por su autor, o de su preceptiva conformidad por el jefe de la unidad técnica correspondiente- con un “expediente inconcluso” en el que figuran sucesivos informes -todos ellos “conclusos”- a los que se podrán ir añadiendo nuevos datos o resultados de distinto signo conforme avancen las distintas fases del procedimiento administrativo. En este segundo supuesto de “expediente inconcluso” o inacabado, porque todavía carece de resolución final de archivo, los documentos a él incorporados -como son, en el caso que examinamos, los informes de auscultación del embalse ya emitidos, solicitados por el Sr. Norberto ; o el “Programa de Puesta en Carga” expedido en la fase de llenado de la presa requerido por el Ayuntamiento de Longuida- son documentos evidentemente conclusos, aunque el procedimiento administrativo todavía no haya finalizado y no se excluya la posibilidad de que se emitan luego otros informes conforme a los nuevos datos que, en su caso, vayan apareciendo durante la ejecución del proyecto”. Como se afirmó ya en la primera de las sentencias citadas, la de 3 de octubre de 2006, que “Interpretadas correctamente la Directiva y la Ley citadas, e interpretado correctamente el artículo 3.3 de una y otra, debió facilitarse

Frente al silencio de la LTAIPBG, así como de la OtTAIR, en línea con la anterior, resulta absolutamente explícita la previsión del artículo 6.3.b) OTLAI, que prevé, coherentemente con lo señalado, que “el acceso de los interesados a los documentos obrantes en los expedientes en tramitación queda fuera del ámbito objetivo de esta Ordenanza y, por tanto, no tendrá el carácter de publicación ni de puesta a disposición. Solo una vez terminados los procedimientos la información obrante en los expedientes tendrá carácter de pública, y podrá publicarse y ser puesta a disposición con la finalidad principal de dar a conocer a la ciudadanía las decisiones municipales y los criterios que las rigen”. La exclusión de los expedientes en curso del ámbito de aplicación de la ordenanza zaragozana la confirma la inclusión como causa de inadmisión de las solicitudes de puesta a disposición de las “que se refieran a información correspondiente a un procedimiento en tramitación, sin perjuicio del derecho reconocido a los interesados en los términos del artículo 35.a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común”. El artículo 26 OTLAI, por lo demás, obliga al Ayuntamiento a publicar aquellos documentos obrantes en expedientes terminados “que tengan notoria relevancia pública o que establezcan criterios de actuación para el Ayuntamiento”. En cualquier caso, la propia transformación del objeto del derecho de acceso, que de proyectarse sobre documentos se refiere ahora a información, contenida en muy diversos soportes, determinará muy probablemente la forzada superación de planteamientos formalistas en línea con la posición ya expresada del Tribunal Supremo (BLANES, 2014: 259-265 o FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 154-162).

A continuación abordaré la articulación del derecho fundamental a la protección de datos con la transparencia y acceso público a la información, tanto en el contexto normativo previo a la LTAIPBG como en el resultante tras su completa entrada en vigor.

4. La articulación del derecho fundamental a la protección de datos con la transparencia y acceso público a la información en la pionera Ordenanza de transparencia de Zaragoza

Más atrás he puesto de manifiesto la importancia que la aprobación de la LTAIPBG ha tenido sobre el régimen jurídico de la transparencia administrativa y del acceso a la información pública. Estamos ante una norma básica llamada a ser desarrollada mediante la legislación autonómica y, en el ámbito local, mediante normas reglamentarias. En este nuevo contexto resulta fundamental la articulación general del derecho fundamental a la protección de datos con el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública no sólo en el marco hoy vigente resultante de la propia LTAIPBG, que tras su completa entrada en vigor incorporará a nuestro ordenamiento jurídico un régimen jurídico totalmente renovado, suprimiendo la regulación del art. 37 LAP y sentando nuevos principios y reglas básicas mucho más favorables a la transparencia y al libre acceso a la información pública, sino también, para lograr su adecuada comprensión, del anterior, conformado en lo esencial por la normativa de protección de datos y los artículos 35 y 37 LAP³². Al tratarse de la primera Ordenanza de transparencia aprobada tras la LTAIPBG, resulta de interés analizar el régimen propuesto por la OTLAI, sustancialmente modificado en este punto de la aprobación inicial a la definitiva³³.

A) La primera propuesta de articulación entre transparencia y protección de datos en 2013 en el marco normativo anterior a la Ley de Transparencia.

La OTLAI inicialmente aprobada en 2013 dedicó a la cuestión de la protección de datos de carácter personal su artículo 10, integrado en el capítulo II de su título II, sobre limitaciones a la publicidad. En él podía constatarse la obvia colisión entre derecho a la protección de los datos personales y transparencia y la imperiosa necesidad de articularlos de manera adecuada. Redactado mucho antes de la aprobación de la LTAIPBG, establecía dicho precepto en primer lugar el carácter de fuentes accesibles al público de determinada información sobre cargos y empleados del Ayuntamiento en el marco establecido en el artículo 3.j) LOPD lo que, por ello, hacía innecesaria, aunque resultase aclaratoria, la regulación propuesta (art. 10.1). Precisaba también el carácter público de la información sobre retribuciones de cargos electos municipales, de los demás órganos superiores y directivos, de los responsables de las sociedades y fundaciones y de los demás empleados municipales o de dichas entidades, bien

información de los documentos obrantes en los expedientes que, (1) siendo separables, (2) estuvieran -ellos, los documentos- conclusos”. En sentido similar, en relación con acceso a documentos obrantes en instituciones europeas, Sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 22 de marzo y 7 de junio de 2011 (asuntos T-233/09 y T-471/08 respectivamente), la primera confirmada tras desestimar el recurso de casación por la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de octubre de 2013 (asunto C-280/11 P).

³² Vigente transitoriamente conforme a la disposición final novena LTAIPBG.

³³ El borrador inicial data de 25 de junio de 2012. Fue sometido a un proceso de participación cuyos resultados culminaron el 5 de diciembre de 2012, fecha en que fueron informadas las aportaciones por los servicios municipales. Un primer texto fue objeto de aprobación inicial recayó el 14 de marzo de 2013. Posteriormente recayó nueva aprobación inicial el 31 de enero de 2014, quedando definitivamente aprobada el 1 de abril de 2014. Puede accederse en el enlace https://www.zaragoza.es/ciudad/normativa/detalle_Normativa?id=3983 (consultado a 23 de octubre de 2014).

es cierto que, en relación con estos últimos la información se referirá a las categorías profesionales y puestos pero no se vinculará a personas concretas, de modo que, disociada de personas físicas, ninguna objeción puede hacerse desde la perspectiva de la protección de datos, según ha quedado ya explicado (art. 10.2).

Mayor interés y complejidad tenía el apartado tercero del artículo 10 OTLAI inicialmente aprobada en 2013, precepto de importancia capital en el sistema de la OTLAI y para su articulación con la normativa de protección de datos vigente actualmente³⁴. Son muy diversas cuestiones las que abordaba este precepto. Vaya por delante que, en lo esencial, trataba de coordinar la amplia definición de información pública con la imperativa protección de datos personales exigible, conforme a otras normas, de acuerdo con la LOPD. Recuérdese que “es información pública del Ayuntamiento de Zaragoza toda aquella que obre en su poder y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones. Esta información podrá estar en soporte papel o en formato electrónico y, en este segundo caso, tener la forma de datos o de documentos electrónicos” (art. 6.1 OTLAI, en versión de 2013). Sobre tal base, la OTLAI aprobada inicialmente en 2013 distinguía dentro de la información pública la vinculada a la transparencia y la vinculada a la prestación de servicios y a la gestión de sus recursos, que se someterían a la OTLAI, de la información obrante en los expedientes administrativos, que sólo se sometería a la OTLAI cuando los procedimientos hubiesen concluido, quedando el acceso de los interesados a los expedientes en tramitación fuera del ámbito de la ordenanza (art. 6.3 OTLAI). Tan amplia definición se reforzaba, además, con la presunción del carácter público de la información obrante en la Administración municipal, que determinaba que sólo podía denegarse el acceso a la misma en los supuestos expresamente previstos en las Leyes o en la propia Ordenanza y mediante resolución motivada (art. 3.1 OTLAI). Esta presunción encontraría hoy cobertura en el artículo 13 LTAIPBG, que prevé que “se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Resultando innegable la existencia de fichero y de tratamiento, la amplia definición de la información pública, el extenso ámbito de la publicidad activa (arts. 3.2 y 18 a 29) y la presencia de multitud de datos personales en dicha información era obvia la necesaria observancia de la normativa de protección de datos, máxime en un contexto como el vigente en 2013 en el cual todavía no existía normativa legal de transparencia y libre acceso a la información que pudiese operar como ley especial de la LOPD, en el sentido que ha quedado expuesto más atrás, modulando las rigurosas exigencias de información y consentimiento para el tratamiento establecidas en ésta. Sobre la base de un criterio subjetivo, la propuesta de ordenanza zaragozana de 2013, tras regular la publicidad de la información de personas físicas integradas bajo diferentes formas jurídicas en la estructura municipal, entendida en el sentido del artículo 2 OTLAI, abordaba la cuestión de la publicidad de la información relativa a “personas no pertenecientes al Ayuntamiento” distinguiendo tres supuestos.

El primero de tales supuestos era el de aquella información que incorporase datos personales relativa a personas no pertenecientes al Ayuntamiento cuando se refiera a una relación económica con el mismo, en la que estas actúen en su calidad de profesionales, de empresarios individuales o de directivos o miembros de los órganos de gobierno de una persona jurídica. La publicación se amparaba en las excepciones a la prestación de consentimiento para el tratamiento establecidas con carácter general cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias o se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación negocial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento” (art. 6.2 LOPD). En segundo lugar se regulaba la información que incorporase datos personales de personas físicas en su condición de administrados que no pertenezcan a las categorías de datos especialmente protegidos definidas en la LOPD. Podía ser objeto de publicación si existe un interés público preferente que lo justifique, previsión que se incardina de nuevo en las excepciones a la prestación de consentimiento previo y, en concreto, a la que autorizaba el tratamiento cuando fuese necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado, teniendo presente el efecto directo del artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE en la interpretación que realizó la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011. Finalmente, en tercer lugar, se recogía aquella información que incorporase datos personales de personas físicas en su condición de administrados que perteneciesen a las

34 El texto aprobado inicialmente en 2013 preveía lo siguiente: “3. También podrá publicarse la información relativa a personas no pertenecientes al Ayuntamiento cuando se refiera a una relación económica con el mismo, en la que estas actúen en su calidad de profesionales, de empresarios individuales o de directivos o miembros de los órganos de gobierno de una persona jurídica. Cuando los datos se refieran a su situación de administrados y siempre que no pertenezcan a la categorías de datos especialmente protegidos definidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, podrán ser objeto de publicación si existe un interés público preferente que lo justifique. En el resto de los casos, los datos y documentos que contengan datos personales se publicarán o pondrán a disposición previo proceso de disociación”.

categorías de datos especialmente protegidos definidas en la LOPD. Los documentos que contuviesen estos datos sólo podían publicarse cumpliendo las exigencias de consentimiento y en los supuestos establecidos en la LOPD.

En su último inciso el mismo precepto incorporaba una cláusula de cierre para “el resto de los casos”, es decir, en relación con cualquier información que incorporase datos personales no susceptibles de publicación conforme a los criterios anteriores, por no existir interés público prevalente o consentimiento cuando resultase exigible. En estos supuestos “los datos y documentos que contengan datos personales se publicarán o pondrán a disposición previo proceso de disociación”, es decir, desvinculándolos de personas físicas determinables y, de ese modo, sin sujeción a la normativa de protección de datos, tal cual establece ella misma, posibilidad que resulta plenamente coherente con la LOPD y su normativa de desarrollo.

Lejos de encontrar una habilitación para la publicación de la información administrativa y el libre acceso a la misma en lo establecido en los artículos 35.h) y 37 LAP, y aun dejando al margen los regulados en otras normas especiales (sobre todo, por su amplio ámbito de aplicación el del artículo 28 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema español de archivos y se regula el sistemas de archivos de la administración general del Estado y su régimen de acceso), en los mismos hallábamós más bien obstáculos a la pretendida difusión de la información. Recuérdese a este respecto que los citados preceptos otorgaban un derecho de acceso a los registros y los documentos que, formando parte de un expediente correspondiente a un procedimiento terminado, obrasen en los archivos administrativos. Pero en modo alguno reconocían ese derecho con carácter general, sino que lo limitaban tanto desde una perspectiva subjetiva como objetiva. Así, cuando los documentos contenían datos referentes a la intimidad de las personas sólo sus titulares podían acceder, mientras que cuando tenían carácter nominativo sin incluir tales datos relativos a la intimidad, entre otras exigencias, podían acceder únicamente quienes acreditasen un interés legítimo y directo, reglas del todo incompatibles con las habituales en las normas sobre transparencia.

No es complicado deducir las dificultades que, vigente tal normativa básica, podían oponerse a una regulación reglamentaria como la municipal expuesta que trataba de ampliar tanto la publicidad activa como la puesta a disposición “sin necesidad de alegar ningún motivo ni de indicar la finalidad del acceso” (art. 30.1 OTLAI). Téngase en cuenta, además, que el régimen de acceso de los artículos 35.h) y 37 LAP estaba subordinado también a las garantías del derecho fundamental a la protección de datos establecidas en la LOPD y sus disposiciones de desarrollo, como puso de manifiesto en numerosas ocasiones la Agencia Española de Protección de Datos³⁵.

B) La adecuación de la propuesta de 2013 a la Ley de Transparencia y su sustancial modificación en la ordenanza finalmente aprobada.

Tampoco resultaba posible acreditar la compatibilidad del régimen expuesto que se propuso en 2013 con la LTAIPBG pese a establecer esta un régimen mucho más favorable a la publicidad activa y el acceso a la información pública eliminando las rigideces de los artículos 35.h) y 37 LAP, que pasaron a remitir íntegramente a la nueva norma legal. Con la LTAIPBG vendría a superarse una situación, puesta de manifiesto por la doctrina y las autoridades administrativas de protección de datos, conforme a la cual ni la normativa de protección de datos ni la normativa de régimen jurídico reguladora del acceso a documentos administrativos facilitaban la difusión pública y el libre acceso a la información administrativa³⁶. De ahí la importancia del nuevo régimen de acceso establecido en la LTAIPBG, que será la norma habilitante tan reclamada por los estudiosos de la transparencia³⁷. Resulta harto sorprendente, y fue merecedor de crítica en el Dictamen 707/2012, de 19 de julio, sobre el anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que aunque la LTAIPBG se imponga sobre la restrictiva normativa básica de régimen jurídico al modificar los artículos 35.h) y 37 LAP, se subordine a los regímenes previstos en normas especiales, a cuyas normas reguladoras remite su disposición adicional primera, que ni se modifican ni se derogan, al carecer la LTAIPBG, además, de disposición derogatoria. Esa remisión a normativa específica podrá determinar regímenes de publicidad y acceso más restrictivos o más favorables, si bien habrá de

³⁵ Por todos, Informes de 22 de marzo de 2000, 25 de octubre de 2011 y 5 de junio de 2012.

³⁶ Como puso de manifiesto la extensa Recomendación 2/2008, de 25 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios webs institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos (BOCM n.º 214, de 8 de septiembre de 2008) “no existe una habilitación legal clara que permita la cesión de datos personales sin un interés legítimo y sin consentimiento del interesado en beneficio del principio de transparencia administrativa” porque “la LOPD no contempló como límite al derecho fundamental a la protección de datos personales un derecho de acceso a información administrativa sin interés legítimo ni previó una publicación generalizada de información administrativa con datos personales a instancia de la Administración” (apartado II de la exposición inicial, párrafo tercero). Sobre esta cuestión vid. los trabajos incluidos en el volumen colectivo A. TRONCOSO REIGADA (Dir.), *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Civitas y APDCM, Madrid, 2008.

³⁷ GUICHOT, 2005: 256-269; TRONCOSO, 2008: 48-57; y, ya tras la LTAIPBG, FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 183-184.

completarse en todo caso con el antes apuntado carácter de norma de mínimos que tiene la LTAIPBG al menos en lo que respecta a la publicidad (art. 5.2)³⁸.

De cara al futuro, y a la valoración de las normas locales sobre transparencia, es esencial la coordinación de la LTAIPBG con la normativa de protección de datos, que se modificó notablemente tras el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 5 de junio de 2012 y Dictamen del Consejo de Estado 707/2012, de 19 de julio de 2012. El Consejo de Estado advirtió con claridad y contundencia que “el anteproyecto se fundamenta en la excepción a la necesidad del consentimiento de los titulares de los datos prevista en el artículo 11.2.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD). [...] Desde esta perspectiva adquiere su cabal sentido la regla con la que se inicia el artículo 11.1 del anteproyecto, según la cual «cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley». [...] Las anteriores reflexiones revelan, en cualquier caso, la especialidad del anteproyecto desde la perspectiva de la protección de datos de carácter personal. Y ello por cuanto de ordinario, los supuestos que se ampara en la cláusula del artículo 11.2.a) de la LOPD suelen presentar un carácter marcadamente sectorial [...] o especial [...], en tanto que el anteproyecto posee una proyección general y sumamente amplia, que le lleva a introducir mecanismos específicos de ponderación de los derechos de los titulares de esos datos que pueden obrar en la correspondiente información pública” [apartado V.g) Del Dictamen 707/2012].

Tal es, precisamente, el sentido y el encaje del nuevo régimen jurídico de publicidad activa y libre acceso a la información pública que establece, fundamentalmente, el artículo 15 LTAIPBG, profundamente modificado en atención a las consideraciones del Dictamen del Consejo de Estado 707/2012 y, muy especialmente, del Informe de 5 de junio de 2012 de la Agencia Española de Protección de Datos (apartados VII a XV). El objetivo fundamental de la nueva regulación, como precisó el Consejo de Estado, es establecer una regulación general y amplia en materia de transparencia, en su doble vertiente de publicidad activa y derecho de acceso a la información pública, similar a la que existe en la mayoría de los países de nuestro entorno (Dictamen 707/2012, III, cuarto párrafo). Tal carácter general y amplio es, a mi juicio, lo que hacía imperiosa la sustitución de la regulación de los artículos 35.h) y 37 LAP por una remisión a la nueva norma y la articulación de ésta como norma especial en el marco de la LOPD, norma habilitante del tratamiento sin previo consentimiento en el marco autorizado por la normativa de protección de datos.

Desde esta perspectiva, el Proyecto de LTAIPBG partía de la regla general, que se eliminó durante la tramitación parlamentaria, consistente en que “cuando la solicitud de acceso se refiera a información pública que contenga datos de carácter personal se aplicarán las disposiciones previstas en esta Ley” (art. 15.1, primer inciso, del Proyecto), regla que debía matizarse, como hacía igualmente el Proyecto, cuando los datos que contuviese la información se refiriesen únicamente al solicitante, en cuyo caso imponía la aplicación de la normativa de protección de datos sin perjuicio de que, en estos supuestos y tal cual indicó la Agencia Española de Protección de Datos (apartado VIII del Informe de 5 de junio de 2012), el otorgamiento del acceso permitiese el conocimiento por el solicitante no sólo de los datos que contenga la información de los que sea titular, sino de ésta en su totalidad (art. 15.1, segundo inciso, del Proyecto). Resultó coherente la supresión de esta previsión del Proyecto, dado que realmente la LTAIPBG no excluye la aplicación ni sustituye a la LOPD sino que, *rectius*, opera como ley especial que, en el marco de sus previsiones flexibiliza el tratamiento y difusión de información en el marco del principio de transparencia.

Cuando los datos a los que se refiere la solicitud de información sean datos especialmente protegidos del artículo 7.2 LOPD, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito del afectado, “a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso” (art. 15.1, primer párrafo, LTAIPBG). Si la información incluyese datos especialmente protegidos del artículo 7.3 LOPD, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor (art. 7.5 LTAIPBG), el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley (art. 15.1, segundo párrafo, LTAIPBG). De este modo, la LTAIPBG hace suya en estos casos, una vez más, las reglas establecidas en el artículo 7 LOPD en relación con datos especialmente protegidos LOPD,

³⁸ Hubiera sido deseable más precisión, dados los derechos e intereses en presencia, pues, como afirmó el Consejo de Estado “no resulta sencillo determinar en todos los casos cuál es la norma de aplicación preferente, lo que permite albergar ciertas dudas en relación con el pretendido alcance general de la disposición proyectada y, por ende, con su efecto innovador en el ordenamiento jurídico. Esta posible colisión puede surgir de manera particularmente intensa en materia de subvenciones, publicidad de contratos del sector público o protección de datos de carácter personal, pudiendo, por lo demás, llegar incluso a plantearse en ciertos casos un verdadero conflicto entre el deber de secreto y confidencialidad que pesa sobre los empleados públicos y las normas sobre publicidad activa y derecho de acceso a información pública previstos en el anteproyecto” (apartado IV.2 del Dictamen 707/2012, que remite a diferentes puntos del apartado V).

tal cual interesó la Agencia Española de Protección de Datos (apartado IX del informe de 5 de junio de 2012), bien es cierto que modulando su alcance en línea, en general, algo más favorable a la transparencia.

Por tanto, la LTAIPBG mantiene únicamente en relación con los datos especialmente protegidos la regla del consentimiento expreso, que además modula, según los casos, cuando el propio afectado no hubiese hecho manifiestamente públicos tales datos (los del art. 7.2 LOPD) o lo autorice una norma con rango de Ley (los del art. 7.3 LOPD). En relación con los datos personales no especialmente protegidos, la condición de la LTAIPBG de Ley especial, que en el marco de la LOPD exige de consentimiento previo al tratamiento y publicación de los datos, resulta mucho más contundente. El propósito de promover la transparencia, por tanto, resulta innegable y se erige así en auténtica idea fuerza inspiradora de la nueva regulación, como demuestra que en ella se prevea, expresamente, que “cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal” (art. 15.3 LTAIPBG). Ésta es la auténtica clave de bóveda de la nueva regulación, la ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada. Nos encontramos ante el quicio del sistema, enunciado y amparado claramente en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de noviembre de 2011 que, como se ha afirmado en varias ocasiones, declaró el efecto directo del artículo 7.f) de la Directiva 95/46/CE. Y todavía más claramente se desprende el propósito de la LTAIPBG de favorecer el acceso a la información al establecer que “con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano” (art. 15.2 LTAIPBG).

La Agencia Española de Protección de Datos, acertadamente, haciéndose eco de la Sentencia de 24 de noviembre de 2011 y con objeto de modular en el sentido expresado en la misma la discrecionalidad administrativa a la hora de realizar el juicio de ponderación al que se acaba de aludir, hizo especial hincapié en los apartados X a XIV del Informe de 5 de junio de 2012, en la necesidad de contar con suficientes criterios para afrontar tal ponderación, que no siempre conducirá a resultados claros. Es por ello que, con respecto al anteproyecto, la LTAIPBG introdujo un segundo inciso en el apartado tercero del artículo 15 que establece tales criterios³⁹, sugeridos como he dicho por la propia Agencia, concretándolos en el menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español⁴⁰, la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. Este criterio proviene también de la normativa de patrimonio histórico español⁴¹, el menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos y la mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad⁴².

³⁹ Y, en conexión con el mismo, el régimen de acceso a documentos históricos regulado en el artículo 23 a 32 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el sistema español de archivos y se regula el sistema de archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos y su régimen de acceso (objeto del Informe de 25 de octubre de 2011 de la Agencia Española de Protección de Datos). El artículo 57 de la Ley 16/1985 impide el acceso a los documentos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen salvo que medie consentimiento expreso de los afectados o haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si su fecha es conocida o, en otro caso, de cincuenta años, aun tratándose de personas vivas, según criterio de la Agencia Española de Protección de Datos, que ratifica el Reglamento, a partir de la fecha de los documentos. Lógicamente, el artículo 28 del Real Decreto 1708/2011 ratificó la regulación legal de la solicitud de consulta de documentos de acceso restringido por contener datos personales, sometiéndola a la normativa de protección de datos cuando se trate de datos del propio solicitante y previendo la regla legal del consentimiento previo para los demás casos, salvo que hayan transcurrido los plazos señalados, según los casos, desde el fallecimiento de las personas titulares de los datos o desde la fecha del documento. Se establece asimismo como regla general la posibilidad de acceso a documentos sujetos a procedimientos de disociación.

⁴⁰ Sobre los mismos, analizando el citado precepto, MARTÍNEZ, 2014: 266; FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 193-209; GUICHOT, 2014: 135-140.

⁴¹ Recuérdese que tanto el artículo 11.2.e) LOPD, limitándolo a cesiones entre administraciones públicas, como el artículo 28 del Real Decreto 1708/2011, sin tal limitación, otorgan acceso a documentos que contengan datos nominativos o meramente identificativos de las personas que no afecten a su seguridad o su intimidad a “quienes soliciten el acceso para el ejercicio de sus derechos y los investigadores que acrediten que el acceso se produce con una finalidad histórica, científica o estadística”.

⁴² Si se tratase de datos especialmente protegidos recuérdese que no nos hallaríamos ante el supuesto de ponderación al que se refiere este criterio, pues el acceso requeriría consentimiento previo con las modulaciones establecidas en el artículo 15.2 LTAIPBG.

Como he señalado anteriormente, la aplicación del régimen expuesto tiene como presupuesto la inclusión de los documentos y datos personales de que se trate dentro del ámbito protector de la normativa de protección de datos de carácter personal. Ello explica que, siguiendo lo establecido en el artículo 11.6 LOPD, y ampliándolo notablemente, se prevea ahora que “no será aplicable lo establecido en los apartados anteriores [del artículo 15 LTAIPBG] si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas afectadas” (art. 15.5 LTAIPBG), regla que ha de ponerse en conexión con la estricta limitación de la publicidad activa en relación con documentos que contengan datos personales especialmente protegidos que, conforme al artículo 5.3 LTAIPBG, cuya publicidad “sólo se llevará a cabo previa disociación de los mismos” (en este sentido véase el Informe de la Agencia Española de Protección de Datos de 5 de junio de 2012, XVI). Esta previsión puede contribuir decisivamente a superar dificultades de gestión que la aplicación generalizada de la ponderación indudablemente puede llegar a generar dado el enorme volumen de datos y, potencialmente al menos, de peticiones de acceso pueden plantearse. Así, parece lógico prever que más allá de la información que haya sido objeto de publicidad activa, como regla general cuando se solicite el acceso a información pública esta se proporcionará disociada, ello sin perjuicio de que el órgano competente la proporcione íntegra previa ponderación. Todo lo anterior, por lo demás, no obsta a la previsión en la LTAIPBG de una serie de excepciones al acceso, que podrán determinar la inadmisión a trámite de las solicitudes, por razones diversas (art. 18 LTAIPBG).

En cualquier caso, de acuerdo con la nueva normativa básica, en los supuestos de publicidad activa o de libre acceso a la información pública, la normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso (art. 15.5 LTAIPBG), al igual que ocurrirá con la reguladora de la reutilización de datos públicos establecida en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (en adelante LRISP) incorporó al ordenamiento español la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento Europeo y del consejo, relativa a la reutilización de la información del sector público⁴³. La norma es coherente con lo establecido en la normativa de protección de datos, que prevé que “aquel a quien se comuniquen los datos de carácter personal se obliga, por el solo hecho de la comunicación, a la observancia de las disposiciones de la presente Ley” (art. 11.5 LOPD). Ello no impide que el cedente continúe teniendo una serie de obligaciones formales en relación con los datos cedidos, como ocurre, por ejemplo, cuando resultando exigible y habiendo mediado consentimiento al tratamiento, “los datos rectificadas o cancelados hubieran sido comunicados previamente, [pues] el responsable del tratamiento deberá notificar la rectificación o cancelación efectuada a quien se hayan comunicado, en el caso de que se mantenga el tratamiento por este último, que deberá también proceder a la cancelación” (art. 16.3 LOPD y 17.4 RPD). Pero no por ello el cedente resultará responsable del uso de los datos cedidos conforme a Derecho por parte del cesionario.

En el contexto normativo resultante de la LTAIPBG encaja perfectamente el régimen de transparencia establecido en la OTLAI, que se beneficia plenamente del impulso que proporciona el nuevo texto legal a la transparencia administrativa, modulando del modo expuesto la aplicación de la normativa de protección de datos y eliminando la restrictiva regulación en la LAP del derecho de acceso. En todo caso, conviene advertir de la notable carga de gestión que la aplicación del régimen de publicidad activa y libre acceso a la información generará cuando menos en el periodo de transición hacia un sistema de gestión transparente, que impone un tratamiento de los documentos que integran la información pública para hacer efectivas las limitaciones a la publicidad, el régimen de protección de datos personales y, cuando proceda, facilitar el juicio de ponderación determinante de la posibilidad de acceso que deberá realizar el órgano competente. No es tarea fácil, ni sencilla, aunque su progresiva implanta-

⁴³ Criticada, con razón, por FERNÁNDEZ y PÉREZ, 2014: 31, por ser aprobada sin la simultánea garantía del acceso a la información pública, que constituye su presupuesto. El objeto de ambas normas es regular la reutilización de los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público para llevar a cabo la misión de servicio público con fines comerciales o no comerciales y siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública (arts. 1 y 3.1 LRISP). Ahora bien, como se advierte en el mismo pórtico de la LRISP, su aplicación tendrá lugar “sin perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora” [art. 1, segundo inciso, y, en conexión con el mismo, 3.3.a) LRISP]. No obstante, el régimen de reutilización establecido en la LRISP no limita las previsiones más favorables que sobre acceso o reutilización se establezcan en las leyes sectoriales (art. 3.4 LRISP, conforme al art. 1.4 de la Directiva 2003/98/CE). Alguna reflexión merece la delimitación de su ámbito de aplicación. Desde la perspectiva subjetiva, acaso en base a interpretaciones análogas a las ya superadas en el ámbito de la contratación del sector público, la restrictiva incorporación a nuestro ordenamiento del concepto de “organismo de derecho público” de la Directiva, debe interpretarse, a mi juicio, de acuerdo con ésta, de modo que nada justifica, y menos aún tras la LTAIPBG, la exclusión de sociedades mercantiles de titularidad pública o participadas mayoritariamente por entes públicos, tal cual han hecho, por cierto, los arts. 12.1 y 2.1 OTLAI, siempre y cuando concurren en ellas los requisitos establecidos en los arts. 2.2 de la Directiva 2003/98/CE y 3 LRISP. Por otra parte, Directiva y LRISP plantean una importante salvedad al delimitar su ámbito objetivo, concretando los documentos que abarcan y al igual que ocurre en la normativa de transparencia, en relación con los documentos que contengan datos de carácter personal. Su reutilización se rige, según establece expresamente el artículo 4.6 LRISP, por lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal. De este modo, parece reconocerse la primacía de esta última normativa sobre la de reutilización. Dicho de otro modo, la reutilización de documentos amparada por la LRISP nunca podrá ejercerse sin observar estrictamente las exigencias impuestas por la normativa de protección de datos.

ción, y la normalización de procedimientos y estándares, conforme a los esquemas nacionales, simplificará con el tiempo estas tareas. La previsión como regla general del acceso disociado a información que no haya sido objeto de publicidad activa puede contribuir a mitigar la carga de gestión del nuevo sistema de transparencia, sin llegar a impedir, lógicamente, la posibilidad de acceso íntegro mediante la correspondiente ponderación en los términos previstos en la LTAIPBG y la propia OTLAI.

Atendiendo a lo anterior, el tan repetido artículo 10 OTLAI se modificó sustancialmente mediante el acuerdo de aprobación inicial de 2014 que fue, finalmente, el aprobado definitivamente. El principio general, coherente con la presunción del carácter público de la información administrativa, es conforme al texto vigente que “cuando la información pública contenga datos de carácter personal, se publicará o será accesible si existe un interés público preferente en tal publicación o acceso” (art. 10.1 OTLAI). Eso sí, tal regla cede en un supuesto. Los datos personales especialmente protegidos definidos en los apartados 2 y 3 del artículo 7 LOPD, únicamente podrán ser publicados o puestos a disposición en los términos y condiciones establecidos en tales preceptos (art. 10.4 OTLAI), previsión que, razonablemente, ha de ponerse en conexión con lo establecido en el artículo 15.1 LTAIPBG que, en lo esencial, remiten a la normativa de protección de datos.

Pero con carácter general la OTLAI impone el juicio de ponderación para determinar el interés prevalente a la hora de someter la información de que se trate a publicidad activa, considerando cuantos elementos y circunstancias concurren, si bien ha quedado establecida la presunción de existencia del interés público prevalente y determinante de la divulgación respecto de la información referida a los cargos electos y empleados del Ayuntamiento que esté directamente relacionada con la organización, el funcionamiento y las actividades del mismo, incluidos el nombre, cargo o función, órgano de pertenencia o unidad administrativa de destino, títulos académicos exigidos para el ejercicio de su función, forma de acceso al puesto y dirección profesional; la agenda de los cargos electos municipales; la remuneración percibida por los cargos electos municipales y los demás órganos superiores y directivos del Ayuntamiento en los términos del art. 38 del Reglamento Orgánico Municipal, así como por los responsables de las sociedades y fundaciones señalados en el art. 2 OTLAI, incluyéndose la totalidad de los ingresos y debiendo detallarse, en su caso, los distintos conceptos; las retribuciones de los empleados municipales y de los de las entidades a que se refiere el apartado anterior, referidas únicamente a las categorías profesionales y sin vincularse a personas concretas; y, finalmente, la relativa a personas no pertenecientes al Ayuntamiento que se refiera a una relación económica con el mismo, en la que éstas actúen en su calidad de profesionales, de empresarios individuales o de directivos o miembros de los órganos de gobierno de una persona jurídica (art. 10.2 OTLAI). Se suscita la duda acerca del carácter de la presunción que, a mi juicio, ha de considerarse *iuris tantum*, pues siempre existirá el juicio de ponderación y, aun cuando resulta difícil imaginar en muchos de los casos previstos circunstancias que determinen la no publicación de la información, no lo es tanto en otros, como el de la agenda de los cargos electos municipales, por ejemplo.

Regulado del modo expuesto el régimen de la publicidad activa, para la información no sujeta a publicidad activa, “la regla general será la publicación o puesta a disposición previa disociación de los datos de carácter personal que pudiera contener” (art. 10.3 OTLAI). Se opta así por un criterio pragmático, en el sentido que señalaba más atrás, anticipándose la normativa municipal mediante la disociación a posibles problemas desde la perspectiva de la normativa de protección de datos. Disociados éstos no se aplicará tal normativa.

BIBLIOGRAFÍA

L. A. BALLESTEROS MOFFA, *La privacidad electrónica. Internet en el centro de protección*, Tirant, Valencia, 2006.

J. L. BERMEJO LATRE y S. CASTEL GAYÁN, *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XX*, Monografías de la Revista aragonesa de Administración Pública, Zaragoza, 2013.

M. A. BLANES CLIMENT, *La transparencia informativa de las administraciones públicas*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

L. COTINO HUESO, “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el Gobierno Abierto. Retos y oportunidades”, en el volumen colectivo J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 37-71.

S. FERNÁNDEZ RAMOS y JOSÉ MARÍA PÉREZ MONGUIÓ, *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *La protección de los datos personales en las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 2003.

R. GARCÍA MACHO, “La transparencia en el sector público”, en el volumen colectivo A. BLASCO ESTEVE (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp. 247-282.

– *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

E. GUICHOT, *Datos personales y Administración Pública*, Civitas, Madrid, 2005.

– *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Civitas, Madrid, 2009.

– *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación alternativas, documento de trabajo 170/2011.

– “Transparencia versus protección de datos”, en el volumen colectivo A. BLASCO ESTEVE (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp. 283-387.

E. GUICHOT (Coord.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Tecnos, Madrid, 2014.

R. MARTÍNEZ, “De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia”, en el volumen colectivo J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 241-280.

A. MORETÓN TOQUERO (Coordinadora), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013*, monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, mayo de 2014.

J. F. MUÑOZ SORO y J. L. BERMEJO LATRE, “La redefinición del ámbito objetivo de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública”, en el volumen colectivo J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 189-239.

R. PARADA VÁZQUEZ, *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Estudio, comentarios y texto de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 1993, Marcial Pons, Madrid.

L. POMED SÁNCHEZ, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, INAP, Madrid, 1989.

– “El acceso a los archivos administrativos. El marco jurídico y la práctica administrativa”, *Revista de Administración Pública*, nº. 142 (1997), pp. 439-479.

J. L. PIÑAR MAÑAS, *Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio*, Fundación Alternativas, documento de trabajo 147/2009.

– “La necesidad de una Ley de transparencia”, en el volumen colectivo A. BLASCO ESTEVE (Coord.), *El derecho público de la crisis económica. Transparencia y sector público. Hacia un nuevo derecho administrativo*, INAP, Madrid, 2011, pp. 241-245.

C. RUÍZ-RICO RUÍZ, “Transparencia y participación en el derecho autonómico: un análisis constitucional”, *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 6, nº. 1 (2014), http://www.ual.es/revistas/RevistaInternacionaldeDoctrinayJurisprudencia/pdfs/2014-06/articulos_transparencia-participacion.pdf (Consulta: 6 de octubre de 2014).

A. TRONCOSO REIGADA (Director), *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Civitas y APDCM, Madrid, 2008.

A. TRONCOSO REIGADA, “Transparencia administrativa y protección de datos personales”, en el volumen colectivo dirigido por el mismo autor *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Civitas y APDCM, Madrid, 2008, pp. 23-188.

J. VALERO TORRIJOS y M. FERNÁNDEZ SALMERÓN, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Aranzadi, Pamplona, 2014.

C. VELASCO RICO, “Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013, pp. 279-328.

– “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?”, en *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Análisis de la cuestión tras la Ley 19/2013*, monográfico de la *Revista Jurídica de Castilla y León*, mayo de 2014.

Gobernanza y redes de políticas públicas: el caso de la política habitacional chilena

Olaya Grau
Universidad Autónoma de Chile
olayagrau@gmail.com

Resumen

En los últimos años las sociedades occidentales han experimentado profundos cambios con implicancias de distinta índole. El contexto actual se caracteriza por el dinamismo, complejidad y diversidad que solo admite una aproximación plural desde las distintas esferas de la sociedad. Ante este escenario, los gobiernos tradicionales, jerárquicos y centralizados no son suficientes ni tampoco idóneos para hacer frente a los nuevos problemas y desafíos contemporáneos. De ahí la importancia de contemplar las ideas y fundamentos que sustentan un enfoque de gobernanza democrática, el cual tiene la intención de atender las nuevas demandas y políticas públicas que las transformaciones sociales actuales requieren. Frente a lo anterior, se despliega el análisis de este trabajo que aborda el caso de la política habitacional chilena, específicamente el Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV). Desde este marco, el principal propósito de la investigación que sustenta este artículo, fue analizar el tipo de coordinación en red que se desarrolla en la fase de implementación de los proyectos habitacionales correspondientes al programa FSV en la Región Metropolitana (Chile) durante los años 2006 – 2010, desde un enfoque de gobernanza democrática y redes de políticas públicas.

Palabras Clave

Gobernanza; Redes; Políticas Públicas; Política Habitacional Chilena

Governance and public policy networks: the case of Chilean housing policy

Abstract

In the last years, western societies have experienced deep changes with different implications. The current context is characterized by a dynamism, complexity and diversity that must be approached from the different spheres of society. In this scenario, traditional, hierarchical and centralized governments are not enough nor suitable to face new problems and contemporary challenges. Here lies the importance of contemplating the ideas and foundations of the democratic governance approach, which intends to address the new demands and public policies that current social transformations require. The analysis will be developed, focusing on the case study of the Chilean housing policy, specifically the Fondo Solidario de Vivienda Program (FSV). The main purpose of our research was to analyze the type of network coordination that is developed during the implementation phase of FSV housing projects in the Metropolitan Region (Chile) during the years 2006 - 2010, from a democratic governance and public policy networks approach.

Keywords

Governance; Networks; Public Policy; Chilean Housing Policy

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa, los gobiernos chilenos han puesto especial énfasis en restablecer ciertas condiciones mínimas tendientes a avanzar hacia un crecimiento con equidad (Arellano, 2012). En este sentido, durante esta década la política social jugó un importante papel en la construcción de una política de crecimiento con equidad, las que más tarde fueron denominadas políticas de protección social (Larrañaga, 2010) impulsada por los gobiernos de la concertación por la democracia (1990 - 2010)¹.

Durante esta década las acciones implementadas estuvieron fuertemente orientadas a mejorar las condiciones de vida de los habitantes más pobres, a invertir en capital humano y fortalecer la base productiva (Pizarro, Raczynski, & Vial, 1995; Arellano, 2012). Desde el año 2000 en adelante se pone el énfasis en la construcción de un nuevo sistema de protección social que se encamina hacia un enfoque más universal y basado en derechos (Abramovich, 2006).

Este artículo se enmarca en esta época de reforma, en la cual se desarrolla la nueva política habitacional chilena, política llevada a cabo por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desde el año 2006 y que tuvo como objetivo el reducir el déficit habitacional de los sectores más pobres del país, apuntando a una mejora en la calidad de las viviendas y a disminuir los índices de segregación social de los barrios, implementando mecanismos para la integración social y la participación. Esta política estuvo caracterizada por incorporar herramientas propias que responden a su vez a los enfoques de gobernanza y red de políticas públicas o *policy networks*, conceptos utilizados en el ámbito de gobierno para explicar la necesidad de coordinación entre los diferentes actores de la sociedad. En este sentido, la gobernanza se concretaría en redes de políticas públicas.

Bajo estos enfoques teóricos, uno de los objetivos de esta investigación se centró en conocer la existencia (o no) de una lógica de coordinación descentralizada que reconoce la autonomía de los múltiples actores de la sociedad civil que concurren en el proceso de política, en este caso en concreto, el programa Fondo Solidario de Vivienda – en adelante FSV – programa habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, destinado a otorgar un subsidio a familias organizadas en grupos de al menos 10 integrantes, para la compra o construcción de sus viviendas.

Para esto se analizó el funcionamiento del programa FSV, en función de 6 proyectos habitacionales escogidos según el tipo de Entidades Gestoras Inmobiliaria Social (EGIS), sociedades autorizadas que operan en los programas de subsidio habitacional, entregando asistencia técnica y social en los proyectos, velando por el correcto cumplimiento del proceso y trabajando en conjunto con los potenciales beneficiarios. Pueden ser de distinta naturaleza jurídica (pública, privada y ONG/fundación).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para definir los casos a abordar, en un primer momento se accedió a los registros sobre subsidios asignados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en relación a la cartera de proyectos habitacionales postulados y seleccionados durante el año 2006, 2007, 2008 y 2009. La elección de este periodo de estudio, responde al inicio del programa FSV del año 2006, donde se establecieron las nuevas directrices de la política habitacional.

Una vez revisada la base de datos antes mencionada, se seleccionaron 3 EGIS de distinta naturaleza jurídica: una de origen público correspondiente a un municipio de la ciudad de Santiago, otra del sector privado (ámbito empresarial) y una tercera, fundación sin fines de lucro, correspondiente al tercer sector. De cada una de las entidades colaboradoras (EGIS), se seleccionaron dos proyectos habitacionales ya concluidos, donde se realizaron entrevistas en profundidad a los dirigentes, pobladores y coordinadores sociales de cada EGIS.

La elección de cada EGIS fue determinada según la cantidad de proyectos habitacionales desarrollados en la Región Metropolitana y la disposición a participar en el estudio. Para seleccionar los proyectos habitacionales se utilizó la estrategia de tipo “bola de nieve” (Coleman, 1959) de tal forma que los mismos informantes claves, en este caso, los representantes de las EGIS seleccionadas, sugirieran los proyectos que consideraban pertinentes de abordar, tomando en cuenta dos criterios claves: Subsidio asignado entre los años 2006 y 2009, y; finalización en forma exitosa del proyecto habitacional.

¹ La concertación de partidos por la democracia fue constituida el 2 de enero de 1988 como coalición opositora al régimen militar establecido en Chile el año 1973. Fue compuesta por 16 partidos entre los que se pueden mencionar demócratas cristianos, radicales, socialistas, socialdemócratas, liberales, sectores de la izquierda cristiana, humanistas y el partido por la democracia. Fue la coalición de gobierno desde el año 1990 con la elección de Patricio Aylwin hasta el año 2010 con término del primer gobierno de Michelle Bachelet.

Por tanto, el tipo de muestreo fue intencionado y queda descrito principalmente en los criterios antes explicados: Tipo de EGIS y proyectos terminados con éxito. Este tipo de muestreo permitió obtener datos significativos para poder ir respondiendo de manera productiva a los objetivos planteados.

Se utilizó el enfoque cualitativo para acercarse a la realidad social desde los discursos producidos por los sujetos, en este caso, los distintos actores que participan en el programa FSV, poniendo especial énfasis en los beneficiarios. El optar por métodos cualitativos nos permitió permanecer próximos al mundo empírico contemplado en esta investigación. Justamente, al poner a lo cualitativo, se intentó asegurar un estrecho ajuste entre los datos y lo que la gente realmente dice y hace (Taylor & Bogdan, 2002).

Una de las principales técnicas de recolección de información que se utilizó en esta investigación, fue la entrevista. Esta entrevista fue en profundidad de tipo semi-estructurada, por lo que se contó con un guión temático, el cual facilitó a la entrevistadora a dirigir a los entrevistados/as al campo de interés.

El análisis de la información se desarrolló en 3 niveles: Por caso, entre los casos y entre las EGIS seleccionadas. Para ello, se construyeron mapas de actores para cada uno de los proyectos habitacionales lo que permitió dar cuenta del tipo de relación, interacción e interdependencia entre los actores participantes en cada uno de los casos.

MARCO TEÓRICO

3.1 Enfoque de gobernanza y redes de políticas públicas

Los procesos de globalización, las crisis financieras de los Estados, la apertura y protagonismo de los mercados, han ido marcando el paso de la necesidad imperante de nuevas formas de gobernar. Podemos observar como las capacidades políticas y administrativas del sistema de gobierno han cruzado el umbral de rendimiento decreciente o están muy cerca de los límites. Por esta razón, los gobiernos han intentado reducir la necesidad de gobernar por medio de diferentes medidas como la desregulación o privatización de servicios (Kooiman, 1993). En concordancia con lo anterior, Aguilar (2006: 196) señala que “la gobernación en solitario del gobierno ha perdido sentido y eficacia. Asistimos al tránsito de un centro protagónico a un sistema de gobernación con las tres esferas que componen una nación: Estado, mercado y sociedad civil”.

Frente a esto emerge la necesidad de una alternativa que, respetando la autonomía sistémica, sea capaz de orientar su funcionamiento a la realización paralela de expectativas (Mascareño, 2010).

El concepto de la nueva gobernanza señalado por Aguilar (2006: 99) consiste en “el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales”. Aquello que trata de la decisión de los objetivos de la convivencia es precisamente lo que norte a las políticas públicas, el modo en que se abordan problemas públicos. Y como toda política pública arrastra objetivos de la convivencia, arrastraría también un referencial normativo (Jobert, 2004) que corresponde a un deber ser que guía la política.

Ahora bien, en forma sustancial y concreta, Aguilar (2006:90) entiende por gobernación/gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”. En este sentido, una de las formas en que se concretaría el enfoque de gobernanza democrática, sería el enfoque de redes de políticas públicas que más adelante se pondrá en discusión a partir del caso del programa de FSV de la política habitacional chilena.

3.2 Redes de políticas públicas

Kooiman (1993) señala que actualmente cualquier gobierno que pretenda ser eficaz debe asumir las redes y gestionar en red, impulsando un papel promotor, impulsor y cooperador. En este sentido, la sociedad de la globalización es una sociedad que opera en redes, y las redes se comunican constantemente y trabajan horizontalmente, de ahí que los modelos tradicionales de gobierno jerárquico, opaco y cerrado normalmente, ya no sean los pertinentes para gobernar (Kooiman, 1993). Lo anterior significa pensar la administración pública con públicos, con ciudadanos electores y deliberantes de las acciones que se desarrollan en este ámbito.

El concepto de red pretende ser un mecanismo para superar disfuncionalidades y reconocer la existencia de numerosos actores que inciden en las políticas públicas en un momento en el que las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad plural y su complejidad (Cerrillo, 2005:23)

En tanto Arenilla y Sánchez (2011:74) a partir de las definiciones de Rhodes (1997), Benson (Smith 1993:58), Börzel (1997:2) y Klinj (2005:234), entenderán por red de gobernanza o red de políticas públicas al “conjunto de actores que se relacionan entre sí de manera más o menos estable en el tiempo con la finalidad de influir, mediante el intercambio de recursos, en la definición o solución de una política pública”. Klijn (1998:5) agrega que las redes de políticas forman el contexto en el que tiene lugar el proceso político, representando un intento dentro de la ciencia política para analizar la relación entre el contexto y el proceso de hechura de políticas.

El concepto de redes de políticas se podría explicar desde las relaciones estructurales, las interdependencias, la dinámica y procesos de elaboración de las políticas. Los actores de las redes interactúan pero a la vez son interdependientes y coordinan sus acciones por medio de recursos e intereses.

A partir de lo que expone Cerrillo (2005:25) se considera que las redes, en el ámbito de creación y aplicación de políticas, suponen interrelaciones, cooperación y generación de acuerdos para el logro de intereses generales, mediante el trabajo conjunto de todos los actores involucrados. “Las redes surgen por la existencia de una interdependencia entre los recursos dispersos de diferentes actores, lo que implica necesariamente el reconocimiento de interacciones entre ellos” (Cerrillo, 2005:25).

En términos aún más concretos, Arenilla y Sánchez (2011:32) sostienen que las redes son utilizadas por el poder público, para lograr mayor legitimidad y eficacia de la acción pública, y por los grupos sociales y ciudadanos para satisfacer los intereses de los actores participantes.

Mascareño (2010:116), a partir de lo que plantea Mayntz (1992), señala que el concepto de redes de políticas públicas, supone en principio la definición de reglas para la realización de compromisos entre agentes públicos y privados, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas; reglas que en cada caso exigen de los participantes limitar de manera voluntaria su libertad de acción; esto puede conducir a un modelo de identidades organizativas, competencias y esferas de interés mutuamente aceptadas.

Desde lo expuesto por Mascareño (2010:115) se puede entender a las redes de políticas como “el acoplamiento de la verticalidad de la democracia representativa y la horizontalidad de las múltiples formas de gobernanza de actores privados que se sitúan fuera del dominio de relaciones de la democracia representativa”.

Este acoplamiento se lograría desde lo propuesto por Koppenjan, Kars y van der Voort (2009) a partir del desarrollo de un marco de condiciones (*frameworksetting*) que permita sistematizar la relación entre participantes y los límites del procedimiento en este actuar conjunto. Al hacerlo, deben enfrentarse a tres tipos de problemas: la complejidad, que se soluciona a través del diálogo; la interdependencia, que se supera mediante la adopción de un marco de condiciones como un acoplamiento suelto o *loose coupling* (Weick, 1976) que permita responder a posibles desviaciones; y la dinámica de todo *policy issue*, que se soluciona a través del aprendizaje derivado de la implementación de la política (en Mascareño, 2010: 115).

En cuanto al estudio y análisis de las redes de políticas públicas, Arenilla y Sánchez (2011) por su parte, distingue tres perspectivas centrales: (1) la que considera a las redes como una forma novedosa de intermediación de intereses, y la aplica a todos los tipos de relaciones entre actores públicos y privados; (2) la que de una manera más ambiciosa concibe a las redes como una nueva forma de gestión de gobierno denominada gobernanza, que afecta a una forma específica de interacción pública-privada en las políticas públicas, basada en la coordinación no jerárquica (Börzel, 1997:5) y (3) la que la considera una metáfora como una mera herramienta de análisis de la realidad (Dowding, 2000).

El autor opta por la segunda perspectiva para desarrollar y estudiar la red de gobernanza o políticas públicas que coincide a su vez con el enfoque que le otorgamos en este trabajo a las redes de políticas públicas.

3.3 Características de las redes de políticas públicas

Para que exista una red de políticas públicas se deben reconocer ciertas condiciones, que desde Arenilla y Sánchez (2011) se concretarían en 5 puntos fundamentales: en primer lugar, reconocer un marco institucional idóneo para la consolidación de redes de políticas públicas; en segundo lugar se debe distinguir cuál es la naturaleza y los tipos de interacciones de las redes; en tercero, conocer qué grado de institucionalización presentan; en cuarto lugar, en qué medida la estructura de la red condiciona los resultados de los programas/políticas; y por último, qué incidencia ha tenido el proceso en la mejora del capital social de los actores.

El mismo Arenilla y Sánchez (2011:34) argumentan, que el modelo de redes tiene una serie de características que facilitan su estudio. La primera tiene que ver con la interdependencia de los actores, de tal modo que ningún actor puede por sí sólo alcanzar sus objetivos ni puede influir de manera decisiva sobre las políticas públicas. La segunda, se refiere a los patrones de relaciones que se establecen entre los actores, que son de interdependencia y se mantienen en el tiempo. En ese sentido las formas de relaciones son fundamentales puesto que podrían ser de subordinación, o por el contrario, deliberativas que podría responder o no a una gobernanza democrática. Por lo tanto, no cualquier patrón de relación puede ser consonante con una red que opere desde el enfoque de gobernanza. La tercera es la diversidad e importancia del número de actores que representan a grupos e intereses heterogéneos de la sociedad. La cuarta es la existencia de objetivo común a pesar de la diversidad de metas particulares. Un excesivo número de actores o cierta imprecisión en los criterios que guían las interacciones de sus miembros obstaculizan la toma de decisiones. Por último, la quinta es que uno de los actores es una organización pública que suele ser la responsable de la política en torno a la que se articula la red.

Los aspectos recién señalados serán los que más adelante se observarán en el caso concreto del programa Fondo Solidario de Vivienda de la Política habitacional chilena.

3.4 Fundamentos de la Política Habitacional Chilena

Desde el año 2000 con el gobierno del ex presidente Lagos se plantean los principales cambios de enfoque de la política habitacional en Chile, concretándose definitivamente bajo la denominada “Nueva política habitacional chilena”, establecida a principios del 2006 que se concreta en el Decreto 174 y que se distingue básicamente por tres elementos o rasgos diferenciadores, piezas claves a la hora de argumentar por qué la política habitacional, específicamente el programa del FSV, a tratar en el presente artículo-, se podría observar desde el enfoque de redes de políticas públicas.

En primer lugar, la política por medio del programa FSV, intenta dar protagonismo a las familias beneficiarias, integrándolas como parte fundamental del proceso de ejecución del proyecto habitacional. La solución habitacional para las familias de más escasos recursos del país, se constituiría dentro de la perspectiva de redes de políticas como el gran objetivo común que comparten los actores que conforman la red.

En segundo lugar, la incorporación de las EGIS como entidades intermediarias y responsables de la asistencia técnica y social de los proyectos habitacionales. Esto sin duda, es uno de los cambios más relevantes y diferenciadores con las políticas anteriores. Por tanto, diríamos que existe interdependencia entre los actores para lograr el objetivo común.

En tercer lugar y en relación con los demás elementos antes expuestos, se distingue en la política la relación de las EGIS con el Ministerio de Vivienda, los integrantes del comité, así como también las relaciones e interacciones que se propician desde las directivas de los comités de vivienda con las propias familias beneficiarias y EGIS.

En este sentido, en cada red que conforma un proyecto habitacional se observarían patrones de relaciones e interacciones determinadas entre los actores participantes.

A partir de estos elementos diferenciadores, se despliega el análisis de este trabajo que aborda este caso en particular, donde la relevancia estaría puesta en el contexto y participación de los diferentes actores (públicos y privados) en la política habitacional.

3.5 Principales Actores que participan del proceso del Fondo Solidario de Vivienda

La política habitacional, específicamente el programa FSV, Modalidad Construcción en Nuevos Terrenos (CNT), contempla diferentes actores para la implementación del programa y ejecución de los proyectos habitacionales. Estos actores pueden ser gubernamentales o no gubernamentales (privados u organismos sin fines de lucro), lo que da cuenta de una diversidad de actores que se hacen parte en el desarrollo del proceso.

Es importante resaltar, que si bien se incorporan nuevos actores (EGIS) al proceso de ejecución de los proyectos habitacionales, los demás actores participaban de forma distinta o respondían a otras funciones. Lo interesante es destacar como se modifican las interacciones entre ellos y en este sentido cómo adquieren nuevos roles en esta fase de implementación.

Los principales actores públicos o gubernamentales señalados en el Decreto 174 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2008:11-13) son:

1. Municipios: Correspondiente al gobierno local de la comuna. Aplica la Ficha de Protección Social (FPS), entrega información sobre los terrenos y las viviendas, así como los permisos de edificación y avalúos. También recibe las obras y puede prestar servicios de asistencia técnica y social.

Además de lo anterior, el municipio es responsable de entregar toda la información que le corresponde y sea necesaria para el éxito del proyecto; de otorgar Personalidad Jurídica a los comités; de aplicar y actualizar la Ficha de Protección Social (FPS); de informar la tasación de la vivienda que se quiere comprar; de otorgar el permiso de edificación o construcción; de otorgar la recepción final de las obras, una vez terminada la construcción.

La participación de la Municipalidad en los proyectos habitacionales cumple una función fundamental para la concreción y obtención de la vivienda, y en este sentido puede constituirse como un actor facilitador del proceso o todo lo contrario, puesto que otorga los permisos y requerimientos correspondientes durante las distintas fases del desarrollo del proyecto habitacional.

2. SERVIU: Es el servicio del Estado que depende directamente del MINVU y es responsable de los Programas Habitacionales de la región del país que le corresponde. Revisa los proyectos y solicitudes, paga los servicios de las EGIS y asigna subsidios.

Además de las funciones referentes a permisos y calificación de los proyectos, el SERVIU puede constituirse como un facilitador en el desarrollo de los proyectos, en tanto propicia una colaboración en conjunto con las EGIS.

3. MINVU: El papel de gobierno desde un nivel central a través del MINVU, queda relegado a tres grandes funciones:
 - La confección del marco legal que sustenta la política habitacional (en este caso, el decreto 174).
 - La coordinación entre los distintos actores.
 - La fiscalización para que se cumpla lo planteado por cada una de las partes.

Los principales actores no gubernamentales que establece la política, son:

1. Las Familias Beneficiarias, quienes se organizan en comités de vivienda (con personalidad jurídica) protagonizando el desarrollo del proyecto habitacional. Son quienes deciden, dentro de un cierto marco, dónde estarán localizadas sus viviendas, quiénes se las construirán, qué características tendrán, cómo se configurará el futuro barrio y quién será su Entidad Gestora de Inmobiliaria Social (EGIS).

Lo interesante es observar si las familias beneficiarias son realmente las protagonistas de sus proyectos habitacionales, debido al desbalance de poder propio de la red de actores que conforma la política.

2. Directiva del comité: Son los representantes del grupo organizado de postulantes (Comité), quienes deben recibir y canalizar las inquietudes, consultas y sugerencias de las familias a lo largo de todo el proceso para resolverlas con la EGIS o SERVIU; trabajar permanentemente con la EGIS para el éxito del proyecto; asegurarse de que el proceso se lleve a cabo como está establecido y en los plazos indicados; organizar un sistema de toma de decisiones de la asamblea; administrar con responsabilidad los fondos del Comité.

El rol de la directiva de los comités es clave. No solo por las diferentes gestiones que tienen que realizar para el éxito de los proyectos, sino también por la posición que puedan ocupar en la red de actores. Directivas empoderadas logran apropiarse y hacer suyo el proyecto de vivienda. Lógicamente, el rol que tenga la directiva no solo depende de ellos mismos como comité, sino que también de la lógica de operación de la EGIS que coordina el proyecto.

3. Las EGIS, Pueden ser organizaciones de distinta naturaleza (como ONG's, municipalidades, agrupaciones sociales, Inmobiliarias privadas, etc) que cumplan con los requisitos estipulados por el MINVU y que tengan un convenio firmado con la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda y Urbanismo de la región en la que trabajan; y se ocupan del trabajo técnico y social del proyecto, coordinando a los distintos actores en juego: la constructora, el comité de vivienda, municipio y SERVIUs Regionales en todos los pasos asociados a la obtención de la vivienda definitiva.
4. Empresas Constructoras, los actores provenientes del mercado que por medio de una licitación participan en la construcción de las viviendas.

Las constructoras además de ser las responsables de concretar la construcción de las viviendas, participan en las mesas de trabajo que se realizan de manera trimestral (como mínimo) en conjunto con los demás actores que conforman el proyecto habitacional, siendo parte de las discusiones, negociaciones y toma de decisiones en lo referente a la fase de construcción de las viviendas.

Además de los actores recién señalados, pueden participar más entidades como otros ministerios, grupos o asociaciones específicas para cada proyecto habitacional en particular.

La fase de implementación o ejecución del programa FSV, se concreta en 4 etapas definidas por el MINVU (2008), -preparación; estudio y calificación; ejecución e; instalación- donde los diferentes actores cumplen un rol más o menos visible según las finalidades en cada una de estas. Sin embargo, son las EGIS y las familias representadas por la directiva del comité, las que protagonizan y tienen mayor participación en las diferentes fases del proyecto habitacional. En este sentido, el tipo de interacciones que se den entre las familias y la EGIS responsable será clave y determinante en la incorporación y vinculación de los demás actores en el proceso.

PRINCIPALES RESULTADOS

La política habitacional chilena se define y opera en su fase de implementación desde la lógica de coordinación entre los diferentes actores que participan en la red, en concordancia con los requerimientos que surgen de las transformaciones sociales en curso. No obstante, no podemos afirmar desde estos principios de la política habitacional en red, que los procesos deliberativos entre los actores ocurran efectivamente.

Para evidenciar las lógicas de coordinación y organización en red se debe observar, en primer lugar, cómo se concreta y opera la red de actores, porque podría suceder que siga existiendo un único centro rector que controla y administra la coordinación de la red, demostrando una lógica jerárquica en dicho modo de operación.

Bajo este enfoque, es observable de manera paradójica cómo se reproducen lógicas jerárquicas en la instauración de mecanismos formales en el proceso de la política que apelan a la coordinación de actores de tipo no jerárquica, sin embargo, de igual forma son establecidos desde arriba y no desde los actores participantes.

En este contexto, podríamos preguntarnos ¿qué tipo de acciones públicas bajo el enfoque de redes de políticas públicas podrían ser aquellas que potencien mayores niveles de coordinación no jerárquica? En el caso de la política habitacional que aquí se aborda, podríamos pensar en el Plan de Habilitación Social que sustenta esta política, intentando que los proyectos consideren estrategias de superación y promoción de derechos siempre acordes a las características y particularidades del comité de familias que conforma cada proyecto habitacional.

4.1 Redes de Políticas Públicas en el Programa FSV: Coordinación entre actores y control social.

En base a las aproximaciones teóricas revisadas, se consideraron los hallazgos que hacen referencia al control social y transparencia en los procesos así como también la propia organización de la red en los proyectos habitacionales.

Como bien se señaló en el marco teórico, la coordinación entre actores es clave en el funcionamiento de la red, reconociendo que existen diferentes formas de coordinación. Ésta puede ser jerárquica y centralizada o desde el otro polo, una coordinación descentralizada y horizontal.

Por tanto, no basta solo con que exista coordinación entre los actores, puesto que la red podría estar liderada por un orden jerárquico en su composición y forma de proceder. Para analizar este punto, debemos tener en cuenta que los actores que participan en la red están definidos desde la normativa que establece la política, pero que la conformación de la misma y el modo de operar de esta, se da según los casos particulares de la misma.

A partir de los resultados obtenidos, podemos establecer que más que una coordinación entre las partes, lo que efectivamente ocurre es un trabajo “compartimentalizado”, donde cada uno cumple su función específica sin conversar ni dialogar con los demás actores que conforman la red. Por otra parte, el SERVIU se vincula con los demás actores solo cuando hay conflicto, por lo que no se hacen parte de la red en términos de convivencia ni interacciones posibles. Las familias no tienen un feedback que permita mejorar las políticas, la intervención coordinada de este organismo se limita a los casos conflictivos.

Lo interesante es que desde los casos estudiados en esta investigación, se observa que si bien la relación con el SERVIU no es la más cercana ni la más presente, los distintos actores lo mencionan como un actor clave en el desarrollo de sus proyectos. En varios casos la presencia del SERVIU como miembro de la red ha sido fundamental a lo largo del proceso, e incluso, la mayoría de los proyectos tuvieron un territorial en su momento y al mismo director de la institución visitando su proyecto.

Al parecer, la incertidumbre del SERVIU en tanto el desarrollo de los proyectos habitacionales a través de intermediarios, resulta un aspecto fundamental a considerar. El diagnóstico que ellos realizan sobre la coordinación y la relación entre los actores que participan en la red, no resulta especialmente auspicioso. Faltaría conversación

entre los participantes, donde cada actor aportase la información que tiene que compartir para estar al tanto de cómo está operando la política, así como también de dar cuenta de posibles problemas o mejoras.

Para que esto ocurra, es necesario crear instancias de comunicación y encuentro que favorezcan una mejor coordinación e interdependencia entre las partes. Para el SERVIU debe ser fundamental que los principales colaboradores sean las familias, pues son ellas quienes tienen la información y puedan estar supervisando en terreno lo que se está haciendo y si se está haciendo como se debería hacer. De ahí la importancia de la participación y de contar con comunidades empoderadas, si tienes una agrupación bien empoderada por lo general tienes buenos resultados.

Desde los casos observados, se confirma la idea de que con dirigentes empoderados los resultados son buenos. Dos de los proyectos que fueron analizados que estuvieron liderados por la EGIS fundación, contaban con una historia de vida en el campamento donde vivían, y ahí la presencia y participación de los dirigentes fue clave. De hecho una de las razones que explicaría el alto nivel participativo en esos proyectos, tiene que ver con el empoderamiento de los dirigentes que a su vez se propagaba en el comité. Así también, uno de los proyectos correspondiente a la EGIS municipal que también tenía estas características, en términos participativos y toma de decisiones a lo largo del proceso, avanzó más allá de los espacios mínimos que el municipio entregaba.

Ahora bien, es posible advertir desde la otra perspectiva, que tener comunidades con dirigentes empoderados podría transformarse en una amenaza para las EGIS y constructoras. Surge así otro elemento interesante de profundizar, puesto que al parecer los intermediarios preferirían comunidades con débil organización comunitaria, que les permitiese tomar sus propias decisiones sin considerar a las familias como las reales protagonistas del proceso.

En este sentido, el trabajo debiera encaminarse hacia el empoderamiento de las familias, que cuenten con la información necesaria y disponible, que sean conscientes de sus deberes y derechos para que puedan administrar su propio capital y miren el proceso sintiéndose dueños del mismo. Sin duda, resultaría fundamental tener buenas EGIS que logren cumplir el Plan de Habilitación Social y trabajar en conjunto con las familias.

4.2 El control social y transparencia en los procesos

Cuando una política opera en red y cada actor cumple sus funciones poniendo en juego sus propios intereses y procedimientos, es importante que existan mecanismos de control que permitan transparentar los procesos y recursos que se ponen en juego.

En el caso del programa FSV en general, existen supervisiones de parte del MINVU que tienen por objetivo supervisar que los recursos del Estado se estén utilizando de la forma correcta. Desde los resultados obtenidos de las entrevistas a los funcionarios del MINVU y SERVIU, se observa que en definitiva la relación que se sostiene entre la Institución y los demás actores se concreta en supervisiones de rigor. Para ello existe un supervisor de obras y uno para el área social, quien revisa si el PHS se está o no llevando a cabo de la forma en que se planificó.

Desde el SERVIU se espera que haya un mayor control social para denunciar cuando no están funcionando bien los programas, en tanto los intermediarios e irregularidades en torno al proceso. Ello porque según el diagnóstico realizado por los funcionarios, los resultados de las supervisiones a los intermediarios EGIS señalan que los intermediarios efectivamente no cumplen con lo estipulado, detectando un mal manejo con los recursos en torno a los resultados.

El tema estaría dado por la baja capacidad de control que tienen como Ministerio. Por ende, se esperaría como solución o estrategia no solo dirigentes empoderados, sino también familias que controlen a sus dirigentes.

En este sentido, se vuelve relevante distinguir cuándo un proyecto es exitoso o no en términos de resultados del proceso. Desde los casos estudiados en esta investigación, se da la diferencia. Existen proyectos que se desarrollan en menos tiempo, incluso menos de un año como es el caso de la EGIS privada que se consideró en este trabajo, mientras que existen otros proyectos que tardan más tiempo del estipulado (hasta 3 años algunos), pero que cuentan con procesos participativos más fuertes.

Son muchas las combinaciones que se pueden establecer al respecto. Sin embargo, esta distinción es importante si consideramos los recursos económicos que se asignan para cada proyecto. Es el mismo dinero para un proyecto que dura 9 meses al que dura 2 años o más. Por ende, los recursos para el que dura más son escasos e incluso pueden entrar en una necesidad de suplemento de recursos. Este fue el caso de la EGIS fundación, que si bien destaca por su funcionamiento de la red y por la participación de las familias, han tenido variados problemas

de recursos en sus proyectos. Al contrario, la EGIS privada que tomó dos casos que arrastraban un fracaso anterior, con los mismos recursos realiza un proyecto habitacional en 9 meses, pero con un bajo nivel de participación de las familias.

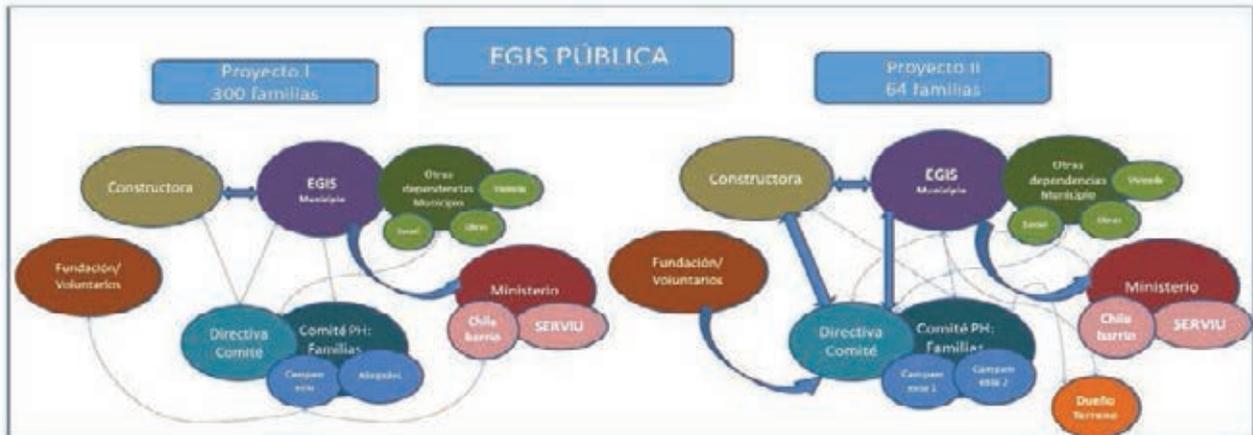
4.3 Organización de la red y coordinación entre actores en los proyectos habitacionales

En cuanto a la organización de la red y coordinación entre actores, se observan diferencias entre las 3 EGIS.

Los mapas de actores que se presentan a continuación, dan cuenta del tipo de red en cada uno de los proyectos seleccionados. Estos están diferenciados por EGIS y por proyectos.

ESQUEMA N°1

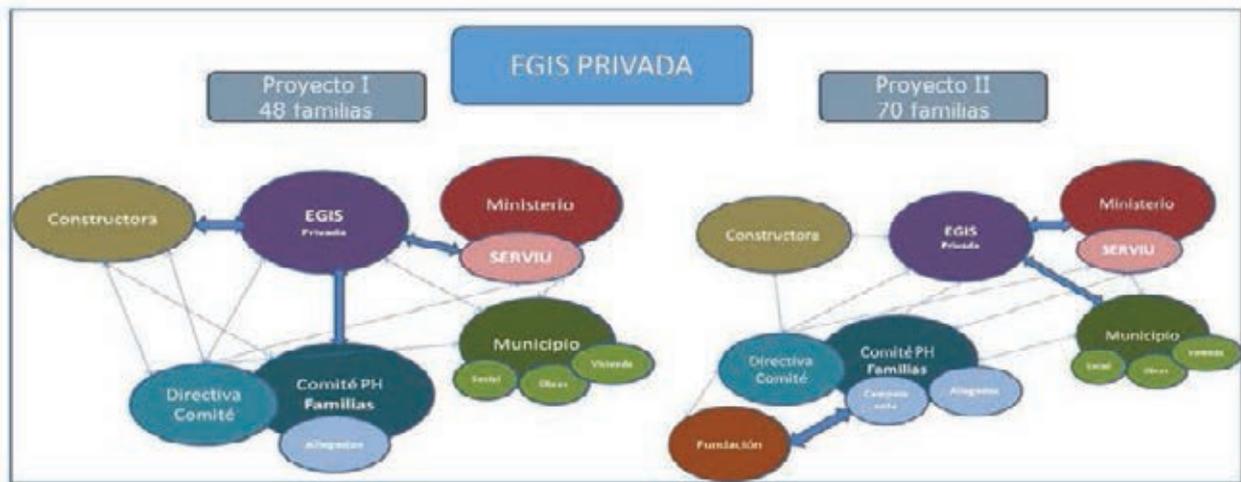
MAPA DE ACTORES PROYECTOS EGIS PÚBLICA



Fuente: Grau, 2013

ESQUEMA N°2

MAPA DE ACTORES PROYECTOS EGIS PRIVADA



Fuente: Grau, 2013

ESQUEMA N°3
MAPA DE ACTORES PROYECTOS EGIS FUNDACIÓN



Fuente: Grau, 2013

Se aprecia una tendencia hacia una organización y coordinación en red mayor para la EGIS tipo Fundación, en contraste con lo que se observa en la EGIS privada donde la coordinación entre actores predominaría el ajuste de roles y funciones de cada actor al orden legal vigente. En tanto en la EGIS municipal se observan diferencias entre los dos proyectos abordados. En uno de ellos existiría mayor organización y coordinación, lo que se podría explicar por la organización y tipo de comunidad, con directiva empoderada y partícipe de todo el proceso.

A diferencia de las otras EGIS seleccionadas, en el caso de la EGIS fundación, se destacó en ambos proyectos el número de actores que participaron en la ejecución de estos, mientras que en la EGIS privada solo participaron los definidos según la normativa. Esto podría explicarse a partir de varias razones, por un lado, la fundación no cuenta con recursos económicos suficientes para concluir un proyecto de vivienda que sobrepase los mínimos establecidos en la normativa, lo que requiere de más recursos tanto económicos, humanos y de conocimiento que solo pueden aportar actores privados o públicos. De esta forma, la fundación se asocia a otras entidades que colaboren en el desarrollo de alguna de las áreas del proyecto. Por otro lado, la fundación se sustenta gracias al aporte de terceros, lo que instala una lógica colaborativa que también es parte de los proyectos de vivienda desarrollados por ésta. Lo anterior también se podría visualizar como un aspecto negativo en la medida en que los subsidios entregados no son suficientes para concretar los proyectos habitacionales, de ahí la necesidad de contar con aportes externos para cofinanciarlos.

En ambos casos analizados de la EGIS fundación, se visualiza que no solo la EGIS se vincula con los demás actores participantes, sino también y en forma protagónica, los dirigentes de cada uno de los proyectos. En este sentido, desde las entrevistas realizadas a los dirigentes se destaca la relación con los actores formales e informales que formaron parte del proyecto, instaurando reuniones o espacios de trabajo con cada uno de ellos.

En el caso del proyecto I de esta EGIS, tanto la dirigente como el coordinador social entrevistados señalan la importancia de las interacciones, acuerdos y compromisos atendidos en el proceso. Así también, la relación entre la constructora que ejecutó las obras, con la EGIS y la directiva fue un aspecto vital en el desarrollo del proyecto. La constructora participaba de las mesas de trabajo y asambleas, constituyéndose como un actor más dentro del proceso.

En el proyecto II desarrollado por esta EGIS, la coordinación y colaboración de los distintos actores que participaron en este proyecto, fue fundamental. Una amplia gama de actores externos a los mínimos establecidos por la normativa, aportaron con sus conocimientos y recursos específicos en los distintos momentos del proceso.

En cambio, en el caso de la EGIS municipal, desde las entrevistas realizadas se observa la preponderancia de la jerarquía relativa de cada actor, situando la responsabilidad del proyecto en manos de la EGIS correspondiente que a su vez se vincula fuertemente con el SERVIU como el actor que facilita el proceso. Esto se visualiza aún más desde lo señalado por los coordinadores de los proyectos.

Por otra parte, cabe señalar que en uno de los proyectos de la EGIS fundación existieron fuertes complicaciones que necesitaron de la colaboración de muchos. El comité con la EGIS permitió incorporar variados actores en el proceso, los cuales fueron claves para el logro.

Las mesas de trabajo y asambleas donde participaban los diferentes actores, se constituyeron en los espacios fundamentales para discutir, dialogar e informar sobre las distintas decisiones y avances del proyecto. Si bien cada actor cumplió su función determinada y aportó en las distintas instancias, la directiva se constituyó como el actor fundamental para el logro del proyecto y clave, para la coordinación entre las partes.

En este sentido, podríamos inferir que la coordinación entre los actores y organización de la red iría más allá de las relaciones regidas desde el orden legal que establece la normativa del FSV, avanzando hacia una coordinación horizontal y descentralizada.

Por otra parte, en el caso de la EGIS municipal, las relaciones entre los actores responden al cumplimiento de lo mínimo establecido por la normativa que regula el funcionamiento del FSV. Esto se concretó en las reuniones estipuladas como justamente necesarias entre los actores participantes. Se observa que predomina la jerarquía relativa de cada actor y que las relaciones se rigen desde el orden legal vigente, desde lo establecido como mínimo, sobre todo al observar la no consideración de las familias beneficiarias en la co-construcción del proyecto.

Otro aspecto relevante en este sentido, tiene que ver con la relación de dependencia que se observa entre las familias y el municipio como institución. Esta relación no cambia ni se modifica en el momento en que la Municipalidad pasa a ser EGIS del proyecto, más bien, se mantiene y se fortalece la lógica del asistencialismo.

Además, desde las entrevistas realizadas, se observa que no existió relación entre las familias y la constructora, ni tampoco se apreció un trabajo ni organización comunitaria entre las familias que conformaban el comité. Todas las actividades e instancias de coordinación se remitieron a lo establecido como mínimo dentro del decreto.

En el caso de esta EGIS existe una diferencia importante entre un proyecto y otro. Esto se podría explicar por el nivel de organización previa que tenían como comunidad.

En el proyecto II correspondiente a la EGIS Municipal, se observa cómo la comunidad convoca y desarrolla distintos espacios de coordinación, negociación y deliberación en conjunto. Si bien este proyecto estaría bajo las mismas condiciones que el anterior, al parecer fue la comunidad quien instauró espacios con la constructora, municipio, alcalde y socios del comité en relación con los avances y decisiones del proyecto. Aunque dista de una coordinación de tipo horizontal y descentralizada, es importante destacar la presencia y participación de las familias en los espacios y decisiones a su alcance. Ello se puede visualizar en la fuerte relación que tenían las familias con la constructora que ejecutó las obras, sin necesitar al municipio como intermediario entre ellos.

Si comparamos la EGIS municipal y fundación con la EGIS privada, observamos que en esta última se distingue un menor nivel de organización y coordinación en todas las categorías consideradas en comparación con los demás proyectos correspondientes a la EGIS privada abordados en este trabajo. Sin embargo, ambos proyectos se concretaron con éxito y en los tiempos estipulados una vez que esta EGIS se hace cargo.

Asimismo, en ambos proyectos participaron los mínimos actores establecidos por la normativa, remitiéndose a las labores asociadas de cada rol. Las reuniones que se realizaban entre la EGIS y directiva eran más bien informativas sobre los avances y aspectos claves del proyecto. Sin perjuicio de ello, la directiva destaca en la entrevista la buena relación y disposición de parte de la EGIS para aclarar dudas y realizar consultas respectivas.

Las relaciones entre actores se daban según los requerimientos del proyecto. Por ende, las familias no tuvieron mayor contacto con la constructora a cargo de ambos proyectos, relacionándose esta última directamente con la EGIS y SERVIU. La constructora solo asistió a las reuniones cuando fue necesario.

Sin embargo y a pesar del corto tiempo que duró la ejecución de ambos proyectos con esta EGIS, las familias y dirigentes lograron construir una relación de confianza con la EGIS, no así con la municipalidad.

En el caso del proyecto II, si bien es posible establecer que las familias tuvieron una buena relación con la EGIS, no se visualizaron interacciones positivas con los demás actores, debido a que el comité no confiaba en el municipio por la experiencia anterior de fracaso.

Considerando los puntos recién señalados, se observa la jerarquía relativa de cada actor así como también se observa que la red y sus relaciones se rigen desde el orden legal vigente o de lo establecido como mínimo.

CONCLUSIONES

El programa FSV se conforma en una red de interacción entre diferentes actores, tanto públicos como privados, que comparten funciones respectivas y responde a su vez, al enfoque de gobernanza democrática.

La gobernanza en relación a la política habitacional, supone en principio la definición de reglas para la realización de compromisos entre agentes públicos y privados, que permitan una distribución de costos y beneficios frente a una decisión común o una solución de problemas; reglas que en cada caso exigen de los participantes limitar de manera voluntaria su libertad de acción; esto puede conducir a un modelo de identidades organizativas, competencias y esferas de interés mutuamente aceptadas (Mascareño, 2010).

Teniendo en cuenta esta premisa, diremos que no basta con que exista coordinación entre los actores, puesto que la red podría estar liderada por un orden jerárquico en su composición y forma de proceder o por el contrario, una red que opera en forma descentralizada, la cual podría encaminarse a un tipo de coordinación post convencional.

Si bien se apela a una coordinación de actores de tipo no jerárquica para la ejecución de la política, paradójicamente se reproducen lógicas jerárquicas, replicando entonces la lógica de una sociedad administrada - con algunos matices- que genera condiciones ya dadas y no deja espacios para la creación de instancias desde los mismos ciudadanos.

Desde los casos observados, se visualizan distintos tipos de organización de la red según las diferentes EGIS. En el caso de la EGIS fundación, se aprecia mayor descentralización en la coordinación, así como relaciones e interacciones colaborativas y cercanas entre los distintos actores. En tanto, en los proyectos habitacionales correspondientes a la EGIS pública, si bien se observan relaciones cercanas entre comité, EGIS y SERVIU metropolitano, predominó una lógica asistencialista con la municipalidad lo que se transformó en una característica predominante en este caso de estudio, distinguiendo un tipo de normatividad pre convencional con matices convencionales. Los proyectos habitacionales que desarrolló la EGIS privada, constatan que si bien las relaciones con la EGIS eran de confianza, las relaciones e interacciones con el municipio, se configuraban desde la desconfianza.

Sin embargo, estas dimensiones de análisis no solo dependen del tipo EGIS que esté liderando, sino también, de las precondiciones procesuales y normativas de los distintos actores que participan en la red.

Si observamos los resultados de los 6 proyectos habitacionales abordados, se visualizan aspectos comunes en torno a la vida en campamentos y por tanto diferencias entre los comités que no vivieron en estos asentamientos. Así, los proyectos que cuentan con una historia de vida comunitaria, caracterizados por situaciones donde la pobreza moviliza a los ciudadanos, la conformación del comité de vivienda, así como las demás dimensiones analizadas en este estudio, se conforman de una manera distinta.

Para que la política opere desde un enfoque de gobernanza democrática en los aspectos que configuran la red, es fundamental que exista un reconocimiento de la pluralidad de actores, en la asunción de la interdependencia, en la configuración de patrones de conducta que faciliten la participación e interacción de los actores sociales (Kooiman, 1993). Se pone especial atención una crítica o limitación que señalan tanto Mascareño (2010) como Arenilla y Sanchez (2011), sobre la inequidad de los actores participantes en los procesos de operación de una política bajo la lógica de coordinación no-jerárquica, ya que como se puede establecer a partir de los resultados, en el caso específico de la política habitacional chilena y los casos estudiados, los actores sociales no tienen el mismo peso ni influencia en la ejecución de sus proyectos habitacionales y por ende, existiría un claro desequilibrio a favor de los actores públicos o EGIS, lo que reflejaría un referencial normativo de tipo pre convencional o convencional en la red de política. De ahí la relevancia de los intermediarios EGIS en resolver este tipo de inequidades que se dan con frecuencia en una red de política.

Una de las recomendaciones que surgen desde las entrevistas realizadas a los distintos actores, se refiere a la posibilidad de crear instancias de comunicación y encuentro que favorezcan una mejor coordinación e interdependencia entre las partes. En este sentido, la entrevistada del SERVIU sostiene que sería fundamental que los principales colaboradores fueran las familias beneficiarias del programa, lo que implicaría mayores y mejores instancias de trabajo colaborativo y en conjunto entre los diferentes actores, pero dándole un papel protagónico a las familias, representadas por sus dirigentes. De esta forma, la relación con las familias no sería solo en caso de conflicto, sino más bien referente a todo el proceso en que se desarrolla el proyecto habitacional. Lo anterior podría concretarse como un mecanismo formal que supera la incertidumbre sobre el avance y desarrollo de los proyectos y a la vez resguarda el cumplimiento del interés general de la política.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*(88), 35-50.
- Aguilar, L. (2006). “Capítulo 1 Gobernanza”. En L. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública* (págs. 35-136). México: FCE.
- Arellano, J. (2012). *Equidad con crecimiento sostenible. Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009*. Santiago: Cieplan.
- Arenilla, M., & Sánchez, A. (2011). “El proceso modernizador de la Administración: Andalucía y Castilla y León”. En M. Arenilla, *Crisis y reforma de la Administración pública* (págs. 139-161). Oleiros: Netbiblo.
- Börzel, T. (1997). “Organizing Babylon - On the different conceptions of policy networks”. *Public Administration*, 76(2), 252-273.
- Cerrillo, A. (2005). “La Gobernanza Hoy: Introducción”. En A. Cerrillo, *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia* (págs. 11-36). Madrid: INAP.
- Coleman, J. (1959). “Relational analysis: the study of social organisation with survey methods”. *Human Organization*(17), 28-36.
- Dowding, K. (2000). “Modelar metaphor? A critical review of the policy network approach”. En P. Dunleavy, P. Kelly, & M. Moran, *British political science: Fifty years of political studies* (págs. 196-213). Oxford: Blackwell Publishing.
- Grau, M. (2013). *Coordinación y Participación en red desde un enfoque de Gobernanza democrática: el caso de la política habitacional chilena 2006 – 2010*. Tesis Doctoral. Disponible en: <http://eprints.ucm.es/24647/1/T35179.pdf>
- Jobert, B. (2004). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago: LOM.
- Klijn, E. (1998). “Policy Networks: An Overview”. En W. Kickert, y J. Koppenjan, *Managing Complex Networks*. London: Sage.
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Koppenjan, J., Kars, M., & van der Voort, H. (2009). “Vertical politics in horizontal policy networks: framework setting as coupling arrangement”. *Policy Studies Journal*, 37(4), 769- 92.
- Larrañaga, O. (2010). “Las nuevas políticas de protección social en perspectiva histórica”. En O. Larrañaga, y D. Contreras, *Las nuevas políticas de protección social* (págs. 13-42). Santiago: UQBAR-PNUD.
- Mascareño, A. (2010). “Coordinación social mediante políticas públicas: El caso Chileno”. *Revista de la Cepal*(101), 111-125.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2008). *Manual para Dirigentes y Familias*. Fondo Solidario de Vivienda. Santiago: MINVU.
- Pizarro, C., Raczynski, D., y Vial, J. (1995). *Políticas económicas y Sociales en el Chile Democrático*. Santiago: CIEPLAN.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press-UNPD/PNUD.
- Taylor, S., y Bogdan, R. (2002). “La presentación de los hallazgos”. En S. Taylor, y R. Bogdan, *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (págs. 179-185). Barcelona: Paidós.
- Weick, K. (1976). “Educational organizations as loosely coupled systems”. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1-19.

Confianza, instituciones informales y políticas públicas, una compleja relación pendular

M^a Cecilia Güemes

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP
Investigadora García Pelayo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC)
cecilia.guemes@gigapp.org

José Hernández-Bonivento

Instituto Chileno de Estudios Municipales. Universidad Autónoma de Chile
Investigador GIGAPP (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas)
jhernandez@ichem.cl

Recibido: 15 de abril 2014
Aceptado: 1 septiembre 2014

Resumen

Estudiosos en la materia han señalado una relación bidireccional entre el desempeño de políticas públicas y el contexto social en el que se desenvuelven. En esta vía, el texto busca acercarse y analizar aspectos específicos de dicha relación, la cual es descrita de manera pendular: por un lado, el enfoque dado a las políticas públicas logra afectar la confianza entre las personas de una comunidad, así como sus lazos relacionales; por el otro, la informalidad contextual donde se implementan afecta el resultado mismo de las políticas públicas. Para ello, se analizan los resultados de dos investigaciones: el efecto de las políticas públicas mercantilistas en la confianza social en Argentina y la influencia de las instituciones informales en el proceso de descentralización en Colombia. Se concluye manifestando la importancia de este acercamiento en el contexto latinoamericano, donde existen diferencias entre formalidad e informalidad, y donde la desconfianza en las personas y en las instituciones sigue siendo alta, y la necesidad de ocupar este tema en la agenda de investigación en la región.

Palabras clave

Confianza, instituciones informales, comportamiento social, políticas públicas, Latinoamérica.

Trust, informal institutions and public policies, a complex pendular relationship

Abstract

Scholars have point out the complex and bidirectional relationship between trust, informal institutions and public policies. The effective implementation of public policies depends on the level of social and institutional trust and on informal institutions, at the same time that trust and social practices are affected by public policies. This paper analyse this pendulum relationship on Latin America through the results of two researches: the effects of policies on social trust in Argentina and the influence of informal institutions in the decentralization of Colombia. It concludes by pointing out the relevance of this subject for public policy studies in Latin America, due to the great differences between formality and informality and the low rates of social trust in the region.

Keywords

Trust, Informal Institutions, Social Behaviour, Public Policies, Latin America

INTRODUCCIÓN

El fracaso de ciertas reformas políticas en América Latina ha conducido a académicos y actores políticos a revisar como las trayectorias históricas, la cultura y lo no formal afecta e influye en cómo se desenvuelven las políticas públicas. En este contexto, temas como el capital social y las instituciones informales comienzan a ganar relevancia académica y política como claves para entender las sociedades y los efectos (o falta de efecto) de las políticas públicas (Burky & Perry, 1998; Ostrom & Ahn, 2003; North, 1993; Stiglitz, Sen & Fitoussi, 2008).

Partiendo de esto, el objetivo principal del presente texto es realizar una aproximación teórica y práctica sobre la compleja relación entre las políticas públicas y el contexto social en el que se implementan. Se observarán con especial interés dos puntos que, en los últimos años, han venido desarrollándose como ejes de investigación en la región latinoamericana: la confianza y las instituciones informales. A tal fin, se recogen los resultados de dos investigaciones que dividen el presente artículo: por un lado, la primera está centrada en cómo las políticas públicas afectan la confianza social en el caso argentino; por el otro, en una segunda parte, el artículo se enfoca en la preexistencia de instituciones informales competitivas y su influencia en la implementación de la descentralización colombiana. De esta forma se busca observar la relación pendular que existe entre el contexto social y las políticas públicas.

Resulta evidente que entender esta doble relación significaría una herramienta fundamental para que el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas integren elementos contextuales que permitan alcanzar, de la manera más directa posible, las metas sociales, económicas y políticas que implica el desarrollo de la región latinoamericana. Con la expectativa de colaborar en esta vía, se expondrán a continuación los aspectos teóricos en los que se afianza el artículo para luego realizar un acercamiento empírico a los casos mencionados, para concluir con una serie de reflexiones e interrogantes para nuevos acercamientos en la materia.

APORTES TEÓRICOS

El concepto de capital social ha logrado una creciente popularidad en los últimos años, pues a pesar de ser un término que busca enmarcar fenómenos difíciles de estudiar, medir y operacionalizar, es también un esfuerzo por teorizar alrededor de situaciones informales de clara relevancia en el desarrollo y desempeño de los gobiernos (Putnam, 1993 y 2001; Evans, 1996; Bowles & Gintis, 2001; Ostrom & Ahn, 2003).

La primera y más famosa definición de capital social, la da Putnam (1993:167), quien lo describe como rasgos de la organización social que involucran la confianza social, las reglas y las redes y que son relevantes para explicar la mayor eficacia de las sociedades y facilitar las acciones coordinadas. En torno a esta polisémica y discutida conceptualización del capital social, destaca la confianza social. Entendida alternativamente como sinónimo, elemento, producto y/o causa del capital social, la confianza social remite a los lazos débiles o de largo alcance que se desarrollan entre grupos y personas que carecen de conocimiento íntimo entre sí y que pueden tener distinta identidad y diferentes grados de poder sociopolítico. Así, la confianza social se distingue analíticamente de la confianza singularizada, esto es: lazos fuertes y que se gestan con la familia o amigos, y de la denominada confianza institucional o vertical, que refiere a la confianza en las instituciones sociales, sean estas gubernamentales (tales como el Congreso, Poder Judicial, la policía o el Presidente) o no gubernamentales (la Iglesia, los sindicatos, o los partidos políticos) (Granovetter, 1973; Rothstein 2000; CEPAL, 2002; Levi, 1998).

Un segundo concepto por describir es el de instituciones informales, descritas por North (1993), como aquellas reglas que gobiernan los comportamientos por fuera de los canales oficiales. Helmke & Levitsky (2006) las describen como reglas sociales compartidas, usualmente no escritas que son creadas y ejercen poder por fuera de los canales oficiales de sanción, que son de público conocimiento y presuponen la expectativa generalizada de que todos las seguirán. Conocidas y evidentes para los actores sociales, son sin embargo difíciles de precisar y medir justamente por su informalidad. Al igual que las reglas formales, tales instituciones descansan en un sistema de sanciones y poder que provee incentivos a los sujetos para que se comporte o no de ciertos modos (Brinkerhoff & Goldsmith, 2002; Helmke & Levitsky, 2006; Guarneros-Mesa, 2009).

Presentadas las definiciones, este trabajo buscará analizar la relación de la confianza e instituciones informales con las políticas públicas, entendiendo a estas últimas como un programa de acción específico de una o más autoridades de gobierno dentro de un sector de la sociedad o área de acción (Mény & Thoenig, 1992).

En materia de confianza se sostiene que altos niveles de confianza social e institucional predicen políticas públicas más eficaces. Esto sucedería porque el capital social y la confianza hacen más probable la cooperación entre burócratas, entre elites de gobierno y entre el Estado y la sociedad civil, y como se ha sostenido, esta cooperación

entre actores está íntimamente relacionada con el buen desempeño gubernamental y con mayor eficacia, eficiencia y legitimidad de la intervención estatal. Asimismo, se sostiene que la confianza social convierte a los ciudadanos en sofisticados de la política, que los vuelve más demandantes y controladores pero también más virtuosos y participativos, todo ello facilita la articulación de las demandas sociales y potencia el compromiso y la cooperación entre burócratas y ciudadanía (Putnam, 1993; Evans, 1996; Boix & Postner, 2000; Rothstein & Uslaner, 2005).¹

Respecto de las instituciones informales, se afirma que las mismas pueden reforzar, subvertir y a veces reemplazar a las reglas y procedimientos formales, de modo que la formulación, implementación y los efectos de las políticas públicas estarán mediados y delineados por las instituciones informales que existan previamente (Helmke & Levitsky, 1996). De hecho, dado que la mayoría de las reglas de comportamiento son autoimpuestas y que las reglas formales solo ocupan una proporción menor como guías de la acción cotidiana, las reglas informales y costumbres suelen ser determinantes para entender los comportamientos (Ensminger, 1997; Greif, 1997; Zenger et al, 2001; Brinkerhoff & Goldsmith, 2002; North, 2003; Prats-Cabrera, 2008; Guarneros-Mesa, 2009).

Mirando la relación desde el otro lado, sobre el impacto de las políticas públicas en la confianza, se encuentran diferentes abordajes. Por un lado, aquellos trabajos que consideran relevante el papel de las políticas públicas en educación, formación cívica y fomento del asociacionismo, en tanto estas estimulan el desarrollo de la virtud y los lazos horizontales, crean confianza social (Almond & Verba, 1970; Linares, 2007; Herreros & Criado, 2001). En otra línea, buena parte de la literatura considera que las políticas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública, apertura de gobierno, participación ciudadana y *accountability* son fundamentales para incrementar la confianza institucional y social en tanto crean predictibilidad y reducen los riesgos de confiar (Evans, 2003; Rothstein & Stolle, 2002; Rothstein & Uslaner, 2005; Offe, 1999). Por último, pero no menos importante, las políticas redistributivas y en pos de la igualdad de oportunidades también contribuirían a la confianza social en tanto eliminan diferencias y combaten la exclusión, cuestiones estas negativamente relacionadas con la confianza (Kumlin & Rothstein, 2003; Rothstein, 2008; Patulny, 2005). Además de estas cuatro vías, en este trabajo consideraremos que las políticas públicas influyen indirectamente en la creación de la confianza en tanto dan forma a los escenarios en donde ésta se genera. La confianza depende a nuestro entender de cómo son las estructuras sociales (más o menos igualitarias), cuales imaginarios predominan (más o menos solidarios) y qué características tienen los espacios públicos de socialización (más o menos abiertos). El modo en que las políticas públicas influyen en tales escenarios, define las mayores o menores probabilidades que tiene la confianza (Güemes, 2011).

Sobre el margen de transformación que tienen las políticas públicas en las instituciones informales, Helmke & Levitsky (2006:22-25) mencionan tres vías en virtud de las cuales las instituciones informales pueden ser alteradas: a través de cambios en la institucionalidad formal, por medio de la distribución del poder y de recursos entre actores sociales, o por cambios en creencias compartidas y experiencias colectivas. El presente trabajo se enfoca en la primera situación, dado el interés manifiesto por estudiar el efecto de las políticas públicas. Así se argumentará que los cambios en el diseño y efectividad de las instituciones formales (leyes y políticas) puedan afectar las instituciones informales en tanto cambien el balance entre costos y beneficios entre unas u otras. Si seguir las reglas formales se considera más efectivo y al mismo tiempo seguir las informales se vuelve desventajoso para los intereses y objetivos de los sujetos, es de esperar que las reglas formales se conviertan en el mejor curso de acción. Ello podría ocurrir de dos modos, o bien porque la efectividad de las formales se refuerzan o bien porque las informales pierden peso o incentivos.

En esencia, es observable una relación bidireccional entre las políticas públicas y la informalidad contextual en la que se desarrollan, la cual se comporta a manera de un péndulo, donde tanto las políticas afectan el contexto como el contexto afecta a las políticas y sus resultados. A manera de ilustrar esta relación, a continuación nos centraremos en el escenario latinoamericano, donde el desafío de apertura y modernización de los gobiernos se impone sin a veces reflexionar sobre el panorama sobre el cual se debe actuar previa o simultáneamente.

AVANCES EMPÍRICOS

3.1 Pinceladas latinoamericanas

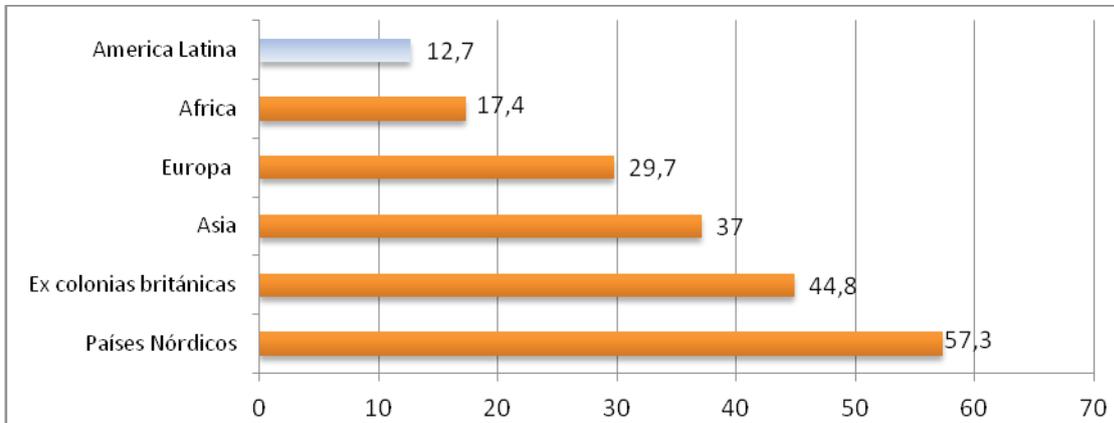
En este apartado se describen algunos rasgos de la región destacando en términos comparados los bajos niveles de confianza social e institucional que la caracterizan y los altos niveles de clientelismo y anomia. Luego, se presentan los resultados de las investigaciones realizadas sobre la relación pendular que existe entre confianza social, instituciones y políticas públicas en dos sociedades latinoamericanas: la argentina y la colombiana.

¹ Frente al optimismo por el capital social y la confianza es preciso destacar que no todo capital social es valioso o positivo socialmente ni tampoco siempre fungible, intercambiable o trasladable desde un espacio a otro Ver: Portes, 1998; Levi, 2001 y Piselli, 2003 entre otros. Se agradece al árbitro anónimo por recordar tal cuestión.

Sobre lo primero, como indican los Gráficos 1 y 2, América Latina es la región a nivel mundial con menores niveles de confianza social y confianza en las instituciones encargadas de hacer cumplir y aplicar las leyes (policía, tribunales y administración pública). La confianza en la Administración pública, como ilustra la figura 3, también es muy baja en la región no superando la media del 36%.

GRÁFICO 1

CONFIANZA POR REGIONES, PROMEDIOS GENERALES. AÑOS 2007-2008

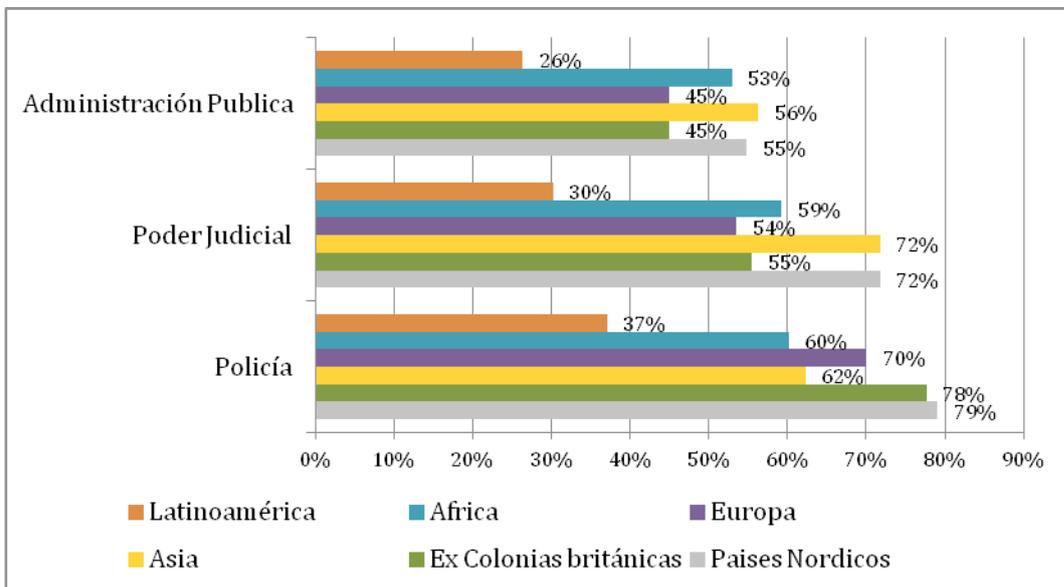


Fuente: World Value Survey

Nota: Países Nórdicos: Países bajos, Suecia y Finlandia; Ex- Colonias británicas: USA, Canadá, Australia and Nueva Zelandia; Europa: Francia, Reino Unido, Italia, España, Polonia, Alemania y Suiza; Asia: Japón, Corea del Sur, China, Taiwán y Tailandia; África: Egipto, Marrueco, Etiopía, Ghana, Mali y Ruanda; América latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

GRÁFICO 2

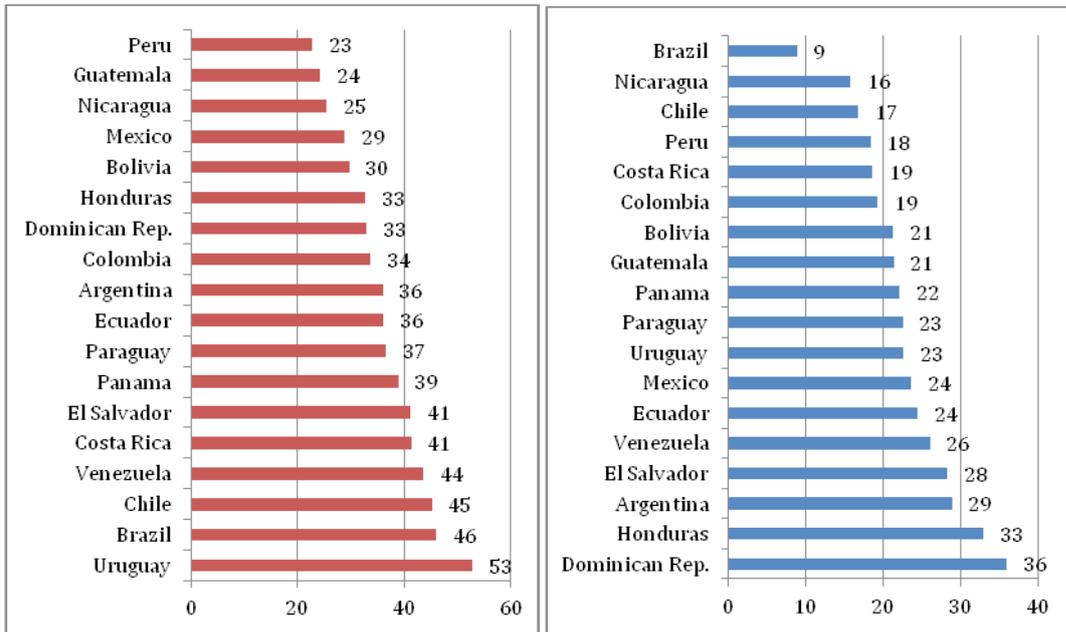
CONFIANZA INSTITUCIONAL POR REGIONES, NIVELES PROMEDIOS. AÑOS 2007-2008.



Fuente: World Value Survey (ídem anterior)

GRÁFICOS 3 Y 4

CONFIANZA SOCIAL Y CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AL. AÑO 2011

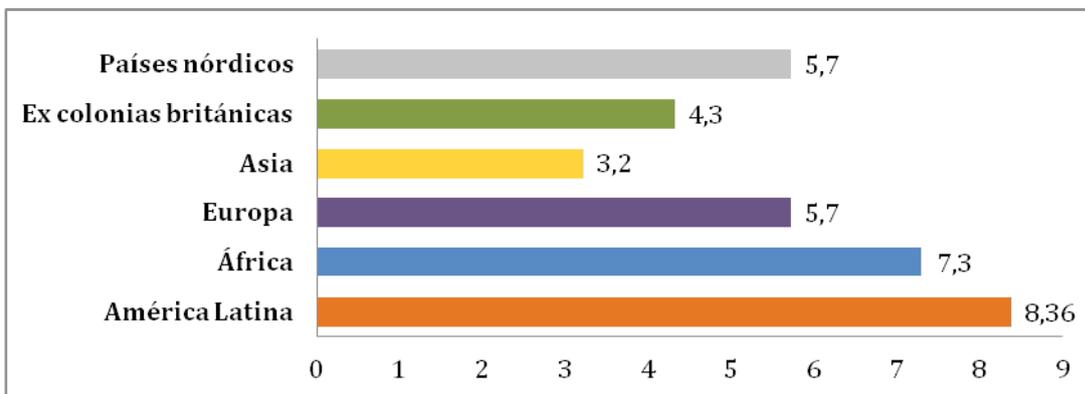


Fuente: Latinobarómetro, 2011

En torno a las instituciones informales, trabajos como el de Escalante en México (2005) dan cuenta, a partir del relato y la narración interpretativa de ciertas características de la región latinoamericana en su conjunto, de cómo la vida política se organiza por medio de relaciones y prácticas regulares con todas las características de un orden efectivo aunque informal que se rige por lógicas de lealtad, reciprocidad, personalismo y señoriales que, en abierta contradicción al Estado de derecho democrático y liberal, son clave para mantener el control político del territorio. También el trabajo de Auyero (2002) describe desde una perspectiva etnográfica las razones en las que se funda el arraigo de una cultura relacional informal denominada clientelar y de cómo tales redes personalizadas de ayuda mutua sirven para satisfacer necesidades en un contexto de baja efectividad estatal y de lejanía con la ciudadanía. Los gráficos que siguen reflejan a la región como la más tolerante a la evasión fiscal en términos comparados, a la par que ilustran un alto porcentaje de tolerancia al favoritismo, especialmente el familiar.

GRÁFICO 5

NIVELES DE TOLERANCIA A LA EVASIÓN FISCAL. AÑOS 2006-2008

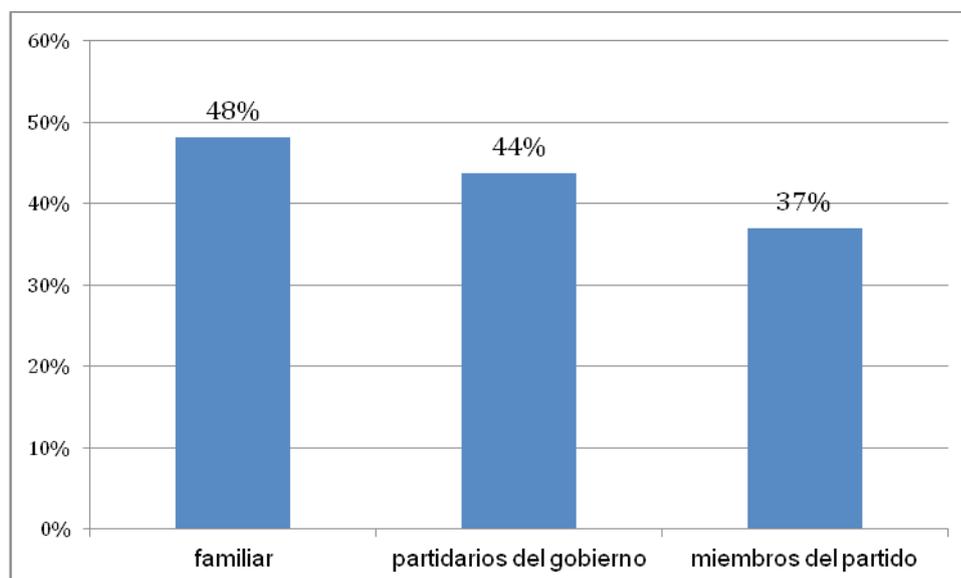


Fuente: World Value Survey

Nota: Se usa la pregunta: Usted cree que siempre se justifica (valor 10) o nunca se justifica (valor 1) evadir impuestos si usted tiene la oportunidad. Se grafica la suma de respuestas de los valores 7 a 10.

GRÁFICO 6

PORCENTAJES DE LATINOAMERICANOS QUE PIENSAN QUE ES INCORRECTO PERO COMPRESIBLE QUE EL GOBIERNO OTORQUE TRABAJO A LOS FAMILIARES, A QUIENES LO APOYAN O A MIEMBROS DE SU PARTIDO POLÍTICO. AÑO 2006



Fuente: Latinobarómetro, 2006 (único año disponible)

Claramente, y más allá de las observaciones que pudieran hacerse en términos comparados con otras regiones, al interior de América Latina se encuentran amplias divergencias. Esto último refleja la necesidad de estudios en profundidad de los países de la región y de las características de los mismos. A tales asuntos se dedican los próximos párrafos.

3.2 Sobre los estudios de caso: Argentina y Colombia

El caso argentino busca observar como las políticas públicas impactan en la confianza social. El objetivo es evidenciar modos indirectos y silenciosos en los que las intervenciones públicas van moldeando los escenarios de reproducción de la confianza social y, con ello, condicionan su creación. País históricamente exhibido como exitoso en términos de desarrollo y bienestar social que, presentado como el mejor alumno en la implementación de las políticas de ajuste estructural de orientación mercantilista es quien en pocos años sufre un declive notorio en términos de bienestar y desarrollo. Dichas razones lo convierten en un infeliz laboratorio donde explorar el impacto del trasplante de ciertas políticas públicas en la sociedad y en la confianza social y de las de orientación mercantilistas en sí mismas (Lovuolo & Barbeito 1998; Sader, 2009). La tabla que sigue ofrece datos agregados de inicios y fin de dicha década. Ello nos permite apreciar el efecto inmediato del paquete de reformas y el paradigma neoliberal por estas auspiciado en la sociedad y la economía.

TABLA N° 1

LOS EFECTOS DE POLÍTICAS DE ORIENTACIÓN MERCANTILISTA EN NÚMEROS

Indicadores económicos y sociales	Argentina		
	1990	2002	Variación %
PIB – per capita a precios constantes Laspeyres (Penn World Table)	9432	11.239	19
Desempleo (SEDLAC)	6,8 (*)	17,9	163
Empleo Informal -% de asalariados sin derecho a pensión- (SEDLAC)	32,5	44,1	36
Salario - Ingreso laboral mensual en pesos constantes de 2000 -(SEDLAC)	6 77,6 (*)	598,2 (***)	-12
Desigualdad -Coeficiente de Gini: distribución del ingreso per capita por hogares-(SEDLAC)	0,46 (**)	0,53	15

Polarización social – Índice de bipolarización EGR de Wolfson)(SEDLAC)	0,40 (**)	0,52	30
Pobreza Moderada (SEDLAC)	33,1	57,5	74
Pobreza Extrema (SEDLAC)	6,6	27,5	317
Confianza social (WVS)	23,3 (**)	15,4 (****)	-34

(*) Datos para 1992 (**) Datos para 1991 (***) Datos para 2001 (****) Datos para 1999

Nota: los datos de pobreza moderada y extrema y desigualdad de 1990/1991 corresponde solo a Gran Buenos Aires. Fuente: Elaboración propia en base a: SEDLAC, Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/esp/estadisticas.php> (6.05.2012) Penn World Table, http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (8.03.2012) World Values Survey, <http://www.worldvaluessurvey.org/> (6.05.2012)

Por su parte, el caso colombiano se detiene a describir cómo opera el camino inverso y cómo las instituciones informales impactan en las políticas públicas. Después de la Constitución de 1991, Colombia fue escenario de un profundo cambio institucional que buscó transformar un Estado centralista, presidencialista y bipartidista en una República democrática, participativa y pluralista (Art. 1 de la Constitución Política de 1991). Uno de dichos cambios sustanciales fue el proceso de descentralización política, económica y administrativa, donde se optó por una doble característica institucional de autonomía territorial en un Estado unitario. Esto significó una estructura institucional homogénea para todos los territorios, a pesar de su heterogeneidad física, cultural, social y humana. Este punto se muestra fundamental, pues permite observar cómo cuestiones sociopolíticas de contexto pueden influenciar en el éxito o fracaso de las reformas descentralizadoras en los diversos territorios del país.

Partiendo de dicha homogeneidad formal frente a la heterogeneidad informal, se realiza un estudio cualitativo y comparado del desempeño municipal en dos municipios que aun cuando presentan la misma base institucional alcanzan niveles de desempeño diferenciado. Con este estudio se busca observar qué impacto tiene la institucionalidad informal sobre las posibilidades de éxito o fracaso de una política pública de transferencia de competencias, poniendo especial énfasis en la creación y consolidación de capacidades administrativas para la prestación de servicios en las municipalidades.

Teniendo en cuenta la ya mencionada heterogeneidad de la región, se entiende que lo analizado en estos dos países arroja pistas útiles para entender algunos rasgos generales, a la vez que puede servir como punto de partida para problematizar lo acontecido en otros países latinoamericanos.

3.3 Argentina: Los efectos de las políticas de orientación mercantilista en la confianza

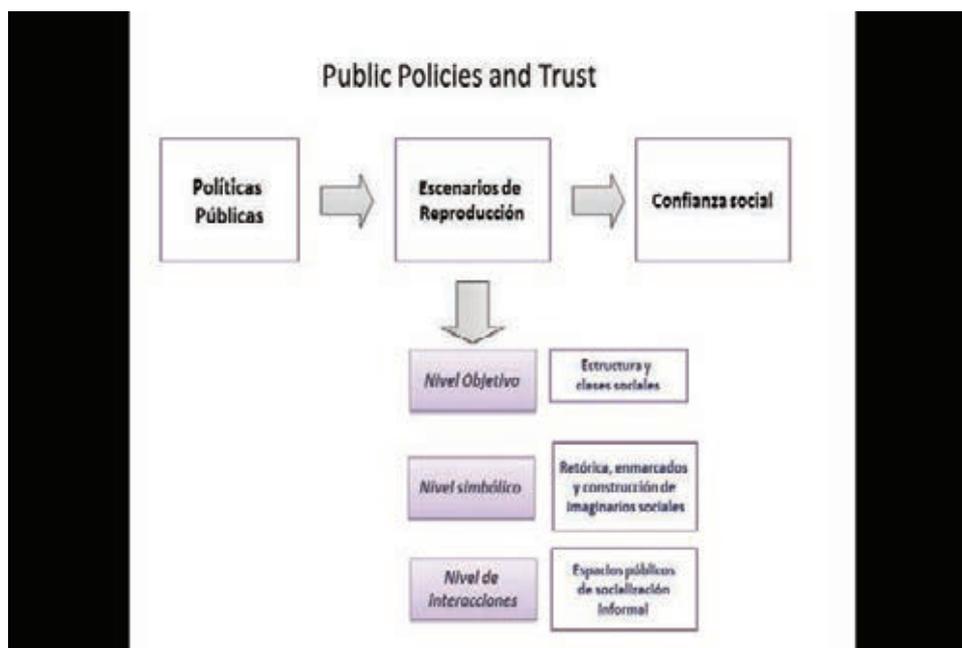
Las políticas de orientación mercantilista, tendentes a facilitar y reestructurar las relaciones sociales de modo de ajustarlas a las demandas del capitalismo global fueron etiquetadas y se dieron a conocer en la región como neoliberales. Las ideas y estrategias de acción contenidas en tales políticas transformaron la sociedad argentina no sólo en términos institucionales sino en términos estructurales y culturales (Lo Vuolo & Barbeito, 1998; Borón, 2002; Alayón & Grassi, 2002; Portes & Hoffman, 2003; Basualdo & Arceo, 2006).²

Nuestra hipótesis es que tales políticas afectaron negativamente la confianza social en tanto reconfiguraron: a) las oportunidades de vida de los grupos sociales y sistemas de estratificación social, b) los valores y creencias a partir de los cuales los sujetos derivan inferencias cognitivas sobre la sociedad y los “otros”, c) los espacios públicos que sirven de escenario a experiencias informales de socialización.

² Bajo un conjunto de políticas de ajustes y reformas, en menos de tres años se privatizaron la mayoría de las empresas públicas, se profundizó la apertura económica con rebaja de aranceles y remoción de barreras no arancelarias, la oferta monetaria se ató a las reservas del Banco Central (acentuándose la tendencia hacia la valorización de las transacciones económicas en la divisa de EEUU), se reprogramó estrictamente la deuda externa, la deuda interna se transfirió hacia futuro mediante colocación de títulos públicos, aumentó abruptamente el endeudamiento internacional, se modificó el régimen laboral reduciéndose la estabilidad y la mayoría de las políticas sociales se mercantilizaron y adquirieron un tinte liberal (Lo Vuolo & Barbeito, 1998).

FIGURA 1

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONFIANZA SOCIAL



Fuente: Elaboración propia

El primero de los escenarios es la estructura social, esto es: condiciones socio-económicas y peculiaridades de las clases sociales. La hipótesis al respecto sería que, en sociedades donde los canales de ascenso social están abiertos, las divisiones entre las clases son porosas y las clases medias son más abundantes, la confianza social tendría más sentido (Josten, 2005). Por el contrario, en sociedades duales, polarizadas, con fracturas muy marcadas y donde se percibe claramente las divisiones, la confianza tendría menos posibilidades. Asimismo, en tanto que el modo en que el Estado regula el mercado laboral y redistribuye el bienestar involucra una intervención en la distribución del ingreso y afecta en la formación de las clases sociales, es de esperar que reformas laborales que protegen a los trabajadores y garantizan estabilidad en los contratos de trabajo contribuyen a la formación de confianza (Sverke et. Al. 2002; De Witte, 2005; Rothstein, 2008; Anderson & Pontusson, 2007). Lo acontecido en Argentina, refleja que sucede cuando las políticas van en dirección contraria. Cuando la apuesta estatal es por la flexibilización y desregulación del mercado laboral, la estructura social y redistribución del ingreso se ven afectados negativamente. A la par que aumentó el desempleo, el empleo informal y el temor al desempleo, se incrementó la pobreza de aquellos trabajadores calificados cómo no competitivo, la clase media se rompió y la desigualdad del ingreso se elevó a valores desconocidos (Svampa, 2000; Minujín & Kessler, 1996). La ruptura de sentidos sociales compartidos en el caso de la fracturada clase media, el aumento de la percepción de exclusión social (en tanto el bienestar está atado a los puestos de trabajo formales) y el temor de quienes aun no habiendo caído y perdido su trabajo, sufren de pensar en dicha posibilidad no puede sino resultar en un coctel negativo para la confianza generalizada en un contexto donde prima la competencia.

El segundo de los escenarios afectado por las políticas de orientación mercantilista alude a las interpretaciones cognitivas y normativas de la realidad social que predominan en un momento dado. Las memorias, narrativas y valoraciones morales que se van construyendo acerca de los "otros" y del "nosotros", son sumamente importantes para el desarrollo de la confianza. Confiar conlleva, por un lado, visualizar a los otros como seres respetables, dignos y honrados, por el otro una idea de "nosotros" que articula el relato y suerte individual con la social. Teniendo en cuenta las funciones expresivas y el poder "performativo" de las intervenciones gubernamentales y el discurso político, es de esperar que el lenguaje, metáforas e instrumentos que se utiliza en una política pública evoque ciertas imágenes y creencias pasadas, actuales y futuras que contribuyan a definir los mundos sociales que las personas experimentan y sus estructuras mentales (Frykman, et. al 2009; Rothstein & Uslaner, 2005; Jobert, 1989; Fischer, 2003). Así, investigaciones sobre el tema sugieren que, el uso de ciertas ideas y herramientas asociadas a la colectivización, solidaridad y universalismo son favorables a la formación de la confianza en tanto genera conciencia sobre la interdependencia social y ayudan a visualizarnos como partes de un todo (De Swaan,

1992; Rothstein, 2000 y 2008). Por el contrario, si lo que prima es el aseguramiento individual del bienestar y una satisfacción más dependiente del mercado, las ideas de merecimiento y responsabilidad propia son las que se instalan, dificultando la percepción colectiva (Tamilina, 2009; Patulny, 2009; Güell, 2002). Las políticas neoliberales en Argentina fueron en este último sentido instalando discursiva y fácticamente modelos privatistas y mercantilistas de gestión. Al paso que se desmontaban responsabilidades compartidas y se liberalizaba el modelo de bienestar social existente, se fue arraigando en el inconsciente colectivo ideas de merecimiento social. Este giro mercantilista en los discursos y políticas públicas está bien sistematizado en el trabajos de Bercholz, (2011) quien tras una investigación de los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa en la Argentina³ en los 90', demuestra la aparición y recurrencia en el discurso de nuevas palabras como: competitividad, ajuste, sector privado, especulación, privatización, economía popular de mercado y, por el otro, la desaparición de otras palabras como industria y obras públicas. El Estado pasa a ser identificado como el gran culpable y el mercado como el mesías, lo cual en términos prácticos y de bienestar significa una transferencia de responsabilidad. Específicamente, las políticas de reforma de la sanidad (programa de autogestión hospitalaria) educación (ley federal de educación) y pensiones (privatización del sistema), además de apelar a estas ideas y terminología, introducen herramientas y estrategias en pos de privatizar, mercantilizar e individualizar el bienestar (Centralogo & Devoto, 1998; Acuña & Chudnovsky, 2002; Márquez, 1996; Pelayes, 2000; Nino, 2003; Centrólogo & Grushka, 2004). La privatización del bienestar supone así una naturalización y legitimación de las diferencias sociales que impuso una sujeción de corte moral bajo la cual el individuo interiorizó su éxito o fracaso. Corolario de ello, el sentido de pertenencia social, la idea de "nosotros" y la visualización de un destino común resintieron la cohesión social repercutiendo negativamente en la formación de la confianza social.

El tercer y último escenario intenta demostrar que la confianza social además de depender de las creencias e ideas también lo hace de las interacciones cotidianas, esto es: experiencias de solidaridad y empatía desarrolladas en el día a día. Resultado de ello, los espacios públicos se convierten en contextos relevantes para el análisis en tanto es allí donde los individuos aprenden a vivir en sociedad y a sentirse parte de la comunidad. En términos prácticos, la socialización entre diferentes en condiciones de igualdad puede contribuir a que los sujetos disipen prejuicios, desarrollen empatía, pierdan el miedo al diferente y fortalecer los sentimientos y obligaciones morales y solidaridad respecto a grupos menos privilegiados. En suma, tales contactos son útiles para expandir la información acerca del mundo que nos rodea y las preferencias de los otros, cuestiones estas que reducen la incertidumbre y el riesgo de confiar (Bourdieu, 2001; Portes & Landolt, 2000; Kaztman, 2003; Rothstein & Uslaner, 2005; Rothstein, 2008).

Dicho esto, y tomando como referencia los cambios urbanos que experimenta la ciudad y la composición social de la escuela, se sostiene que: si el acceso a tales espacios públicos es generalizado y promueven el encuentro entre desemejantes habrá más oportunidades de desarrollar actitudes pro-sociales y más oportunidades para que surja la confianza. Por el contrario, si tales escenarios se deterioran, se segmentan o fragmentan, las oportunidades de interacción entre grupos y categorías sociales disminuyen y, con ello, se profundizan las fronteras sociales y la confianza pierde oportunidades (Sennet, 1975, 1978; Wacquant, 2007; Borja, 2005; Gradstein & Justman 2000).

En Argentina, lo que se observa es un desvanecimiento de los espacios públicos y un incremento de la segregación espacial y social. La ruptura de la clase media y la reconfiguración de los imaginarios sociales en términos privatistas y mercantilistas se vieron reforzada por un mercado inmobiliario que buscaba ofrecer servicios especiales a los ganadores y que reforzó la expulsión material y simbólica de los perdedores. La autoexclusión en barrios cerrados en paralelo al incremento de la población en asentamientos irregulares no pudo sino que aumentar la segregación espacial y social. En paralelo, la segmentación de la escuela pública y la huida de la clase media hacia la enseñanza de gestión privada empeoraron la fragmentación social, desdibujando la función integradora e igualadora de la escuela. Políticas sectoriales desreguladoras radicalizaron estos fenómenos.

Es evidente que en la relación pendular entre confianza y políticas públicas mucho se ha escrito sobre como la confianza condiciona el éxito de las sociedades y la eficacia de Estado, pero poco se ha analizado en relación a cómo el Estado y las políticas públicas influían en la creación o destrucción de la confianza, especialmente en América Latina. Atento a ello, nos propusimos desentrañar caminos en virtud de los cuales las políticas públicas influyeran en la confianza social de modos indirectos aunque no por ello menos importantes y duraderos. A fin de visualizar esto, elegimos un corpus de políticas que se implementaron en una franja de tiempo mensurable y que suelen ser promovidas como modernizadoras. En un par de párrafos presentamos los principales hallazgos que en

³ Discursos prescriptos por la Constitución Nacional, son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales y es donde la Presidencia inaugura el período anual de sesiones parlamentarias a la par que se exterioriza la visión que de la realidad tiene y/o pretende construir.

la investigación más amplia hallamos sobre el impacto negativo de las políticas de inspiración neoliberal tuvieron en la formación de la confianza en Argentina.

En tanto las políticas públicas se enfocan en el libre juego de las fuerzas de mercado, las estructuras sociales se tornaron menos igualitarias, las clases medias se redujeron, los imaginarios se privatizaron y los espacios públicos se achicaron. A raíz de ello, los encuentros casuales con el diferente se volvieron más improbables, las sociabilidades familiares se tornaron homogéneas e íntimas y la confianza social perdió terreno aumentando la confianza particularizada y el asociacionismo de resistencia. Los lazos familiares que emergieron ayudaron a manejar la ansiedad y los miedos reduciendo el impacto negativo de las transformaciones acaecidas pero no contribuyeron necesariamente al desarrollo de sentidos y responsabilidades colectivas y por ello resultaron negativas en lo que refiere a la formación de confianza, creando ambientes no “trust friendly”.

3.4. Colombia: gobiernos locales e instituciones informales

En este apartado se busca entender qué aspectos de la institucionalidad informal pueden afectar el desempeño diferenciado de una misma política pública. Para tal fin, nos enfocamos en dos municipios colombianos que con características similares a nivel institucional formal, poblacionales similares, competencias en sanidad y educación y una evolución incremental de sus ingresos totales, pero que presentan resultados divergentes en materia de desempeño político (Tabla 2).

TABLA 2
COMPARATIVO DATOS MUNICIPIOS SELECCIONADOS

	Facatativá (Cundinamarca)	Ciénaga (Magdalena)
Categoría	Tercera (2009)	Cuarta (2009)
Población	119.849 (2010)	103.066 (2010)
Certificaciones	Sanidad y Educación	Sanidad y Educación
Ingresos Totales (2000)	16.910 millones COP	12.719 Millones COP
Ingresos Totales (2010)	71.974 millones COP	101.805 Millones COP
% Población NBI (1993)	21,66	52,72
% Población NBI (2010)	13,09	43,81
ITM* 2008-2009	75,1 (Moderado)	39,7 (Muy alto)
Desempeño político	Premios Mejor Plan de Desarrollo y Mejor Alcalde (2008-2011)	Informe MOE: Riesgo EXTREMO (elecciones 2011)

Fuente: Elaboración propia partiendo de datos DANE, DNP, TPC, MOE y CL. *Índice de Transparencia Municipal, creado por Transparencia por Colombia que mide el nivel de riesgo municipal ante actos de corrupción.

Como se observa en la tabla, mientras Facatativá ha sido referencia nacional, y premiado tanto a Mejor Alcalde de ciudad intermedia como a Mejor Plan de Desarrollo 2008-2011 (premios Colombia Líder), en Ciénaga saltaron las alarmas de la Misión de Observación Electoral en su estudio de 2011 sobre riesgos ante el fraude y la violencia. (Misión de Observación Electoral, 2011; Transparencia por Colombia, 2010). Pero la diferencia más visible se centra en sus niveles de desempeño municipal: mientras Facatativá ha estado de manera constante en lo alto de las mediciones a nivel nacional, Ciénaga ha tenido un promedio muy inferior en las últimas mediciones realizadas por el Departamento Nacional de Planeación (Tabla 3).

TABLA 3
ÍNDICE DE DESEMPEÑO MUNICIPAL 2007-2010 CASOS SELECCIONADOS

Municipio	IDM 2007	IDM 2008	IDM 2009	IDM 2010	Promedio
Facatativá	82,08	90,32	84,37	84,4	85,29
Ciénaga	33,49	33,07	57,41	78,5	50,62

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, Informes IDM de 2007 a 2010

¿Cuál es la razón de tan marcada diferencia? Durante la investigación de campo, la cual contó con una serie de 37 entrevistas semi-estructuradas a funcionarios públicos y miembros de organizaciones sociales en ambos municipios, se evidenciaron varias explicaciones que pueden resumirse en la existencia de sistemas de incentivos com-

pletamente diferenciados. Específicamente, si los políticos locales ven a los procedimientos formales como mejor camino para lograr sus objetivos, harán que las políticas públicas sean acordes a ellos, pero si los procedimientos son vagos e irrelevantes, o si existe la posibilidad de no ser sancionados por su incumplimiento, las normas informales prevalecerán y las políticas públicas tendrán nula capacidad de revertir esta situación.

En el caso de Facatativá, dada su cercanía física con la capital de la República (40 km), existen mayores incentivos para consolidar las formas y los protocolos exigidos por los niveles superiores de gobierno, puesto que dicho cumplimiento de la forma se materializa en el aprovechamiento de sus posibilidades de negociación con el nivel departamental, y sobre todo con el nivel nacional. En efecto, los municipios aledaños a Bogotá tienen un nivel muy alto en sus índices de desempeño: Facatativá, Fusagasugá, Zipaquirá, Chía, Mosquera, Madrid, Funza, y Cajicá, todos mantienen promedios de IDM de alrededor de 80 sobre 100 puntos.⁴ Dicha ventaja comparativa de proximidad física del municipio al centro político y administrativo del país se genera en dos vías: en primer lugar, la posibilidad de negociación de recursos es más directa, lo que genera a su vez una necesidad de seguir la formalidad, de generar procesos administrativos claros que vayan de acuerdo con las directrices nacionales, en aras de aprovechar dicha posibilidad. Con el tiempo, el énfasis que se le otorga a la formalidad y al protocolo ha generado ciertas *capacidades administrativas*, sumado al reconocimiento del municipio entre distintos organismos departamentales y nacionales, que permiten enfrentarse a convocatorias y a proyectos con destinación de recursos de manera más eficiente que otros municipios con sus mismas características. En otras palabras, la cercanía física con los entes nacionales, y la posibilidad de negociación que ésta conlleva, genera una estructura de incentivos que empuja al cumplimiento de las leyes como la vía más conveniente de acción, puesto que aun cuando sean cambios únicamente protocolarios, éstos implican a su vez un mejoramiento de las capacidades burocráticas del municipio. El juego se presenta como ganador para ambos actores, locales y nacionales.

En Ciénaga, Magdalena, la cuestión es muy distinta, pues la lejanía de la capital es más que evidente y no solo en términos geográficos. En un municipio donde los recursos se han incrementado exponencialmente, los actores tienen la sensación que el vínculo del gobierno con ellos es frío y puramente interesado⁵. Sin embargo, no existen mecanismos que controlen el uso de las enormes regalías y, por el contrario, los actores creen que la corrupción es la regla. La percepción generalizada es que las instituciones informales clientelares son las que dominan la realidad del municipio⁶. Como resultado de todo ello, y pese al incremento de recursos fiscales, en 2008 la municipalidad de Ciénaga tuvo que declararse en quiebra. Nadie fue arrestado o perseguido procesalmente ni respondió políticamente por el desastre financiero. Los lazos clientelares salieron fortalecidos y legitimados como reglas que rigen, destruyendo algún atisbo de confianza en las instituciones.⁷

Tal vez más preocupante que la prevalencia de una élite política que utiliza los puestos del gobierno municipal de manera patrimonialista, son los efectos perversos que esto conlleva: un entramado de normas aceptadas de manera informal que van en contravía con la esencia de las instituciones legales, entrando en competencia directa con ellas. En este sentido, los entrevistados que trabajaban en la alcaldía mencionaban mecanismos de corrupción de conocimiento general y que se llevan a cabo de manera regular: para un permiso se necesita tanto, para un contrato, tanto; para evitar controles, tanto; etc. Es tal el nivel de “normalidad” de dicha situación que aún con la llegada de nuevos liderazgos, por fuera de la élite política tradicional, estos sistemas de dádivas y favores informales prevalecen, puesto que se entiende que es así como funcionan las cosas. La ciudadanía no entiende los mecanismos de control como tales, sino como mecanismos de negociación con la alcaldía, en aras de obtener mayores beneficios personales o para su grupo de interés.

En conclusión, en el caso de los gobiernos locales estudiados, la relación entre formalidad e informalidad ha generado un sistema de incentivos de acción totalmente diferenciado entre los líderes políticos de estos dos municipios: mientras que en el caso de Facatativá el seguimiento de la formalidad se muestra como el mejor camino para obtener beneficios para las autoridades locales (reconocimiento político no solo local sino regional y nacional), lo cual ha desembocado tanto en beneficios para la administración (consolidación de procesos) como mejoramiento en la calidad de vida de la ciudadanía (mejores servicios públicos y posibilidades de participación), en el caso de Ciénaga los líderes optan casi de manera generalizada por vías informales, basadas en visiones tradi-

4 Aun cuando Colombia es un país descentralizado, la mayoría de los gobiernos locales dependen de fondos y transferencias del gobierno nacional (Jiménez, 2001) (Faguet & Sánchez, 2009).

5 Ciénaga tiene tres diferentes y privatizados puertos marítimos donde las compañías internacionales de carbón aprovisionan grandes cargueros, hecho esto que generan enormes regalías al municipio.

6 “En el caso de Ciénaga y buena parte del Departamento [del Magdalena] lo que opera es una anomia social en donde cada quien establece como referencia sus propios criterios (...). Y en buena medida eso está explicado es por la ausencia de la mano del Estado” (Entrevista 22, 29 de marzo de 2012).

7 Un 80% de la población en Ciénaga desconfía de las instituciones formales y los políticos (Universidad del Magdalena, 2010)

cionales de autoridad y cacicazgo que se muestran muy beneficiosas a manera individual, aunque al final resulten absolutamente desastrosas para el colectivo⁸. A pesar de los esfuerzos de algunas organizaciones, las posibilidades de presión ciudadana en Ciénaga son muy reducidas, impidiendo esto la existencia de un contrapeso social, algo que, sumado a lo anterior, hace que los incentivos para mantener las prácticas clientelares sean tan fuertes que a la larga resulta irracional seguir las normas formales establecidas desde el nivel central.

Esta diversidad de los sistemas de incentivos entre los casos estudiados se explica al revisar el diseño institucional rígido y homogéneo de la descentralización colombiana, el cual no tuvo en cuenta los diversos y complejos contextos en los que se debe implementar la política pública (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2007; ICP-UNAL, 2012). Esto se hace especialmente relevante al no tener en cuenta las reglas no formales preexistentes en los territorios, las cuales marcan un sistema alternativo de comportamiento que puede apoyar (como en el caso de Facativá) o entrar en competencia (como en el caso de Ciénaga) con las metas últimas de la reforma institucional.

REFLEXIONES E INTERROGANTES

Más allá del interés académico que pueden suscitar estas cuestiones, las mismas resultan claves en términos de políticas públicas en tanto condicionan el logro de los objetivos y metas que las sociedades se proponen alcanzar. Sin embargo, éste ha sido un tema que no ha sido del todo desarrollado dentro de la academia, a pesar de las serias implicaciones de la informalidad en un contexto como el latinoamericano, región que política e ideológicamente ha experimentado grandes cambios formales pero que aún hoy mantiene algunas prácticas sociales alejadas de los valores democráticos.

Claramente, lo acaecido en Argentina responde a múltiples causas y puede ser leído de diferentes modos, pero creemos que esta es una manera válida de verlo y que apunta a profundizar en el análisis de los “outcomes” de las políticas públicas o impactos de segundo orden de la misma en un variable tan difícil de estudiar pero a la vez reconocida como fundamental y necesaria para el desarrollo exitoso de las sociedades. De modo que, el interés de este análisis no es extrapolar reflexiones para el resto de la región sino señalar nuevos lugares que sirvan de punto de partida para futuros análisis sobre el tema de la confianza, sobre como las políticas públicas afectan la misma y sobre las peculiaridades de una región como la latinoamericana, donde la confianza escasea pero el desarrollo, la democracia y la eficiencia de Estado son un desafío que urge y demanda, paradójicamente ciertos niveles de confianza social.

En el caso de Colombia, el estudio comparado de experiencias locales resulta de sumo interés en un escenario donde aún se debaten los efectos de la descentralización y el impacto de reformas legales. Recuperar y poner sobre la mesa el papel que juegan las instituciones informales y las motivaciones de los agentes gubernamentales complejiza el análisis y contribuye a explicar los resultados hallados.

En este sentido, las investigaciones en profundidad en tanto combinan herramientas cuantitativas y cualitativas de investigación son capaces de generar conocimiento científico y se vuelven fundamentales para entender cómo las políticas públicas pueden transformar comportamientos sociales y como éstos influyen en el impacto real de las acciones del Estado. En suma: las instituciones informales y la confianza son conceptos difusos que carecen de indicadores claros pero que pese a ello es necesario incorporar y mantener en la agenda de análisis de las políticas públicas.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, C., y Chudnovsky, M. (2002). *El Sistema de Salud en Argentina*. Buenos Aires: Documento 60. Universidad de San Andrés Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad.

Alayón, N., y Grassi, E. (2002). Neo-liberalism in Argentine. Social policy, welfare and the conditions for the development of social work. En I. Fergurson, M. Lavalette, & E. Whietmore, *Globalisation and Social Work: Perspectives from the left*. London : Routledge .

Almond, G., y Verba, S. (1970). *La Cultura Cívica. Estudios sobre la participación política democrática en cinco naciones*. Madrid: Euramericana.

Anderson, C., y Pontusson, J. (2006). Workers, worries and welfare states: Social protection and job insecurity in 15 OECD countries. *European Journal of Political Research*, 46(2), 211- 35.

⁸ Un ejemplo de estas prácticas personalistas son los llamados “elefantes blancos”: megaproyectos de infraestructura que terminan endeudando al municipio, enriqueciendo a unos pocos, y condenando a la población a pagar un bien inservible. Ciénaga cuenta con el suyo: el Polideportivo Municipal, un proyecto que ha vaciado las arcas durante los últimos cinco años y que hoy en día sigue siendo un terreno inutilizable.

- Auyero, J. (2002). Clientelismo Político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, FLACSO(20), 33-52.
- Basualdo, E., y Arceo, E. (. (2006). *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: CLACSO.
- Bercholz, J. (2011). *El contenido económico de los discursos presidenciales en la Argentina -1983-2011*. . Buenos Aires: Documento de investigación. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.
- Boix, C., y Postner, D. (2000). Capital social y Democracia. *Revista Española de Ciencia Política*, 1(2), 159-185.
- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.
- Borón, A. (2003). Después del saqueo: el capitalismo latinoamericano a comienzos del nuevo siglo. En A. Borón, *Estado, capacidades y democracia en América Latina* (págs. 15-38). Buenos Aires: CLACSO.
- Bourdieu, P. (2001). El capital social. Apuntes provisionales. *Zona Abierta*(94/95), 83-87.
- Bowles, S., y Gintis, H. (2002). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, 102(483), 419-436.
- Burky, S., y Perry, G. (1998). *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Mundial.
- Centralogo, O., y Devoto, F. (1998). *Reformas en la política de salud en Argentina durante los años noventa, con especial referencia a la equidad*. Buenos Aires: Serie Estudios 27, CECE.
- Centrálogo, O., y Grushka, C. (2004). *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2002). *Agenda social capital social: sus potencialidades y limitaciones para la puesta en marcha de políticas y programas sociales*. CEPAL- Naciones Unidas.
- De Swaan, A. (1992). *A cargo del Estado*. Ediciones. Barcelona: Pomares-Corredor.
- De Witte, H. (2005). Job insecurity: review of the international literature on definitions, prevalence, antecedents and consequences. *SA Journal of Industrial Psychology*, 31(4), 1-6.
- Departamento Nacional de Planeación DNP. (2007). *Fortalecer la descentralización y adecuar el ordenamiento territorial. Propuesta para discusión*. Bogotá: DNP.
- Escalante, F. (2005). *Ciudadanos imaginarios*. México: Colegio México.
- Evans, P. (1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6), 1119-1132.
- Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, 25, 1-15.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*. Great Britain: Oxford University Press.
- Frykman, J. e. (2009). Sense of Community. Trust, Hope and Worries in the Welfare State. *Ethnologica Europaea*, 39(1), 7-46.
- Gradstein, M., y Justman, M. (2000). Human Capital, Social Capital, and Public Schooling. *European Economic Review*, 44, 879-890.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6), 1360-1380.
- Güell, P. (2002). ¿Quién le apuesta al Capital Social en América Latina? . *Conferencia pronunciada en Universidad del Rosario*. Bogotá, Colombia.
- Güemes, M. C. (2011). Herramientas para un análisis del impacto de las políticas públicas en la confianza social. (I. U. Gasset, Ed.) *Circunstancia*.(26), (publicación electrónica).
- Herreros, F., y Criado, H. (2001). El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada. *Zona Abierta*(94/95), 201-231.
- ICP-UNAL. (Diciembre de 2012). *Observatorio Legislativo - Boletín 214*. Recuperado el 2013 de Diciembre de 30, de www.icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_2014

- Jobert, B. (1989). The Normative Frameworks of Public Policy. *Political Study*, XXXVII, 376-386.
- Josten, S. D. (2005). Middle-Class Consensus, Social Capital and the Mechanics of Economic Development. *Working Paper No 36/2005 from Helmut Schmidt University, Hamburg*.
- Katzman, R. (18 y 19 de Diciembre de 2003). Capital social y sociedad civil en America Latina. *Seminario BID sobre La Agenda Ética Pendiente en América Latina*. Montevideo, Uruguay.
- Kumlin, S., y Rothstein, B. (2003). Investing in Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions. *Annual Meeting of the American Political Science Association*. Philadelphia, USA.
- Levi, M. (1998). A State of Trust. En V. Braithwaite, & M. Levi, *Trust and Governance* (págs. 77-101). New York: Russel Sage Foundation.
- Linares, F. (2007). El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva. Una aproximación analítica. *Revista Internacional De Sociología (RIS)*, LXV (46), 131-160.
- Lo Vuolo, R., & Barbeito, A. (1998). *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador*. Buenos Aires: Miño y Dávila- CIEPP.
- Márquez, Á. (1996). *La quiebra del sistema educativo argentino*. Montevideo: Libros del Quirquincho.
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Minujin, A., & Kessler, G. (1995). *La nueva pobreza en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Nino, M. (2003). Privatización 2- Reforma Previsional-La subordinación del interés público en el proceso democrático de decisión y negociación en la Argentina. *Realidad Económica*(195).
- North, D. (2006). *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México: FCE.
- Offe, C. (1999). How can we Trust our Fellow Citizens? En M. (. Warren, *Democracy and Trust* (págs. 42-87). Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E., y Ahn, T. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología*, 1, 155-233.
- Patulny, R. (2005). Social Rights and Social Capital: Welfare and Co-operation in Complex Global Society. *American Review of Public Affairs*, 6(1), 59-75.
- Pelayes, O. (2000). La hipocresía neoliberal: las nuevas formas de privatización de la educación como utopía democratizadora. *Revista Herramienta*(12).
- Portes, A., y Hoffman, K. (2003). Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal. *Desarrollo Económico IDES*, 43(171), 355-385.
- Portes, A., y Landolt, P. (2000). Social Capital: Promise and Pitfalls of Its Role in Development. *Journal of Latin American Studies*, 32(2), 529-547.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). La comunidad próspera. El capital social y la vida pública. *Zona Abierta*, 94-95, 89-104.
- Rothstein, B. (2000). Trust, social dilemmas, and the strategic construction of collective memories. *Journal of Theoretical Politics*, 12, 477-501.
- Rothstein, B. (2008). Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? *QOG Working Paper Series* 16.
- Rothstein, B., y Stolle, D. (2002). "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust . *Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience*, . Budapest.
- Rothstein, B., & Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72.
- Sader, E. (2009). Postneoliberalism in Latin America. *Development Dialogue*, 51, 171-179.
- Sennet, R. (1975). *Vida urbana e identidad personal*. Barcelona: Ediciones Península.
- Sennet, R. (1978). *El declive del hombre público*. Barcelona: Ediciones Península.

Stiglitz, J., Sen, A., & Fitoussi, J. P. (2008). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Disponible en: www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.

Svampa, M. (2000). Clases Medias, Cuestión Social y Nuevos Marcos de Sociabilidad. *Punto de Vista*(67).

Sverke, M. e. (2002). No security: A meta-analysis and review of job insecurity and its consequences. *Journal of Occupational Health Psychology*, 7(3), 242-264.

Tamilina, L. (2009). The Impact of Welfare State Development on Social Trust Formation: an Empirical Investigation. *Electronic Journal of Knowledge Management* , 7(4), 501-508.

Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Envejecimiento y políticas sociales integradas en la Ciudad de México

Kristiano Raccanello

Departamento de Economía, Fundación Universidad de las Américas Puebla

kristiano.raccanello@udlap.mx

Martha Isabel Ángeles Constantino

Universidad Autónoma del Estado de México

m_angeles_constantino@hotmail.com

Nallely Molina Velasco

Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

nallely.molina@hotmail.com

Recibido: 30 de mayo de 2014

Aceptado: 29 de julio 2014

Resumen

Las personas adultas mayores aun manteniendo todos sus derechos, enfrentan obstáculos dictados por su condición y por una menor integración social. Frente a la falta de un marco institucional que vele de forma explícita para este grupo etario, el Gobierno de la Ciudad de México ha promulgado leyes que constituyen un importante avance en este sentido. Este marco legal se anticipa al aumento de la población adulta mayor en la Ciudad de México en las siguientes décadas y sustenta los programas y acciones que la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal, está llevando a cabo. Tanto los programas como las acciones buscan promover la inclusión social de manera integrada para mejorar el nivel de bienestar de las personas adultas mayores.

Palabras clave

Personas adultas mayores, derechos, desarrollo social, política social, México.

Aging and integrated social policies in Mexico City

Abstract

Older people, although preserving all their rights, have to deal with obstacles caused by their status and a lesser social integration. Because an institutional framework to protect such age group is missing, the Mexico City Government has enacted several laws that constitute a remarkable advancement in this regard. This legal framework both anticipates the increasing elderly population in Mexico City and supports programs and activities that are being undertaken by the Ministry of Social Development of the Mexico City Government, through the Institute for the Care of Older Adults in Mexico City.

Both programs and activities are aimed at promoting social inclusion, as well as improving the welfare of the elderly.

Keywords

Elderly, rights, social development, social policy, Mexico.

ANTECEDENTES

Como resultado de paulatinos procesos de investigación y desarrollo en distintas áreas del conocimiento, los avances tecnológicos se han manifestado en un mayor bienestar de la población desde el punto de vista del consumo, a veces a costa de la calidad de vida de los individuos y del medio ambiente. También, no sólo se ha proporcionado un mayor número de bienes y servicios, sino que las personas también viven por más tiempo.

Si por un lado este aspecto representa un resultado positivo para la humanidad en su conjunto, por otro se reconoce que la calidad de vida de los individuos no es uniforme al estar vinculada a factores socioeconómicos (género, edad, recursos, apoyo por parte de otros familiares, redes sociales, etc.) así como a los servicios e infraestructura disponibles y a su alcance.

De esta forma, y sin que el orden constituya una prioridad implícita en nuestro argumento, el “cuánto tiempo vivir” ha puesto una interrogante paralela: el “cómo vivir”, concepto que se resume en la calidad de vida de una persona, no sólo durante su etapa productiva, sino, y sobre todo, una vez jubilada. Este planteamiento se fundamenta en la observación de que las personas adultas mayores¹ frecuentemente viven con mayores restricciones desde un punto de vista económico y social. Las primeras son el resultado de las decisiones de ingreso y consumo que han sido tomadas en los años previos, mientras que las segundas responden a aspectos ligados a la sociedad en su conjunto. Por un lado, las necesidades económicas, en concomitancia con un mayor individualismo, han impulsado a privilegiar los propios intereses con una menor atención hacia los demás y, por otro, las redes sociales de las personas adultas mayores se adelgazan de forma natural con el pasar del tiempo. De esta forma, estas personas pueden verse marginadas tanto por los familiares, quienes no pueden o no quieren hacerse cargo de ellos, como por la sociedad, que no les proporciona el apoyo y la consideración que merecen. Esta situación puede ser el resultado del desconocimiento por parte de la sociedad en cómo ayudarlos social, emocional y asistencialmente, así como por parte de los familiares, quienes ignoran qué hacer y cómo atender a las personas adultas mayores cuando se encuentran con alteraciones en su salud física, orgánica, psicológica y mental (Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 2011).

Este trabajo se articula de la siguiente forma: primero se aborda el tema del envejecimiento y los problemas que enfrentan las personas mayores de 60 años, en particular las mujeres. Sucesivamente, se considera el marco institucional a nivel internacional en el cual, a pesar de algunos recientes avances, todavía, no hay un llamado explícito a este grupo etario enfatizando el rol del Gobierno del Distrito Federal (GDF) como un importante punto de referencia en cuanto al compromiso legal e institucional con las personas adultas mayores. La respuesta del GDF a las personas adultas mayores según sus derechos articula a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, de la cual depende el Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF). En este tenor se indican los esfuerzos y los alcances de las acciones que el IAAM-DF realiza en relación a distintas necesidades de las personas adultas mayores. Finalmente, se presentan las conclusiones y los retos pendientes.

EL ENVEJECIMIENTO

El envejecimiento es un proceso natural que comienza desde el nacimiento del individuo, manifestándose a través de distintos cambios físicos y biológicos. Durante las etapas de la vida una persona necesita, adquiere y acumula capacidades, conocimientos y recursos que, además de permitirle gozar de un determinado nivel de vida, le serán de utilidad en las etapas sucesivas. En un primer momento estos elementos son proporcionados por los padres, y posteriormente es responsabilidad de la persona misma procurárselos, eventualmente recibiendo el apoyo por parte de la sociedad. No obstante, es esta última la que debería tomar una particular predominancia cuando la persona adulta mayor no está en grado de proveer por sí misma a sus necesidades.

Al envejecer, las capacidades de un individuo se modifican y su salud en particular, puede verse afectada; se observan cambios en sus actividades, intereses, prioridades, tipo y profundidad de las relaciones sociales. Adicionalmente, se reconoce que el envejecimiento es un proceso que se asocia con la pérdida gradual de las

¹ En México, según la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, y en la Ciudad de México de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 fracción I de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal, las personas adultas mayores son aquellas que tienen 60 años o más de edad que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional. Aun cuando en otros países la denominación de estas personas pueda diferir (a menudo se hace referencia a ellos como a las personas de la tercera edad), al tratarse de normas de derecho positivo, el término personas adultas mayores se aplica en México, sin perjuicio para aquellas denominaciones con que puedan conocerse estas personas en alguna otra legislación.

capacidades motrices y cognoscitivas; un mayor riesgo de discapacidad; la posibilidad de contraer enfermedades crónico-degenerativas como la diabetes, cardiovasculares, el cáncer y los trastornos de salud mental. Estos aspectos resultan ser una importante barrera para una plena y efectiva participación de las personas adultas mayores.

Desde una perspectiva de género, las mujeres con más de 65 años están más expuestas a padecer enfermedades crónicas que limitan su movilidad y capacidad para vivir sin necesidad de cuidados especiales. La investigación gerontológica explica este proceso mediante el concepto de “doble riesgo.” Las mujeres se encuentran en una situación de mayor desventaja por el hecho de ser mayores y por su género (McMullin, 1996). A las mujeres mayores se les “(.) tiende a percibir como más capaces de seguir cuidando tanto del hogar como de sí mismas (.).”, y así se “(.) genera la presencia de muchas más mujeres mayores que necesitan cuidados y no los reciben, que hombres de ese grupo etario en la misma situación.” (Dolores, 2012: 331).

El carácter marcado por el género en el trabajo doméstico, la discriminación y los desequilibrios de poder dentro de la familia influyen en los factores de riesgo que siguen los cursos vitales de las mujeres y de los hombres. También se modifica la participación de las personas adultas mayores en la sociedad, de tal suerte que, dependiendo de la forma en que ésta se maneja tanto interna - por parte de la persona misma -, como externamente - por aquellos que la rodean, tengan o no una relación directa con ella -, esto influye sobre su calidad de vida y puede poner en riesgo la efectividad de sus derechos. En este sentido, la cercanía física de los familiares con las personas adultas mayores no garantiza que entre ellos se entable una comunicación verbal; de hecho, a pesar de la cercanía, los familiares no les dirigen la palabra o no las buscan (Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 2011).

En el 2011 el Secretario General de las Naciones Unidas examinó por primera vez los problemas y desafíos en el campo de los derechos humanos de las personas mayores en su Informe ante la Asamblea, sosteniendo que el problema más apremiante al que se enfrentan las personas mayores es la pobreza, materializada en la carencia de vivienda adecuada, la malnutrición, la falta de atención médica relacionada con las enfermedades crónicas, el limitado acceso al agua potable y al saneamiento, el costo prohibitivo de los medicamentos o del tratamiento médico y la inseguridad de los ingresos económicos (Naciones Unidas, 2011). Esta situación se recrudece para las mujeres al presentar una mayor dependencia económica de la pareja, historiales laborales irregulares que se asocian con menores pensiones al momento de la jubilación, conjuntamente con una mayor longevidad respecto a los hombres. En este caso, la carencia de ingresos se explica por el hecho de que las mujeres, durante la juventud y en la vida adulta, han tenido que dedicar más tiempo a las labores domésticas y a las tareas del cuidado de la familia, repercutiendo en una menor posibilidad de insertarse en el mercado laboral. Así, aunque las diferencias de género en materia de pobreza en los hogares son menos marcadas en la vejez, la intensidad de la pobreza resulta ser más aguda para las mujeres mayores, ya que los recursos acumulados a lo largo de su vida y con los que se enfrenta a la vejez son menores que los de los hombres. En el foro *El adulto mayor en el Distrito Federal. Por una sociedad integral en el siglo XXI*, organizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1997, Lozano (Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, 2011) indicó que los adultos mayores pueden caer fácilmente en un ciclo enfermedad-pobreza, situación que está ligada a tres factores: I. el tipo de enfermedad, II. un bajo nivel de ingresos, y III. las dificultades para acceder a los servicios. Se desprende que para las personas adultas mayores la falta de recursos es una fuente de vulnerabilidad que implica una importante desventaja porque la autonomía económica está relacionada con la autonomía física y política (Montaño, 2012).

Desde un punto de vista *de jure*, independientemente de los recursos disponibles y de la edad, es evidente que los individuos mantienen intactos sus derechos como personas, pero no se puede observar que *de facto* enfrentan obstáculos dictados por su condición y aceptación a nivel social. La solución de largo plazo no consiste en proporcionar ambientes o condiciones privilegiadas, sino de establecer una conciencia social dentro y fuera del ámbito familiar reconociendo que las personas adultas mayores no siempre pueden satisfacer sus necesidades de manera independiente y en la forma requerida. Mientras no exista suficiente conciencia social, mediada por los aspectos económicos y familiares que corresponden a cada caso, las personas adultas mayores están expuestas a tener que enfrentar varias dificultades sin apoyo. La extensión de este problema por su tamaño y alcance ha motivado que distintos actores a nivel privado (fundaciones, asociaciones civiles, OSCs, entre otros) y público (instituciones de gobierno), con los medios a su disposición, intenten ofrecer soluciones viables en el corto, mediano y largo plazo. Para tales efectos, aunque en el largo plazo se busca una mayor sensibilización por parte de la sociedad, en el corto plazo la presencia de acciones de corte asistencialista por parte de las instituciones públicas es indispensable para poder enfrentar aquellas necesidades básicas inmediatas, en particular cuando el apoyo por parte de los familiares es ausente. Es más, frente a la falta de apoyos por parte de las redes familiares,

el gobierno tiene la responsabilidad y la obligación de velar por los intereses de los ciudadanos más desprotegidos.

MARCO INSTITUCIONAL INTERNACIONAL

Las personas adultas mayores ven reconocidos sus derechos en el marco jurídico internacional donde se indican los principios fundamentales de las personas en general, pero sin un énfasis explícito con respecto a la edad (Barahona Riera, 2012). No obstante, éstas son tuteladas desde la perspectiva de los derechos humanos y, en este sentido, las Naciones Unidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966) - que debe y se ha interpretado de forma incluyente - señalan el derecho a la no discriminación en cuanto al empleo, acceso a la vivienda, cuidado de la salud, servicios sociales y alimentación (art.2), así como el derecho a ser tratados con dignidad, protección contra la violencia, el rechazo u otros tipos de abusos (art.12).

En vista del incremento de su participación a nivel mundial en las próximas décadas, tanto las condiciones como las necesidades de las personas adultas mayores han sido reconocidas a nivel internacional en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento realizada en Madrid en el 2002. Consecuentemente, ha surgido una mayor conciencia que ha impulsado la “(..) tutela, protección y promoción de los derechos humanos de las personas mayores (..) ” basados en el “(..) principio de igualdad y no discriminación de la vejez (..) ” (Acle Mautones, 2012: 61). De acuerdo al principio de no discriminación plasmado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966, art.2), es una responsabilidad de los Estados el garantizar los derechos (también) de las personas adultas mayores, en términos legales y reales. De esta forma, se ha sugerido que los Estados deberían ver como una obligación el “(..) ampliar la cobertura de las pensiones mediante sistemas no contributivos y proveer pensiones alimentarias para las personas mayores sin recursos.” (Barahona Riera, 2012: 237).

Aun cuando estas acciones sean justificadas desde un punto de vista social, se tuvo que esperar hasta el 2011 para un pronunciamiento explícito en cuanto a la necesidad de enfrentar la problemática relativa a los derechos de las personas mayores, evidenciando las distintas dimensiones, así como los principales obstáculos que enfrentan (Naciones Unidas, 2011).

POLÍTICAS DIRIGIDAS A LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES

Avances en América Latina

Las normas que se refieren expresamente a la protección de las personas adultas mayores son relativamente recientes en los países de América Latina al promulgarse y aplicarse a fines de la década de 1980.

Debido a que la calidad de vida en la vejez depende de los progresos que se logran en las tres áreas prioritarias: I. las personas de edad y el desarrollo, II. el fomento de la salud, y III. la creación de entornos propicios y favorables (Pugliese, 2010), una de las limitaciones más importantes que se presentan en esta región para el seguimiento de la situación de las personas mayores, es la falta de análisis de información sobre estos temas fundamentales que guardan una estrecha relación con el bienestar.

Para los adultos mayores, uno de los elementos que más incide en su bienestar se asocia con lo económico, ligado a su vez con la calificación de la fuerza laboral. Para ello se considera que los niveles de calificaciones básicas que posee la población de edad avanzada, como por ejemplo los escasos niveles de alfabetización y capacidad de cálculo, propician la informalidad y la inestabilidad laboral, así como una baja remuneración (Paz, 2010). La búsqueda de opciones laborales por parte de las personas adultas mayores ocurre cuando quieren sentirse útiles y perciben estar en grado de poder desempeñar las actividades o no pueden mantener el nivel económico que tenían en los años previos ya sea porque no tienen derecho a una pensión suficientemente elevada, por no haber acumulado suficientes activos a lo largo de la vida, cuyas rentas les permitan reducir la presión económica o, en algunos casos, para seguir manteniendo a las generaciones más jóvenes (Villagómez, 2013).

De esta manera, y sobre todo en la edad avanzada, en caso de enfrentar una situación económica prohibitiva, las alternativas que quedan a disposición son: I. el abandono y la pobreza, II. compartir el domicilio con algún hijo o hija, a veces sufragando parte de los gastos, o III. acceder a algún asilo público o privado, según las posibilidades económicas de los descendientes de la persona adulta mayor.

De acuerdo con los relatos recopilados por Villagómez (2013), resulta evidente la necesidad de proporcionar alternativas laborales a las personas adultas mayores, pero éstas deben de estar coordinadas adentro de una estrategia de mayor alcance y profundidad (Viscusi, 1979). Por ejemplo, las personas deben comenzar a planear

su retiro y ahorrar para la jubilación, en caso de tener acceso a un plan de jubilación contributivo, desde la etapa productiva y alcanzar esta meta en el largo plazo. Eventualmente, si las personas no tuvieran la posibilidad de tener acceso a una jubilación, deberían tratar de ahorrar de acuerdo al nivel de vida que planean alcanzar una vez que ya no se desempeñen en el mercado laboral, teniendo en cuenta que los patrones de gasto varían con la edad (OECD, 2005).

Para mitigar los problemas económicos que se derivan de la precariedad laboral de las personas adultas mayores, en América Latina se han implementado iniciativas que buscan colmar las brechas de conocimientos y/o habilidades, y agilizando su colocación en el mercado laboral. Ejemplo de ello es la oferta de capacitación para el empleo en Chile, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá, Puerto Rico y Uruguay; o el desarrollo de bancos de datos e información para poder facilitar el conseguir empleo a las personas mayores (en El Salvador, México y Puerto Rico). Estas acciones son necesarias frente a la discriminación laboral de la cual son objeto las personas adultas mayores por razones de edad, pero más importante aun es el ejemplo que ofreció Panamá en 2007, cuando la Asamblea Nacional aprobó que los trabajadores del sector públicos con 75 años cumplidos pudieran seguir desempeñándose en este sector (Paz, 2010).

Avances en México y en el Distrito Federal

En México, en 1979 el Gobierno Federal creó el Instituto Nacional de la Senectud (INSEN) el cual, durante las siguientes dos décadas llevó a cabo tareas médico-asistenciales en beneficio de las personas adultas mayores (Villagómez, 2013). De esta forma, la política social implementada por el Estado Mexicano no tenía mayor impacto, limitándose a la formación de clubes, talleres de artesanías/manualidades, y a la creación de asilos, gestionando, a través de la firma de convenios con el sector privado, descuentos para reducir la carga económica que tenía que soportar esta población en la compra de algunos artículos de primera necesidad como, por ejemplo, los medicamentos.

Reconociendo que las personas adultas mayores eran “invisibles” a los programas, acciones sociales y servicios del Estado, las autoridades de la Ciudad de México plantearon la necesidad de abatir los importantes rezagos en las áreas de salud, económica, educativa y social. La búsqueda de una sociedad incluyente, que respete los derechos de este sector de la población, se asocia con una percepción diferente de la vejez y del envejecimiento y requiere de un enfoque integral y coordinado de atención.

En la Ciudad de México, el GDF constituye un importante punto de referencia por cuanto concierne a los derechos de las personas adultas mayores. El 7 de marzo de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal se publicó la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000b) la cual refrenda el derecho de los adultos mayores de vivir una vida con calidad. En particular, de forma consistente con la visión de Capital Social establecida por el actual Jefe de Gobierno y cuya responsabilidad recae principalmente en la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, el GDF provee a las personas adultas mayores una atención integral: alimentación, vivienda, recreación, medio ambiente saludable, educación, pensión alimentaria (a los adultos mayores de 68 años), servicios médicos y medicamentos gratuitos, crédito para vivienda, descuentos en los impuestos de predial y agua, pasaje gratuito en autobuses RTP, STC Metro, Trolebús, Tren Ligero y Metrobús. Debido a que las personas adultas mayores pueden estar sujetas a situaciones de violencia, a través de distintos acuerdos con otras instancias del GDF, se han creado las Unidades de Atención a la Violencia Familiar que proporcionan orientación y asesoría para atender y solucionar aquellas situaciones de maltrato físico, económico, psicológico o sexual.

La Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en el Distrito Federal señala que las personas adultas mayores (art.5) tienen derecho a no ser discriminadas, a una vida libre de violencia, a ser protegidos contra toda forma de explotación y a recibir protección por parte de su familia como por parte de las autoridades. Asimismo, se reconoce la importancia del entorno y de las relaciones sociales y familiares buscando que vivan de forma digna y decorosa manteniendo contacto con la familia cuando no estén con ella.

En relación a la procuración de justicia, tienen el derecho a recibir el apoyo por parte de las instancias competentes, contar con asesoría jurídica gratuita y con un representante legal, en caso de ser necesario, para buscar proteger su patrimonio. También, se garantiza que puedan satisfacer las necesidades de salud, alimentación y el acceso a los programas de asistencia social y laboral para poder gozar de una mejor calidad de vida.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2012) reconoce estos derechos que constituyen el fundamento jurídico para proporcionar la atención integral que actualmente ofrece el GDF. Al garantizar estos

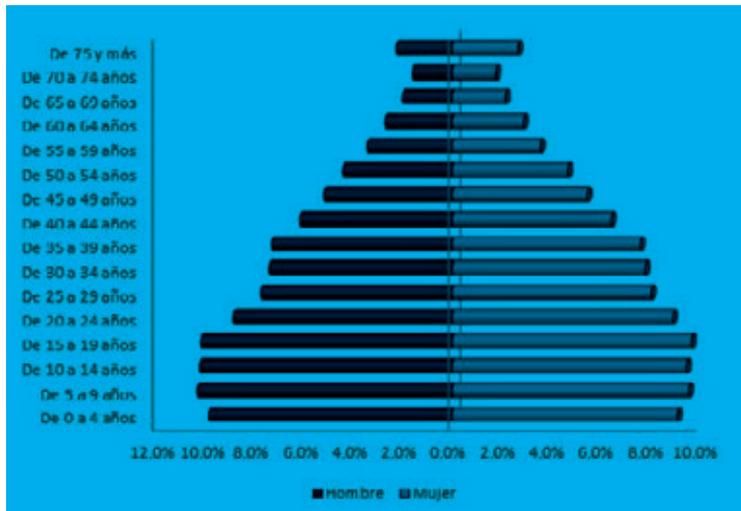
derechos se busca que las personas adultas mayores puedan tener una vida propia y que se desempeñen de forma independiente.

A nivel federal, un importante avance en cuanto a la satisfacción de las necesidades de las personas adultas mayores ocurrió a comienzo de la década pasada cuando el INSEN se convirtió en el Instituto Nacional de Adultos en Plenitud (INAPLEN) el cual estaba coordinado por el órgano rector de la vigilancia del respeto de los derechos a los adultos mayores, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El 25 de junio de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (Congreso de la Unión, 2002). Con esta Ley se establecieron las bases y disposiciones para garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores mediante la regulación de: I. la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores, II. los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y III. el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM), que reemplazó el INAPLEN. Esta Ley se reformó por última vez el 9 de abril del 2012 en los artículos 38 y 40 al introducir los lineamientos de conformación del Consejo Directivo y del funcionamiento del INAPAM.

Personas adultas mayores en el Distrito Federal

En México, la pirámide de población para el 2010 mostraba una clara prevalencia de la población joven de edad inferior a los 20 años, a pesar de una menor participación de los niños entre 0 y 4 años. A medida que aumenta la edad, de forma simétrica de acuerdo al género, la participación disminuye paulatinamente y vuelve a incrementarse a partir de los 75 años (Figura 1). A pesar de que este ensanchamiento es esperado, debido a que se considera un rango de edad mayor respecto a los demás, se observa una menor participación a nivel nacional de este segmento etario en comparación al observado en la Ciudad de México (Figura 2).

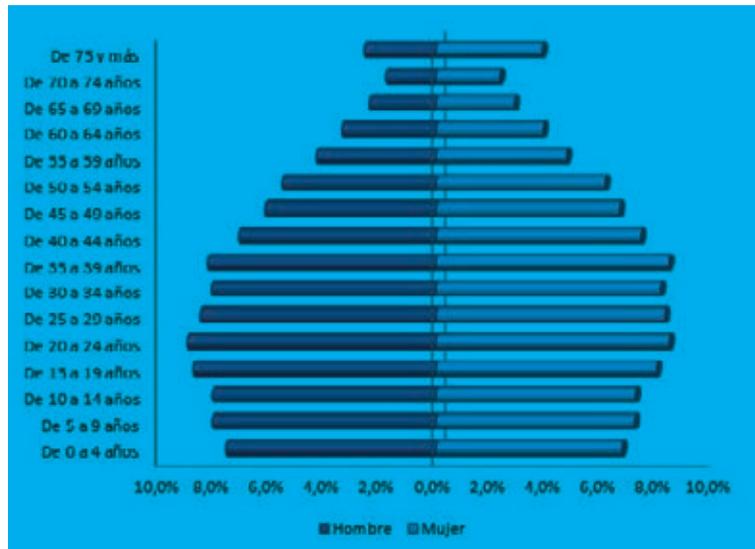
FIGURA 1
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN MÉXICO 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

En la Ciudad de México, también conocida como Distrito Federal al ser sede de los poderes federales de los Estados Unidos Mexicanos, la pirámide demográfica para el 2010 mostraba una menor participación de los estratos de población más jóvenes y un ensanchamiento en los estratos entre los 20 y los 39 años. De igual forma que en la figura 1, al rebasar los 75 años de edad ambos géneros, pero sobre todo las mujeres, aumentan su participación.

FIGURA 2
PIRÁMIDE DE POBLACIÓN DISTRITO FEDERAL 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

En el marco de la celebración del Día Internacional de las Personas de Edad (1 de octubre) el INEGI compila estadísticas con temas relacionados a empleo, salud, mortalidad y problemas de los adultos mayores para cada uno de los estados de la República Mexicana. Para el Distrito Federal, la concentración y evolución de la población se ha caracterizado por la transición demográfica hacia el envejecimiento. El INEGI (2011a) reporta que en 2010 en el Distrito Federal habitaban 1,003,648 personas de 60 años y más, siendo la entidad a nivel nacional con el mayor porcentaje de población envejecida (11.3%).

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN 1950-2030 EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Grupos de edad (años)	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030
0 a 14	35.9	41	41.5	37	30.5	26.1	21.9	20.5	18.8
15 a 59	58.7	53.5	53.2	57.3	62	63.9	64.6	63.9	60.8
60 y más	5.2	5.2	5.3	5.7	7.1	8.5	11.3	15.6	20.4
No especificado	0.2	0.3	0	0	0.4	1.5	2.2	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Índice de envejecimiento	14.5	12.7	12.8	15.4	23.3	32.6	51.6	76.1	108.5

Fuente: CONAPO, Proyecciones de la Población, 2010-2030. INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

De acuerdo con la información demográfica proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (CONAPO), las proyecciones para el 2020 y el 2030 anticipan que en los próximos quince años la proporción de personas mayores de 60 años rebasará a los menores de 15 años (Tabla 1).

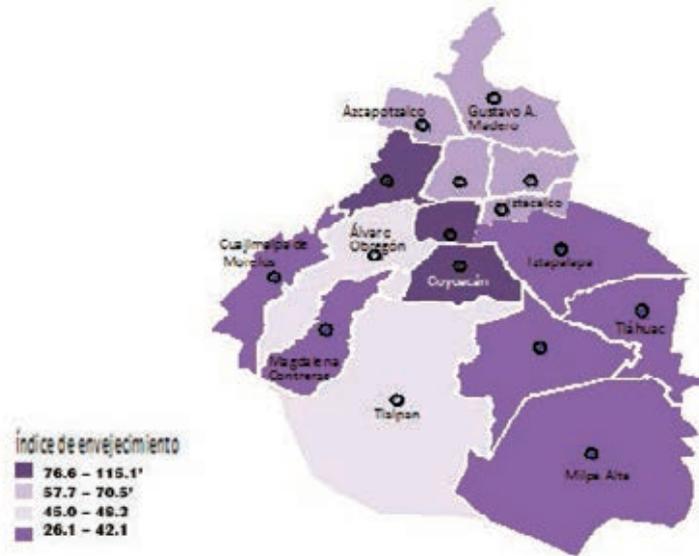
Por esta razón, el índice de envejecimiento (la relación entre la población de 60 y más años respecto a la población menor de 15 años) se incrementará paulatinamente, lo cual representa un llamado para proyectar y seguir atendiendo a las necesidades de este grupo etario. Un rasgo distintivo del envejecimiento de la población ya evidenciado en las pirámides poblacionales a nivel nacional y para la Ciudad de México, es el predominio femenino como consecuencia de una mayor esperanza de vida de las mujeres respecto a los hombres.

En las siguientes décadas se espera que la participación de las personas de edad de 0 a 14 años se reduzca del 21.9% (2010) al 20.5% (2020) para alcanzar el 18.8% en el 2030, mientras que los mayores de 60 años aumentarían el 11.3% (2010) al 15.6% (2020) y finalmente al 20.4% (2030). En el 2010, la delegación² Benito Juárez presentaba el

² La Ciudad de México está dividida en 16 delegaciones y cada una es un órgano político-administrativo para el funcionamiento del GDF (<http://www.df.gob.mx/index.php/delegaciones>).

mayor índice de envejecimiento, 115 adultos mayores por cada 100 niños, veinte años antes había registrado un índice de 55 adultos mayores por cada 100 niños. Al igual que la Benito Juárez, las delegaciones Miguel Hidalgo y Coyoacán registraron unos índices de envejecimiento del 78.3 y 76.6% respectivamente. El menor valor se observó para la delegación Milpa Alta, 26 adultos mayores por cada 100 niños, resultado de la conformación de la estructura por edad de esta delegación, en donde los grupos de edades jóvenes crecen a un ritmo mayor en comparación con otras delegaciones (INEGI, 2011a). En la figura 3 se reporta el rango del índice de envejecimiento por cada delegación de la Ciudad de México.

FIGURA 3
ÍNDICE DE ENVEJECIMIENTO POR DELEGACIÓN, 2010



Fuente: INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2010.

El INEGI (2013a) reporta también el índice masculinidad (número de hombres por cada cien mujeres) de la población adulta mayor en el Distrito Federal; mientras que el índice en 2010 era de 73 hombres por cada 100 mujeres se espera que para el 2030 aumente levemente hasta 74 hombres por cada 100 mujeres.

En cuanto a vulnerabilidad y pobreza, la población mayor de 60 años en el Distrito Federal se encuentra en una mejor situación respecto a la que reside en el resto del país (Tabla 2), resultado de la presencia de los servicios a disposición de la población en esta ciudad y de las políticas que han sido implementadas por parte del GDF. No obstante estos porcentajes, en las delegaciones existen todavía diferencias que justifican la necesidad de seguir realizando acciones e implementar programas focalizados hacia los grupos de población más vulnerable.

Los resultados destacan que en el Distrito Federal se ha avanzado en cuanto a la solución de las carencias sociales y a la solución de la pobreza; en este sentido, la vulnerabilidad por ingresos en la Ciudad de México resulta ser 6.5 veces más baja que a nivel nacional.

TABLA 2
PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN DE 60 AÑOS Y MÁS POR SITUACIÓN DE POBREZA Y VULNERABILIDAD, 2012

Indicadores	Total	
	Distrito Federal	México
Población vulnerable por carencias sociales	28.7	72
Población vulnerable por ingresos	7.4	49.4
Población en situación de pobreza	18.7	43.2
Población no pobre y no vulnerable	45.3	21.8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2013a, 2013b).

EL INSTITUTO PARA LA ATENCIÓN DE LOS ADULTOS MAYORES EN EL DISTRITO FEDERAL

El GDF mediante la creación del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF) ha reconocido la importancia de realizar acciones estructuradas, incluyentes y orientadas a promover políticas públicas, implementando programas de atención integral, impulsando el ejercicio pleno de sus derechos, y fomentando una cultura del envejecimiento activo. Es decir, mejorar la calidad de vida de las personas adultas mayores que residen en la Ciudad de México.

El IAAM-DF se creó por Decreto del Jefe de Gobierno, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de junio de 2007, presentando antecedentes en el “Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal” en febrero de 2001 y en la aprobación de la entonces Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal en 2003 (IAAM-DF, 2014a).

Actualmente el IAAM-DF tiene a su cargo el Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal y opera varias acciones; entre las cuales destacan:

1. Visitas Médicas Domiciliarias para los derechohabientes de la Pensión Alimentaria,
2. Visitas Gerontológicas,
3. Agencia Especializada para la Atención a Adultos Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia,
4. Turismo Social “Hacer turismo es hacer vida”,
5. Escuela de Mayores, y
6. Mañanas de película.

Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal

El Programa de Pensión Alimentaria ha sido implementado por el Gobierno del Distrito Federal desde el 2003. Gracias a su contribución en la mejora de la calidad de vida de los adultos mayores, se aprobó en 2003 la Ley por la que se estableció el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 70 Años Residentes en el Distrito Federal, la cual se actualizó en 2008 ampliando el margen de edad a 68 años. Este programa tiene como rectora a la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal (Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 2000a) ya que debe cumplir el artículo 4 donde se señalan los 12 principios de la política de desarrollo social⁴.

El Objetivo General del Programa de Pensión Alimentaria es “Otorgar una seguridad económica básica, garantizando el pleno ejercicio del derecho a la pensión alimentaria a toda persona adulta mayor de 68 años que cumpla con los requisitos establecidos en la Ley que Establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años Residentes en el Distrito Federal y su Reglamento. Esta pensión económica tiene como finalidad atenuar las desigualdades sociales que enfrenta este grupo de población⁵.” (IAAM-DF, 2014a).

Los requisitos que se solicitan para que un adulto mayor sea derechohabiente del Programa son:

1. Tener 68 años o más al momento de solicitar su inscripción al padrón de derechohabientes de la Pensión Alimentaria.
2. Radicar permanentemente en el Distrito Federal, con una antigüedad mínima de tres años de residencia al momento de la solicitud de la pensión, lo que deberá acreditar a través de cualquiera de los medios reconocidos por la Ley y el Reglamento.

El medio utilizado para materializar este beneficio es una tarjeta electrónica en la que se depositan

³ A partir de 2014 el INAPAM, coordinado por la SEDESOL, ha implementado el Programa “Pensión para Adultos Mayores” que busca contribuir a la ampliación de los esquemas de seguridad social universal para las personas adultas mayores. La población objetivo del programa son las personas de 65 años de edad en adelante mexicanos por nacimiento o con un mínimo de veinticinco años de residencia en el país, que no reciban pensión mayor a 1,092 pesos mensuales por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo. El apoyo económico consiste de 580 pesos mensuales con una dispersión del recurso de 1,160 pesos cada dos meses. Este programa se basa en los 10 principios de la Política de Desarrollo Social que señala el artículo 3 de la Ley General de Desarrollo Social (Congreso de la Unión, 2004).

⁴ Estos principios son: I. Universalidad, II. Igualdad, III. Equidad de Género, IV. Equidad Social, V. Justicia Distributiva, VI. Diversidad, VII. Integralidad, VIII. Territorialidad, IX. Exigibilidad, X. Participación, XI. Transparencia, y XII. Efectividad.

⁵ Al haberse elevado a rango de Ley el derecho de recibir la pensión alimentaria, las personas que la reciben ya no se consideran beneficiarias sino derechohabientes del programa.

mensualmente recursos económicos para la adquisición de productos en establecimientos comerciales del Distrito Federal como tiendas de autoservicio, restaurantes, farmacias, mercados públicos, etc., y que a diciembre del 2013 sumaban 5,296. No permite disponer de efectivo para brindar seguridad al pensionado en su uso y con ella se garantiza la atención de los requerimientos individuales objetivos y subjetivos de cada adulto mayor, permitiéndoles incluso el ahorro.

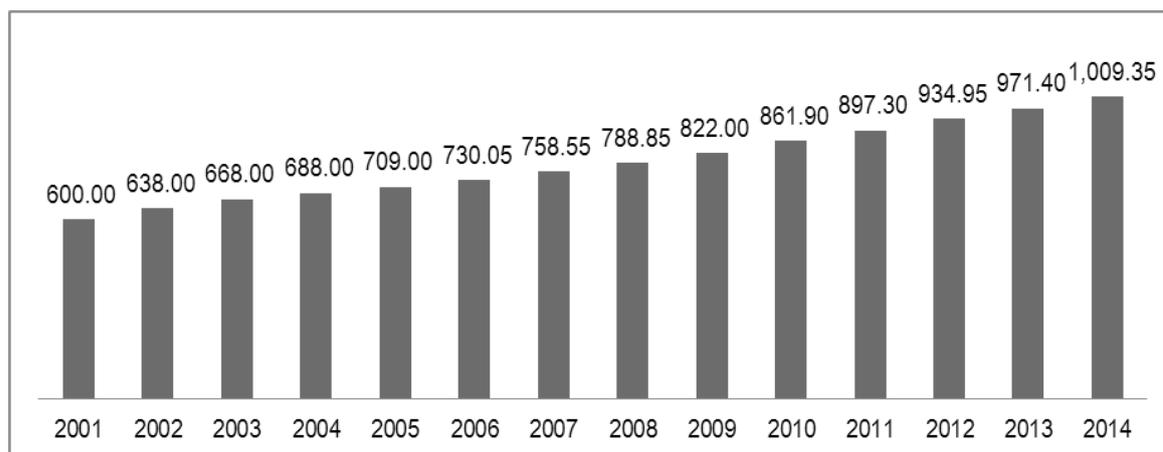
Durante el 2013 el Programa brindó una Pensión Alimentaria Mensual de 971.40 pesos por derechohabiente, que representa un aumento del 3.89% con respecto al 2012. Para el año 2014, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal anunció el aumento de la pensión a 1,009.35 pesos mensuales efectivos a partir de febrero del 2014 y con efecto retroactivo para el pago de enero del mismo año. El monto a percibir permite acceder a una canasta básica compuesta por productos que integran la pirámide alimenticia para una mejor nutrición tales como: pollo, pescado, carne, leguminosas, verduras, leche, frutas, tortilla, y azúcar, entre otros. Para poder mantener el poder de compra de los derechohabientes del Programa debido al incremento en precios de los productos de la canasta, la pensión mensual se ha incrementado anualmente entre 20 y 40 pesos (Figura 4).

El mayor beneficio de una transferencia monetaria respecto a una en especie está ampliamente justificado desde un punto de vista económico sobre el bienestar de los derechohabientes debido a que estos estarían en grado de adquirir lo que necesitan con los recursos proporcionados (Viscusi, 1979).

El número de derechohabientes con el que inició el Programa en 2001 fue de 150,000 personas. Actualmente alcanza los 480,000 derechohabientes y hasta finales del 2013, han sido beneficiadas 916,964 personas adultas mayores. Aumentando año con año su presupuesto alrededor del 7 y 10%, el Programa de Pensión Alimentaria recibió un presupuesto en 2013 de 5,459,000 millones de pesos.

FIGURA 4

MONTO EN PESOS DE LA PENSIÓN ALIMENTARIA 2001-2014.



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto para la Atención de los Adultos Mayores del Distrito Federal (2014).

Las evaluaciones realizadas al Programa revelan que la atención prestada a las personas adultas mayores por parte del IAAM-DF ha sido particularmente bien recibida ya que el 80% de la población derechohabiente la ponderó entre 9 y 10 (valor máximo). También sobresale que los indicadores del Programa están debidamente soportados con información institucional y que guardan relación con los objetivos del mismo siendo diseñados para cuantificar los resultados y avances esperados. La constante evaluación al Programa le ha permitido transitar de un primer enfoque bajo el criterio de focalización territorial hasta convertirse en una Pensión Universal Ciudadana (IAAM-DF, 2013).

El Programa contribuye al logro de la equidad e integración social, a partir de que el adulto mayor en el núcleo familiar se encuentra como un actor activo con capacidad para sustentar sus necesidades básicas.

Acciones complementarias en beneficio de las personas adultas mayores

En el foro organizado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 1997 se expusieron distintos tipos de maltrato a los cuales podían estar sujetas las personas adultas mayores: físico, psicológico, sexual, económico y social. El maltrato físico, cuando implica lesiones y existe denuncia, es relativamente fácil de detectar; por lo

contrario, el maltrato psicológico, que se manifiesta a través del “retraimiento social, depresión, desordenes de ansiedad o conductuales.”, es más difícil de detectar, pues a las agresiones verbales y actitudes impositivas hacia las personas adultas mayores se pueden sumar otras igual de violentas, como ignorarlos o tratarlos de manera infantil, lo cual, apuntaron los especialistas, “es una forma de aversión al envejecimiento” (Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, 2011:28).

Las personas adultas mayores son también víctimas de agresiones económicas, como el despojo de sus bienes, el uso ilegal de su pensión o de su tarjeta bancaria; a veces los familiares no utilizan el dinero para su bienestar desviando sus recursos y evitando sufragar los gastos para su cuidado, así como presionándolo a distribuir o heredar sus bienes en vida.

En relación al maltrato social algunos ejemplos consisten en no cederles el paso en las calles, ser impacientes con ellos, segregarlos e ignorarlos en los espacios públicos.

Con el fin de beneficiar a las personas adultas mayores en cuanto a atención médica, seguridad, educación y esparcimiento, el IAAM-DF ejecuta acciones que, de forma integral y coordinada con otras dependencias del GDF, contribuyen a alcanzar un mejor nivel de bienestar también en estas áreas.

Visitas Médicas Domiciliarias para los derechohabientes de la Pensión Alimentaria

La desigualdad en el acceso a los servicios de salud y el desamparo son más evidentes para las personas adultas mayores, por lo que se requiere cubrir con nuevos beneficios a ese grupo, teniendo como objetivos principales la protección y el mejoramiento de las condiciones individuales de salud, la disminución de la desigualdad ante la enfermedad y la elevación de la calidad de vida. El IAAM-DF frente a la necesidad de atender de manera integral a las personas adultas mayores ha puesto en marcha las Visitas Médicas Domiciliarias para Adultos Mayores.

Durante estas visitas se proporciona atención médica a los derechohabientes del Programa Pensión Alimentaria y su objetivo es realizar la Valoración Geriátrica Integral a todo adulto mayor atendido para conocer las condiciones en las que vive. Esto permite percibir si el adulto mayor sufre de violencia física, emocional y/o sexual ya sea por parte de familiares u otras personas de confianza, porque por su misma naturaleza resulta difícil documentarla o monitorearla adecuadamente, ya que muchas personas mayores prefieren no denunciar o no tienen los mecanismos idóneos para hacerlo.

Las visitas ofrecen un beneficio inherente para las personas adultas mayores adscritas al Programa de Pensión Alimentaria, lo que constituye su único requisito; favorece la participación del cuidador y/o de la familia al capacitarlos para la atención y asistencia de las personas adultas mayores.

Las actividades que realiza el médico en la visita domiciliaria tienen varios objetivos entre los cuales destacan:

1. Llevar a cabo una Valoración Geriátrica Integral.
2. Determinar, a través de una valoración geronto-geriátrica, si la persona adulta mayor requiere atención médica en el domicilio.
3. Priorizar los problemas y las intervenciones para determinar el mejor nivel de atención médica que necesita la persona adulta mayor.
4. Realizar actividades de prevención y promoción de la salud.
5. Programar visitas médicas domiciliarias para poder proporcionar un seguimiento de la atención integral.

Visitas Gerontológicas

La Coordinación de Gerontología del IAAM-DF promueve la participación solidaria y organizada de los distintos actores sociales involucrados en la atención de las personas adultas mayores, como lo son la familia, las personas que integran su comunidad y las dependencias del GDF. Para realizar una valoración integral se realizan visitas domiciliarias gerontológicas y conjuntas (véase sección anterior, numeral 2) en atención al adulto mayor y, a partir de los resultados de la visita, se ponen a consideración de la persona adulta mayor y su familia las estrategias a seguir para entablar una relación de empatía para que los interesados se sientan comprendidos y respaldados. La atención gerontológica también se brinda por vía telefónica, en persona en las instalaciones del IAAM-DF o por Internet. Entre diciembre 2012 y diciembre 2013 se realizaron 971 visitas domiciliarias y se atendieron 2,383 solicitudes telefónicas o por internet (IAAM-DF, 2014b).

Adicionalmente, la Coordinación organiza cursos de capacitación y sensibilización en las dependencias del GDF y otras instituciones para promover una cultura de la vejez, fomentando que las personas adultas mayores reciban un trato digno y adecuado en la atención de sus necesidades. Para ello, el personal de la Coordinación se capacita constantemente en temas de derechos humanos, género, lenguaje no sexista, y gerontología social comunitaria, participando, como representante del IAAM-DF, en los consejos, comités y comisiones en otras dependencias del GDF para que los programas y líneas de acción que se implementen incluyan contenidos gerontológicos y procedimientos de atención especial dirigidos a las personas adultas mayores.

Agencia Especializada para la Atención a Adultos Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia

De acuerdo con la Encuesta Nacional de la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (INEGI, 2011b) se identifican cuatro tipos de violencia contra las mujeres: emocional, económica, física y sexual. En el Distrito Federal, de las mujeres unidas y alguna vez unidas de 60 años y más, el 54.3% declaró haber sufrido algún tipo de violencia por parte de su pareja o expareja a lo largo de la relación.

Debido a los problemas de abandono y violencia familiar y con el objetivo de proporcionar una atención integral a las personas adultas mayores, en el 2010 se suscribió un acuerdo entre la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y el IAAM-DF. A partir de este acuerdo, en el mismo año se realizaron distintas acciones dirigidas a solucionar esta problemática tales como: la creación de la Agencia Especializada para la Atención a Adultos Mayores Víctimas de Violencia Familiar de la Procuraduría General de Justicia, proporcionar un mejor acceso telefónico y virtual para las personas adultas mayores a los servicios del Ministerio Público, y la integración de la Red por la Defensa de los Derechos de los Adultos Mayores, entre otras. Asimismo, para reducir la incidencia de aquellos episodios que por su vulnerabilidad ven involucradas a las personas adultas mayores se instituyó un programa para fomentar la cultura de la denuncia de los derechos humanos entre las personas adultas mayores de la Ciudad de México. A la par, el IAAM-DF ofrece un servicio de atención telefónica operado por el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Procuración de Justicia denominada “Línea Plateada” (5533 5533). Este servicio se brinda las 24hrs. los 365 días del año.

Además de contribuir a la seguridad de las personas adultas mayores, algunas de las actividades que realiza el IAAM-DF de manera integral, buscan también fomentar la integración social y cultural.

Turismo Social “Hacer turismo es hacer vida”

De gran relevancia es el convenio firmado entre la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal, a través del IAAM-DF, y la Secretaría de Turismo el 12 de marzo del 2013 para arrancar “Hacer turismo es hacer vida”.

El objetivo consiste en “promover el derecho a la educación, recreación y cultura, con un enfoque intergeneracional, a favor del envejecimiento activo, la cohesión social y familiar; lo anterior a través de recorridos turísticos locales y nacionales”. Como parte de la estrategia que busca materializar este derecho, se organizan y realizan viajes de bajo costo para las personas adultas mayores. El IAAM-DF y la Secretaría de Turismo promueven, con empresas y prestadores de servicios, paquetes turísticos preferentemente en beneficio de los derechohabientes de la Tarjeta de la Pensión Alimentaria para Adultos Mayores.

Desde marzo hasta diciembre del 2013, se han realizado 320 viajes (198 viajes locales y 122 foráneos) beneficiando a 13 mil 457 adultos mayores. A nivel local los destinos son los centros históricos de las diferentes delegaciones del Distrito Federal, mientras que los 122 viajes foráneos, para 5 mil 532 adultos mayores, tuvieron destinos tales como: Acapulco, Hidalgo, Ixtapan de la Sal, Oaxtepec, Puebla, Veracruz, y Querétaro, entre otros.

Las personas adultas mayores viajan acompañadas por personal médico, enlaces y educadoras comunitarias del IAAM-DF, de la Secretaría de Desarrollo Social y guías turísticos de la Secretaría de Turismo.

Escuela de Mayores

Esta acción, implementada desde diciembre 2010, hasta el mes de abril de 2014 ha sido respaldada a través de la creación de 123 Escuelas para Mayores, las cuales tienen el objetivo de “Fomentar la dignificación de las personas mayores creando espacios para la construcción colectiva de conocimiento útil, en el que se comparte lo que se sabe, se aprende lo que se necesita y se plantea la transformación como forma de evidenciar y concretizar los aprendizajes”.

La Escuela de Mayores es un espacio educativo que busca desarrollar e integrar colectivos de adultos mayores para que compartan sus experiencias y sabiduría. Asimismo, se conscientiza sobre las necesidades de formación

de los adultos mayores, por lo que las educadoras han diagnosticado, mediante el diálogo acerca de las demandas de sus integrantes, las actividades de su interés y que se realizan: manualidades, bordado, teatro, música, yoga, computación, natación, talleres de lectura, etc.

Estas escuelas sesionan una vez a la semana orientadas y acompañadas por una educadora del IAAM-DF la cual, siendo objeto de una constante capacitación, cuenta con una participación promedio de 30 adultos mayores por sesión.

Mañanas de película

Con esta acción, que arrancó en el mes de febrero del 2014, se “promueve con las empresas exhibidoras de películas la donación de entradas gratis al cine y tiene como objetivo general el garantizar el derecho a la cultura y recreación de las Personas Adultas Mayores derechohabientes del Programa Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años, Residentes en el Distrito Federal”.

Las personas adultas mayores pueden asistir al cine gratis dos veces al mes y en su tarjeta de la Pensión Alimentaria se les abona una cortesía cada quince días (cortesías no acumulables).

Al llegar al cine, los beneficiarios deben presentar su tarjeta de la Pensión Alimentaria y una identificación oficial para hacer válida su cortesía de lunes a viernes en funciones programadas antes de las 16:00hrs.

CONCLUSIONES

El proporcionar una respuesta a las necesidades de las personas adultas mayores es una tarea compleja que incluye la prevención y detección anticipada de éstas para poder administrar una solución eficaz; consecuentemente, de ninguna forma la atención puede, ni debe, limitarse al ‘ejercicio del presupuesto’. Actualmente, el Programa de Pensión Alimentaria y las acciones que encausa el IAAM-DF aminoran los problemas relacionados con la pobreza alimentaria y de patrimonio, atienden necesidades específicas de salud considerando la edad de los derechohabientes, fomentan el esparcimiento y la integración social. Otras necesidades, como el acceso a medicamentos gratuitos y transportes están garantizadas a través de convenios con otras dependencias del GDF que, de forma coordinada, velan por una mayor inclusión social. Todos estos esfuerzos están también alineados con que las personas adultas mayores sigan gozando de un envejecimiento exitoso al buscar mantener su funcionalidad a través de la realización de distintas actividades y conservando de un buen estado nutricional y de salud (Martínez Arronte, 2004).

No obstante, las necesidades de las personas adultas mayores varían y, entre otros factores, la urgencia de satisfacerlas está en función del contexto en el cual se originan. Por esta razón la búsqueda de soluciones integrales, eficaces y eficientes es una tarea que se realiza de forma continua con el apoyo y la colaboración de distintas dependencias del GDF. En este sentido, el IAAM-DF preside la Secretaría Técnica Adjunta del Consejo Asesor cuyo fin último es “favorecer la plena integración y desarrollo de las personas adultas mayores” (IAAM-DF, 2014a). Desde un punto de vista proactivo, es conveniente que el Instituto establezca un sistema de detección, análisis y seguimiento de las nuevas necesidades de las personas adultas mayores para poder determinar su prioridad y la(s) forma(s) más idónea(s) para su solución, contar con recursos y estructura para tales efectos. De esta forma, se podrán aprovechar economías de escala y de alcance tanto en la cobertura del Programa como de las acciones que actualmente se están llevando a cabo, y que son constantemente orientadas a satisfacer las necesidades de las personas adultas mayores.

Aunque el GDF, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal y el IAAM-DF, se ha dado a la tarea de ofrecer un conjunto de programas y acciones que buscan de forma integrada la inclusión social y un mejor nivel de vida para las personas adultas mayores, se reconoce que estos esfuerzos deberán aumentar con base en el continuo incremento de la población objetivo debido a la universalidad del Programa de Pensión Alimentaria. En particular, esta situación es el resultado de dos factores: el primero es una componente inercial ligada a la estructura demográfica de la Ciudad de México, mientras que el segundo – más difícil de cuantificar – consiste en el aumento de la demanda de la pensión alimentaria para adultos mayores debido a la migración hacia el DF desde otras entidades federativas. Para ello, el IAAM-DF, a pesar de contar con 1,300 educadoras, 71 capacitadores o enlaces, 20 coordinadores regionales, 8 gerontólogos y 45 médicos geriatras que constituyen el personal operativo del Instituto, en los próximos años deberá buscar una ampliación tanto presupuestal como del número de colaboradores, para poder seguir proporcionando un seguimiento cercano a las personas adultas mayores.

Agradecimientos

Se agradece a la Dirección General del IAAM-DF la información proporcionada para la preparación de este documento.

BIBLIOGRAFÍA

Acle Mautones, M. (2012), “El principio de igualdad y no discriminación en la vejez y la introducción de la perspectiva de edad”, en S. Huenchuan, ed., *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*: 59-74. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de la Ciudad de México.

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000a), “Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal”. En línea: <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/d1875.pdf>> (Consulta: 18 septiembre 2014)

Asamblea Legislativa del Distrito Federal. (2000b), “Ley de los derechos de las personas adultas mayores en el Distrito Federal”. En línea: <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r20604.pdf>> (Consulta: 20 octubre 2014)

Barahona Riera, R. (2012), “Nivel de vida adecuado, derechos humanos y envejecimiento”, en S. Huenchuan, ed., *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*: 229-242. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de la Ciudad de México.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH]. (2012), “Derechos de los adultos mayores”. En línea: <<http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/cartillas/9%20cartilla%20Derechos%20adultos%20mayores.pdf>> (Consulta: 17 septiembre 2014)

Congreso de la Unión. (2002), “Ley de los derechos de las personas adultas mayores”. En línea: <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/r275901.pdf>> (Consulta: 22 octubre 2014)

Congreso de la Unión. (2004), “Ley General de Desarrollo Social”. En línea: <<http://cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/dr35302.pdf>> (Consulta: 16 septiembre 2014)

Dolores, M. (2012), “La vida en femenino. ¿Construyendo fortaleza o fragilidad para la vejez?”, en S. Huenchuan, ed., *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos*: 325-347. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de la Ciudad de México.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística [INEGI]. (2010), “Censo de Población y Vivienda, 2010. Tabulados del cuestionario básico”. México, D.F.: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

____ (2011a), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las personas de edad. Datos para el Distrito Federal”. México, D.F.: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

____ (2011b), “Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares”. *Base de datos*. México, D.F.: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

____ (2013a), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las personas de edad. Datos para el Distrito Federal”. México, D.F.: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

____ (2013b), “Estadísticas a Propósito del Día Internacional de las personas de edad. Datos Nacionales”. México, D.F.: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI).

Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal [IAAM-DF]. (2013), “Evaluación Interna del Programa de Pensión Alimentaria para Adultos Mayores de 68 Años”. México, D.F.: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal (IAAM-DF).

____ (2014a), Página oficial del IAAM-DF. En línea: <<http://www.adultomayor.df.gob.mx/>> (Consulta: 12 enero 2014)

____ (2014b), “Numeralia IAAM 2013”. México, D.F.: Instituto para la Atención de los Adultos Mayores en el Distrito Federal.

Jefatura del Gobierno del Distrito Federal. (2011), “Nueva vida para nuestros mayores”. México, D.F.: Gobierno del Distrito Federal.

Martínez Arronte, F. (2004), “Salud y autocuidado”, en N. Asili, ed., *Vida plena en la vejez: 141-150*. México, D.F.: Ed. Pax México.

McMullin, J. (1996), “Teoría de las relaciones de edad y género”, en S. Arber y J. Ginn, ed., *Relaciones de Género y Envejecimiento. Enfoque Sociológico: 54-70*. Madrid: Narcea.

Montaño, S. (2012), “Las mujeres mayores y el envejecimiento con dignidad en América Latina”, en S. Huenchuan, ed., *Los derechos de las personas mayores en el siglo XXI: situación, experiencias y desafíos: 311-323*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Gobierno de la Ciudad de México.

Naciones Unidas. (1966), “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, 21º período de sesiones. Nueva York.

__ (2011), “Derechos humanos de personas mayores: Resumen del Informe del Secretario General para la Asamblea (A/66/173)”. En línea: <www.ohchr.org/Documents/Issues/OlderPersons/Resumen_informe_personas_mayores2011.doc> (Consulta: 6 enero 2014).

Organisation for Economic Cooperation and Development [OECD]. (2005), “Improving Financial Literacy – Analysis of Issues and Policies”. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development Publications.

Paz, J. (2010). “Envejecimiento y empleo en América Latina y el Caribe”. Sector del Empleo Documento de Trabajo Núm. 56. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

Pugliese, L. (2010), “Marco normativo para los derechos de las personas adultas mayores”. En línea: <http://www.bps.gub.uy/innovaportal/file/1516/1/marco_normativo_para_los_derechos_de_las_personas_adultas_mayores__l._pugliese.pdf> (Consulta: 20 octubre 2014).

Villagómez, G. (2013), “No es pecado envejecer”. México, D.F.: Ed. M.A. Porrúa y Universidad Autónoma de Yucatán.

Viscusi, K. (1979), “Welfare of the Elderly – An Economic Analysis and Policy Prescription”. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Una aproximación a la eficiencia técnica de las empresas de transporte urbano colectivo en España

Pedro Manuel Balboa La Chica

pbalboa@defc.ulpgc.es

Margarita Mesa Mendoza

mmesa@defc.ulpgc.es

Heriberto Suárez Falcón

heriberto.suarez@ulpgc.es

Recibido: 13 de octubre de 2014

Aceptado: 20 noviembre 2014

Resumen

En el presente trabajo se analiza la eficiencia técnica de las empresas de transporte urbano colectivo en España durante el período 2008-2011. El estudio se realiza tanto a nivel global como segmentado según el tamaño de las empresas, utilizando una metodología no paramétrica (DEA). A tal fin, partiendo de la información económico-financiera de estas empresas, se seleccionan los inputs y outputs para aplicar un modelo orientado a inputs con rendimientos variables a escala. Los resultados evidencian que pocas empresas se sitúan en la frontera de eficiencia, y que las más eficientes no son sólo las empresas de mayor tamaño.

Palabras Clave

Empresas de transporte urbano, eficiencia, costes, finanzas.

An Approach to the Technical Efficiency of Urban Transportation Companies in Spain

Abstract

In this paper the technical efficiency of urban public transport companies in Spain during the period 2008-2011 is analyzed. The study is conducted globally and also segmented by size of business, using a nonparametric approach (DEA). To this end, based on the financial information of these companies the inputs and outputs are selected to apply an input oriented variable returns to scale model. The results show that few companies are at the efficient frontier, and that the most efficient firms are not only larger.

Keywords

Urban transport companies, efficiency, finance, cost.

INTRODUCCIÓN

Es de destacar que todo proceso de ordenación del territorio necesita de una adecuada planificación de los transportes que dirija debidamente los flujos de tráfico. Separar los planes de urbanismo de los de transporte conduce al colapso en la circulación y de ello tenemos múltiples ejemplos.

En consecuencia, los problemas del tráfico responden a la inadaptación de las vías existentes a las necesidades de circulación, que se agrava por la coexistencia del transporte individual y colectivo. Así, por ejemplo, el tráfico en zonas urbanas es causa de confrontación entre intereses particulares y sociales.

Tal como reconoce Thomson (1976: 13), el transporte “nos lleva a donde necesitamos ir, pero no siempre por la ruta más lógica”. Así, el objetivo del economista se basa fundamentalmente en el conocimiento y cuantificación de los recursos utilizados, tratando de que satisfagan, en la mayor medida posible, las necesidades humanas, persiguiendo en muchas ocasiones un beneficio social más que un beneficio económico.

A título indicativo, y según datos del Instituto Nacional de Estadística, durante el año 2013 el transporte urbano en España fue utilizado por más de 2.700 millones de viajeros. No obstante, autores como De Rus y Herce (1996: 20) sostienen que la importancia del transporte en la economía va más allá de las variables macroeconómicas. Precisamente, por cuestiones como ésta y tal como indica López del Pino (2001: 5), “determinadas características peculiares y diversos fallos de mercado justifican una regulación pública de este sector que altera los resultados que se alcanzarían en un equilibrio de libre mercado. Esta intervención incluye generalmente el acceso al mercado, el establecimiento de niveles de servicios mínimos justificados por obligaciones de servicio público y el control de los precios”.

Evidentemente, si admitimos que el servicio y las rutas vienen impuestas, la entrada al mercado restringida, los precios controlados, la existencia de trayectos no rentables que se deben mantener por cuestiones de beneficio social, etc., podemos convenir que estamos ante un sector fuertemente regulado, a nivel local, regional, nacional e incluso comunitario.

No obstante, a pesar de esta regulación, desde mediados del pasado siglo se quería fomentar por parte de las autoridades españolas el acceso al sector del transporte, normalmente deficitario. A título indicativo, en la extinta Ley sobre ordenación de los transportes mecánicos por carretera de 27 de diciembre de 1947 se decía textualmente que se pretendía “abrir más ancho cauce a la iniciativa privada”.

En el último cuarto del siglo XX, cuando se aprobó el Reglamento Nacional de los servicios urbanos e interurbanos de transportes en automóviles ligeros, se estableció que los municipios con área de influencia recíproca y consecuentemente, interacción de tráfico, deberán coordinarse en fórmula jurídica adecuada para la prestación de los servicios, siempre bajo la atenta mirada de la Administración Pública.

En el ámbito de las Corporaciones Locales, la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, señala en su artículo 25.2 que el municipio ejercerá competencias en diferentes materias entre las cuales se incluye el transporte público de viajeros.

La gestión de estos servicios puede hacerse de forma directa o indirecta y en la citada ley se indican como posibles, las siguientes:

- La gestión directa adoptará alguna de las siguientes formas:
 - Gestión por la propia entidad local
 - Organismo autónomo local
 - Sociedad mercantil, cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local
- La gestión indirecta, por su parte, adoptará alguna de las siguientes formas:
 - Concesión
 - Gestión interesada
 - Concierto

- Arrendamiento
- Sociedad mercantil y cooperativas legalmente constituidas cuyo capital pertenezca sólo parcialmente a la entidad local.

La gestión directa es una de las figuras más utilizadas por las corporaciones locales, especialmente en lo que se refiere a la prestación del servicio de transporte urbano de viajeros. Tal es el caso de ciudades como Madrid, Barcelona, Málaga, Sevilla, Las Palmas de Gran Canaria, etc.

No obstante, la gestión indirecta adquiere cada vez mayor relevancia, ocupando la concesión administrativa un lugar preeminente. Este es el caso de ciudades como Zaragoza, A Coruña, Girona, Granada, Bilbao, etc.

En cualquier caso, serán las corporaciones locales las que autorizarán la creación, implantación y prolongación de servicios urbanos de transporte de viajeros, siendo necesario un informe de la administración pertinente en caso de coincidencia con el transporte interurbano de forma que se establezca la adecuada coordinación.

En otro orden de cosas, si partimos de tres ejes esenciales a tener en cuenta en el desarrollo de las ciudades -ciudadanos, movilidad y urbanismo- podemos advertir los problemas principales a los que actualmente se enfrenta el sector del transporte urbano, objeto de debate tanto entre los gestores de las empresas que prestan el servicio como entre las administraciones públicas responsables de la prestación del mismo.

Entre las cuestiones más suscitadas cabe destacar aquellas que giran en torno a la inversión en infraestructura y material móvil o la financiación de las empresas del sector, en la que los gestores llevan realizando especial hincapié en los últimos años.

No cabe duda que la crisis ha puesto en tela de juicio los tradicionales sistemas y formas de gestión de recursos, así como las opciones de financiación del sector público y privado español, viéndose afectado también, de forma directa e indirecta, el sector que nos ocupa. Las continuas políticas de recortes para reducir el gasto público, unidas a cambios en la forma de movilidad en las ciudades, afectan a los ingresos de las operadoras del sector, siendo imprescindible realizar ajustes de gastos y costes, sin que ello repercuta negativamente en la calidad del servicio. En suma, se requiere una gestión eficaz y eficiente con un férreo control de costes.

En este contexto, el referido servicio de transporte regular urbano atraviesa por continuas necesidades financieras con una escasa rentabilidad económica, como así se evidencia en el Informe del Observatorio del Transporte Urbano Colectivo¹ (2013), al llegar a conclusiones como las siguientes:

- Existen empresas que parecen reflejar una imagen de inestabilidad financiera, derivada de un abuso de fuentes de financiación a corto plazo o un exceso de activos inmovilizados.
- El indicador del endeudamiento del colectivo refleja un valor medio en torno al 60%, encontrando empresas con ratio de endeudamiento superior al 90% de su estructura financiera.
- Hay empresas cuya cifra de negocios no permite cubrir ni tan siquiera los gastos económicos derivados del desarrollo de la actividad.
- Por término medio, el colectivo arroja pérdidas en el resultado financiero.
- La mayor parte del colectivo de empresas arroja rentabilidades positivas a la hora de gestionar sus recursos económicos, con un ligero descenso en los valores indicadores, alcanzando en 2011 una rentabilidad económica del 3,03%.

En muchas ocasiones, tal situación económico-financiera se atribuye al carácter público que ostenta este servicio, principalmente en municipios de más de 50.000 habitantes. A tenor del artículo 26 de la mencionada Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, tales municipios por sí mismos o asociados deberán prestar, en todo caso, el servicio del transporte colectivo urbano de viajeros.

Como se señala en el mencionado Informe del Observatorio (2013), dado el techo del gasto de las Administraciones Públicas, “se tendrán que buscar fuentes de financiación alternativas que paulatinamente sustituyan las aportaciones de las Administraciones Públicas, debido a las restricciones en el gasto que limitan las posibilidades por parte de las empresas operadoras de obtener subvenciones para el servicio, al considerar como prioridad absoluta el pago de intereses y capital de la deuda pública.”

¹ El objetivo fundamental de este Observatorio es el estudio de las condiciones de explotación de las empresas de transporte urbano colectivo en superficie, realizando publicaciones bienales sobre su situación económico-financiera, estructura de costes y financiación.

Conseguir un sistema de financiación para el sector, eficiente y efectivo, es sin duda fundamental, pero tanto como la continua mejora de la propia gestión interna del servicio. A este último orden se adhiere nuestro trabajo, en el que pretendemos establecer el porcentaje de empresas eficientes de las operadoras en España del servicio de transporte urbano colectivo en superficie durante el período 2008-2011, tanto a nivel global del sector como por segmentos relacionados con el tamaño de la organización.

Cabe señalar la existencia de otros aspectos también polémicos y de interés en este ámbito, relacionados con la propia actividad del transporte, entre ellos la congestión de las ciudades, derivada del reparto del uso viario, el consumo de energía, la emisión de gases de efecto invernadero o la emisión de otros contaminantes, como el plomo, monóxido de carbono, óxido de azufre, nitrógeno, etc.

La solución a estas cuestiones pasa obviamente por una combinación de medidas que combine la racionalización de los precios del transporte, la adquisición de material móvil más amable con el medio ambiente, menos contaminante, y por una ley nacional de financiación del transporte público, ya que sólo unas pocas comunidades autónomas disponen de regulación en este aspecto.

A nuestro juicio, queda justificada la curiosidad de realizar estudios sobre el sector del transporte urbano de pasajeros², los cuales deben permitir, entre otras cuestiones, ahondar en la mejora de su situación económico-financiera, sin dejar de prestar un servicio a unas tarifas sostenibles, desde una perspectiva económica y social. El presente trabajo pretende facilitar la reflexión a gestores, responsables políticos, investigadores y ciudadanos en general a través del análisis de la eficiencia de las empresas de transporte urbano colectivo en España.

En términos generales, la eficiencia de una organización alude a la capacidad de articular convenientemente los *inputs* utilizados con los *outputs* obtenidos. En otras palabras, obtener el máximo volumen de producción, en su sentido más amplio, al mínimo coste posible, resultando consiguientemente el mejor rendimiento, técnico y/o económico, de sus factores productivos y centros de actividad.

Es indudable el interés que suscita evaluar la eficiencia de una unidad productiva, más aún cuando para el desarrollo de su actividad se requiera la utilización de recursos de índole pública. Interés que se convierte en prácticamente una obligación cuando nos encontramos en un entorno de crisis económica y financiera como la que se vive en España desde 2007. En suma, el presente trabajo puede resultar de interés para contribuir a una gestión más eficiente de la explotación del servicio público de transporte.

EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

De entre las primeras medidas cuantitativas del concepto de eficiencia se encuentra la de Farrell (1957: 259), que distingue la eficiencia técnica y la asignativa (precios). Una empresa será eficiente técnicamente si no puede producir o prestar más servicio (generar más output) dado un conjunto de factores productivos (inputs), haciendo referencia la eficiencia en precios a elegir la combinación óptima de factores (fabricar el output o prestar el servicio al coste menor).

Sea la eficiencia global, técnica o económica, su medida implica tomar de referencia un standard respecto al cual cuantificarla. De una parte, se puede obtener una medida comparando el quehacer de la empresa con respecto a lo que en ella misma se hubiere fijado en la cuantificación previa de los objetivos de la organización, bajo el paraguas del control presupuestario, obteniendo indicadores ya sea a nivel de los factores productivos consumidos, o bien de los centros y/o actividades en los que haya sido convenientemente estructurada. Otra forma de cuantificar la eficiencia es a través de la utilización de modelos frontera, considerando la realidad de la empresa con la del conjunto de su sector.

En este último contexto se ha venido utilizando en la literatura modelos con distintas perspectivas que, tal como se recoge en la Tabla 1, pudieran clasificarse atendiendo, entre otros, a dos criterios: contemplar o no una forma específica de la función frontera y el ruido estadístico.

² Si bien existe una amplia gama de estudios sobre la evaluación de la eficiencia en distintos sectores empresariales, inclusive en el sector del transporte, la literatura específica en el ámbito del transporte urbano de pasajeros por carretera en España es mucho más limitada.

TABLA 1

TIPOLOGÍA DE MODELOS PARA LA EVALUACIÓN DE LA EFICIENCIA

CRITERIO	MODELO	CARACTERÍSTICA
FUNCIÓN FRONTERA	PARAMÉTRICO	Se asume una forma funcional
	NO PARAMÉTRICO	No se asume una forma funcional específica
RUIDO ESTADÍSTICO	DETERMINISTA	No contempla existencia ruido estadístico
	ESTOCÁSTICO	Contempla existencia ruido estadístico

Fuente: Elaboración propia.

A nuestro juicio, ninguna de las alternativas planteadas puede considerarse excluyente en el estudio de la eficiencia de una unidad productiva, porque aunque si bien es verdad que el análisis no frontera posee quizás menor rigor econométrico o matemático, enriquece muchísimo la gestión práctica de una organización, a través del control de su propia gestión. En este trabajo, nos centraremos en la evaluación del grado de eficiencia de las empresas de transporte urbano de pasajeros a través de los modelos que construyen una frontera, sin asumir una función específica, respecto a la cual medir la eficiencia, utilizando un enfoque no paramétrico determinista, como es el Análisis Envolvente de Datos (DEA).

Utilizando los modelos fronteras podemos encontrar distintos trabajos sobre el sector del transporte en España, como son los de Matas y Raymond (1998), referido a 9 compañías en el período 1983-1995, Pina y Torres (2000), que se circunscribe al transporte urbano de una región española, o Castelló y Talliani (2008), referido al transporte de mercancías, entre otros.

Los modelos DEA parten de establecer un conjunto de variables que son su fuente de alimentación (inputs y outputs) para un conjunto de DMU (Decision Making Units), determinando la mejor práctica de la muestra representativa del universo poblacional, y, a partir de ahí, el grado de eficiencia versus ineficiencia de cada DMU. En nuestro caso tomaremos como Unidad de toma de decisión cada empresa operadora del servicio en España. Por consiguiente, para cada una de ellas se obtendrá su medida del grado de eficiencia, que nos permitirá determinar el porcentaje de empresas más o menos eficientes respecto a la frontera de la muestra analizada, así como los correspondientes potenciales de mejora.

Es factible cuantificar la eficiencia a través de la medición del gap existente entre los *outputs* de una unidad productiva y los de la “mejor” empresa de su sector, para unos *inputs* dados (modelo orientado a *outputs*), o bien la que se deriva de comparar los *inputs* utilizados respecto al nivel de *outputs* dados (modelo orientado a *inputs*). De ello se deduce que con el análisis de eficiencia a través de los modelos DEA no se pretende fijar el estándar ideal, máximo o teórico para operar en el sector sino que este se sustituye por el que ostentan las mejores empresas consideradas en el estudio.

De otra parte, la forma de la frontera de producción guarda relación con los rendimientos a escala. A este respecto, encontramos en la literatura el DEA desarrollado con rendimientos a escala constantes (CRS) que posteriormente se extiende hacia situaciones de rendimientos variables (VRS), permitiendo diferenciar en la eficiencia técnica global la puramente técnica y la eficiencia a escala, métodos que son descritos en Fare, Grosskopf y Lovell (1994)³.

En este trabajo se ha optado por utilizar un modelo DEA con rendimientos variables a escala, reduciéndose de este modo el efecto de la escala en la selección de las empresas que determinan la frontera de eficiencia. Además, de las dos opciones que permite este análisis, se ha elegido la opción de minimización de los inputs con el output existente (Modelo orientado a *inputs*).

Como resultado de aplicar el modelo DEA comentado sobre las empresas de transporte urbano de la muestra, se obtiene la denominada clasificación de eficiencia. Dicha clasificación presenta, por un lado, un listado de las empresas analizadas con sus correspondientes niveles de eficiencia que nos conduce a una categorización de los resultados obtenidos.

3 Citado en Coelli (2008).

El análisis DEA permite además determinar las mejores prácticas dentro de la muestra analizada, esto es, aquellas empresas que se pueden tomar como referencia externa. El resto de las mismas para acceder a la frontera de eficiencia tendrían que acometer algunas mejoras. Del programa de análisis DEA utilizado para el estudio se puede obtener un resumen de los potenciales de mejora que, con relación a los inputs y outputs seleccionados, presentan las empresas que no han alcanzado un nivel de eficiencia del 100%. Dichos porcentajes se obtienen para el total de la muestra como suma de las mejoras potenciales parciales que se podrían llevar a cabo, no siendo más que la expresión cuantitativa de la disminución de inputs o aumento factible de outputs.

SELECCIÓN DE LAS DMU

La muestra representativa del sector objeto de análisis está configurada por 42 DMU (empresas prestatarias del servicio de transporte urbano de viajeros en diferentes provincias del territorio español). Todas ellas han presentado los estados contables de los ejercicios 2008 a 2011 en los Registros Mercantiles correspondientes, y han superado una serie de filtros y controles que fueron establecidos, principalmente con el propósito de su homogeneización en cuanto a que su actividad esencial fuera el transporte urbano de viajeros así como que en el municipio en que opere tenga más de 50.000 habitantes⁴.

Definitivamente, tras la aplicación de las correspondientes restricciones, para el período objeto de estudio (2008-2011), la muestra queda repartida por Comunidades Autónomas de la forma que se muestra en la Tabla 2, quedando representadas concesionarias de todos los tamaños y de las distintas formas de titularidad jurídica existentes. Se ofrece un panorama representativo de las empresas del sector, toda vez que el conjunto de entidades presta servicio a cerca del 60% de la población total que vive en ciudades de más de 50.000 habitantes.

TABLA 2

DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

CC.AA/ Ciudad Autónoma	Nº Empresas	CC.AA/Ciudad Autónoma	Nº Empresas
 Andalucía	9	 Aragón	1
 Cataluña	5	 Extremadura	1
 Com. de Madrid	2	 Islas Baleares	1
 Com. Valenciana	6	 Princip. de Asturias	3
 Galicia	3	 Navarra	0
 Castilla y León	4	 Cantabria	0
 Euskadi	2	 La Rioja	1
 Canarias	2	 Ceuta	0
 Castilla-La Mancha	1	 Melilla	0
 Región de Murcia	1	TOTAL	42

Fuente: Observatorio TUC (2013).

Como puede observarse en la Tabla 3, y se recoge en el citado Informe del Observatorio del Transporte Urbano Colectivo, se trata de empresas que podríamos caracterizar en la siguiente forma:

- Constituidas en su mayor parte hace más de 10 años. “Probablemente, en ello ha tenido una incidencia significativa el hecho de estar ante un sector excesivamente regulado; se legislan aspectos tales como la fijación de tarifas, el acceso al mercado, las fórmulas de gestión, la integración de redes de transporte, los itinerarios, las paradas, la adquisición y el uso de infraestructuras, etc. A todo esto se añade la excesiva dependencia de subvenciones públicas al verse obligadas, en la inmensa mayoría de las ocasiones, a la prestación de servicios no rentables, motivado por cuestiones eminentemente sociales. Es cierto que si bien la obtención de subvenciones de la Administración Pública supone unos ingresos garantizados, la

4 Se ha utilizado la misma muestra de empresas configurada para los informes del ya citado Observatorio, con sus mismos filtros y controles, relacionados con la disponibilidad de las cuentas, número mínimo de empleados, estado, habitantes del municipio y su actividad principal. A este respecto puede verse el segundo informe de dicho Observatorio (2013:45).

demora que caracteriza a la Administración en el pago de las mismas desmotiva a los capitales privados a competir en y por el sector”. (OTUC, 2013: 47).

- En cuanto a la forma jurídica, la mayor parte (76,19%) “está conformada por sociedades anónimas, consecuencia de la estructura empresarial del sector, donde es muy habitual la existencia de empresas municipales de transporte. Son básicamente sociedades anónimas municipales las utilizadas por los ayuntamientos para prestar el servicio en los municipios mayores, copando éstas la mayor parte del negocio” (OTUC, 2013: 48).
- Respecto a la titularidad jurídica, debemos precisar en primer lugar que, tal como se ha comentado con anterioridad, en España la gestión del servicio que nos ocupa puede hacerse de forma directa por la Corporación Local o gestionarse de forma indirecta.

De las DMU (Decision Making Units) que configuran la muestra, la titularidad jurídica presenta un comportamiento más dispar. El 38,09% de las empresas son públicas y el 57,14% privadas, siendo la dimensión promedio mayor en el caso de las públicas que en el de las privadas que, generalmente, se responsabilizan del servicio en los municipios más pequeños.

- Con relación al número de trabajadores, más del 75% de las empresas tienen menos de 500 trabajadores.

TABLA 3

CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA.

Criterios de clasificación		Número de empresas	Porcentaje	Cifra de negocios media 2011 Miles €	Fondos propios medios 2011 Miles €
Antigüedad	Más de 10 años	38	90,48%	30.467,94	13.343,20
	Entre 5 y 10 años	2	4,76%	1.955,50	1.277,25
	Entre 1 y 5 años	2	4,76%	6.504,51	-1.039,62
	Total	42	100,00%	27.255,48	11.622,13
Personalidad Jurídica	Sociedades Anónimas	32	76,19%	33.663,96	13.103,67
	Sociedades Limitadas	10	23,81%	6.748,37	7.029,36
	Otras figuras	-	-	-	-
	Total	42	100,00%	27.255,48	11.622,13
Titularidad	Pública	16	38,09%	51.946,85	19.133,45
	Privada	24	57,14%	12.809,70	7.842,98
	Mixta	2	4,77%	3.073,97	637,07
	Total	42	100,00%	27.255,48	11.622,13
Número de trabajadores	Inferior a 250	25	59,52%	5.804,90	2.682,49
	Entre 250 y 500	7	16,67%	17.649,52	14.772,33
	Entre 501 y 1.000	5	11,90%	20.828,18	669,87
	Superior a 1.000	5	11,90%	154.384,04	63.492,34
	Total	42	100,00%	27.255,48	11.622,13

Fuente: Adaptada de II Informe Observatorio TUC (2013).

SELECCIÓN DE VARIABLES

El primer paso en el Análisis Envolvente de Datos lo constituye la selección de las variables inputs y outputs que se van a contemplar en el análisis multidimensional de la eficiencia de la muestra. Es la elección de las variables

un tema fundamental para la robustez y validez de las conclusiones a obtener. Ahora bien, concretar los inputs y outputs, las fuentes de las que se alimenta el Modelo, no resulta fácil en un sector en el que se carece de información pública de nociones claves como son los kilómetros recorridos, viajeros transportados u otras variables de índole técnica.

Por ello, de una parte, definimos como recursos o indicadores de entrada a las unidades de medida que representan los principales factores productivos que se utilizan para llevar a cabo la prestación de servicios. Ellos son los criterios utilizados para evaluar la economía y la eficiencia de los programas y servicios. Dado un cierto nivel de actividad, la mejora de la eficiencia requiere una disminución del consumo de estos elementos, cuales son de índole material, técnico o humano. Así pues, la selección de los inputs o factores que influyen sobre los outputs fue la de aquellos gastos de explotación que determinan, tanto la actividad desarrollada por la empresa como la dimensión de su activo productivo, optándose por los siguientes: “Aprovisionamientos”, “Gastos de personal”, “Otros gastos de explotación” y “Amortización del inmovilizado”.

Por su parte, los indicadores de producto miden el rendimiento o el nivel de actividad de los programas y servicios. Podrían establecerse diferentes clasificaciones, centrándose en los objetivos de la organización, que proporciona una medida de eficacia, o, podrían centrarse en la actividad llevada a cabo por la organización, tales como la productividad y el nivel de servicio. Dado que el objetivo fundamental planteado para este estudio es la eficiencia de las operaciones de explotación, se selecciona, como output representativo de la eficiencia operativa a analizar los ingresos de explotación, siendo la variable que los va a definir en el modelo el “importe neto de la cifra de negocios”.

No obstante lo anterior, cabe advertir que en España la cifra de negocios de las operadoras del servicio está afectada por las condiciones de financiación del mismo. Así, como señala Suárez (2004: 101), “si la Administración fija, por motivos económicos o sociales, tarifas oficiales que no permitan lograr un equilibrio económico a las empresas, estará obligada a compensar el déficit generado. En este sentido, se recoge en la LOTT⁵ que la Administración no debe cubrir los déficits generados por una gestión inadecuada, pero como en la mayor parte de las ocasiones es difícil determinar qué parte se debe a esa deficiente gestión, es habitual financiar la totalidad del déficit”.

El problema que se plantea es que las aportaciones públicas vinculadas con la prestación del servicio no se ofrecen bajo un mismo concepto ni tienen igual tratamiento contable, toda vez que, como se sintetiza en el Informe del Observatorio del Transporte Urbano Colectivo (2013: 141), aglutinan:

1. “Subvenciones en tarifas, que las empresas suelen registrar junto a la recaudación directa, como cifra de negocios de su actividad.
2. Subvenciones a la explotación vía contratos programas, que determinadas empresas reciben, en función de una serie de parámetros determinados, para sufragar los principales gastos de explotación del servicio, que son: déficit tarifario y gastos por amortizaciones de inversiones.
3. Otras subvenciones por compensación de déficit, subvenciones generales de explotación que las empresas reciben para compensar las pérdidas de explotación por la falta de cobertura de sus gastos de explotación a través de su recaudación. En estos casos, no se hace una distinción entre la compensación de déficit en tarifas y la compensación de gastos generales.
4. Aportación de socios para compensación de déficit, cuando directamente se recibe una aportación económica de los socios de la empresa que se computa directamente en el patrimonio, aunque su finalidad es, como en los casos anteriores, la cobertura de los resultados negativos obtenidos.”

Por tanto, en los niveles de eficiencia o ineficiencia de la empresa resultantes del análisis envolvente de datos inciden en mayor o menor medida la forma de obtención de la subvención para la cobertura del déficit, al poder estar integrada en la cifra de negocios de la empresa. Pero esto no deja de ser más que un reflejo de la propia realidad del sector español con las consiguientes consecuencias económicas en los resultados de la gestión de las empresas. Teniendo en cuenta tal característica, adaptamos en nuestro trabajo la discriminación adoptada por Castelló y Giral (2008), distinguiendo los siguientes niveles:

- Empresas en la frontera de eficiencia
- Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%.

5 Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (1987).

- Empresas con niveles de eficiencia comprendidos entre el 80% y el 89,99%
- Empresas con nivel de eficiencia menor al 80%.

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS A NIVEL GLOBAL

Construido el modelo se aplica el DEA utilizando el programa “Data Envelopment Analysis (Computer) Program⁶” y se procede a la interpretación de los resultados de la clasificación de eficiencia, determinación de la mejor práctica de la muestra y al análisis de los potenciales de mejora.

Una de las salidas de información del Modelo DEA presenta el valor obtenido para cada firma, así como la media resultante, de la Eficiencia en el modelo CRS, en el modelo VRS, y la eficiencia de escala. En la Tabla 4 se recogen los resultados medios obtenidos a nivel global, apreciándose cierta estabilidad durante el período de estudio de los niveles de eficiencia. Así, la eficiencia global conjunta (CRS) es del 69% en 2008, descendiendo hasta el 67,9% en 2011. Tales cifras evidencian una posible reducción de los inputs considerados en aproximadamente un 31% ó 32%, sin cambiar el nivel de outputs. En otras palabras, técnicamente podría generarse la cifra de outputs con un 69% ó 67,9%, según el año, de los inputs considerados. Todo ello con un ligero aumento de las empresas que se sitúan en la frontera de eficiencia CRS, que pasan de ser 11 en 2008 a 13 en 2011.

Si observamos la eficiencia técnica, acuñada en la literatura como eficiencia técnica “pura” (VRS), se aprecia que arroja un dato medio mayor que en la conjunta (CRS), con un resultado del 9% ó 7% de ineficiencia motivada por no estar en la escala considerada óptima. Las referidas ineficiencias de escala se originan porque en el sector operan empresas con rendimientos decrecientes y/o crecientes a escala, mostrando cómo un 42,85% del colectivo presenta rendimientos crecientes en 2008 frente al 45,23% en 2011. Por su parte, son 12 empresas (28,57% de la muestra) en 2008 y sólo 9 (21,43%) en 2011 las que presentan rendimientos decrecientes.

TABLA 4
PROMEDIOS DE EFICIENCIA

	2008	2009	2010	2011
Eficiencia CRS	0,690	0,680	0,683	0,679
Eficiencia VRS	0,759	0,754	0,750	0,732
Eficiencia escala	0,910	0,910	0,912	0,929
Número de empresas eficientes CRS	11	11	12	13
Número de empresas eficientes VRS	14	14	16	17
Número de empresas con drs	12	7	12	9
Número de empresas con irs	18	24	18	19

Fuente: Elaboración propia

En una primera aproximación, escogiendo las cifras que arroja la eficiencia VRS, por ser menos restrictiva que la CRS, y como puede observarse en la Tabla 5, en 2008 el 33,33% de las empresas del colectivo se sitúan en la frontera de eficiencia, presentando casi el 55% niveles inferiores al 80% de eficiencia. Es decir, nos encontramos que poco más de la mitad del colectivo podría reducir sus inputs en más de un 20% para sus niveles de outputs. La situación en 2011 nos lleva a un mayor número de empresas que se sitúan en la frontera de eficiencia.

6 Una guía del mismo puede verse en Coelli (2008).

TABLA 5

CLASIFICACIÓN GENÉRICA DE LA EFICIENCIA DEL CONJUNTO DE LA MUESTRA

	2008		2009		2010		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empresas eficientes. Puntuación de eficiencia del 100%	14	33,33%	14	33,33%	16	38,10%	17	40,48%
Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%	3	7,14%	5	11,90%	3	7,14%	1	2,38%
Puntuación de eficiencia comprendida entre el 80% y el 89,99%	2	4,76%	2	4,76%	0	0,00%	2	4,76%
Puntuación de eficiencia inferior al 80%	23	54,76%	21	50,00%	23	54,76%	22	52,38%

Fuente: Elaboración propia

Con relación a los potenciales de mejora u holguras, como se aprecia en la Tabla 6, cabe señalar como más representativos en el año 2008 los “gastos de personal” y “otros gastos de explotación”. En 2009, resulta significativo el aumento experimentado por el input “aprovisionamientos”, de 3 a 8 empresas, así como la reducción de empresas que presenta holguras en la partida “otros gastos de explotación”. Señalar que el input “gastos de personal” evidencia una tendencia decreciente a lo largo de todo el período de estudio respecto al número de empresas que arroja potenciales de mejora en este input. No obstante, aunque disminuye el porcentaje de número de holguras en “gastos de personal” sigue siendo el más significativo en 2011. Por su parte, la “amortización del inmovilizado” presenta un mayor número de holguras en 2011 respecto al primer año. Aunque pocas, existen empresas con potenciales de mejora en su cifra de negocios.

TABLA 6

POTENCIALES DE MEJORA EN EL CONJUNTO DE LA MUESTRA

	2008		2009		2010		2011	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Aprovisionamientos	3	8,57%	8	24,24%	5	12,82%	8	25,00%
Gastos de personal	16	45,71%	14	42,42%	14	35,90%	13	40,63%
Otros gastos de explotación	11	31,43%	4	12,12%	11	28,21%	3	9,38%
Amortización del inmovilizado	3	8,57%	4	12,12%	7	17,95%	6	18,75%
Importe neto de la cifra de negocios	2	5,71%	3	9,09%	2	5,13%	2	6,25%

Fuente: Elaboración propia

ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS SEGMENTADOS POR TAMAÑO

Al objeto de profundizar en el análisis de la eficiencia técnica y aportar información añadida realizamos una segmentación de las empresas atendiendo a su tamaño, tomando como indicador del mismo la magnitud número de empleados, al ser la única variable técnica cuya información está disponible para la totalidad de la muestra. El situar las mismas empresas en cada uno de los años en tramos diferenciados idénticos debe permitirnos realizar un análisis dinámico. Se ha segmentado la muestra en cuatro grupos, siendo:

Grupo 1: Empresas que disponen de menos de 250 trabajadores, a las que podríamos calificar como “pequeñas” (59,52% de la muestra).

Grupo 2: Empresas con una plantilla comprendida entre 250 y 500 trabajadores, a las que podríamos calificar como “medianas pequeñas” (16,67% de la muestra).

Grupo 3: Empresas con un número de trabajadores comprendido entre 501 y 1000, a las que podríamos calificar como “medianas grandes” (11,90% de la muestra).

Grupo 4: Empresas que disponen de más de 1000 trabajadores, a las que podríamos calificar como “grandes” (11,90% de la muestra).

Grupo 1. “Pequeñas”.

Como se observa en la Tabla 7, en el año 2008 sólo el 52% de las empresas se encuentra en un nivel de eficiencia superior al 80%, pasando a ser un 56% en 2011. El número de empresas que se sitúan en la frontera de eficiencia presenta una evolución positiva, a pesar del descenso en 2009. Por otra parte, cabe señalar que de las empresas de este grupo la horquilla del porcentaje de empresas que no presentan ineficiencias de escala se sitúa entre el 28% y el 40%, delimitada por los valores de 2009 y 2011, respectivamente.

TABLA 7
CLASIFICACIÓN GENÉRICA DE LA DE EFICIENCIA EMPRESAS GRUPO 1

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Empresas eficientes. Puntuación de eficiencia del 100%	36,00%	32,00%	44,00%	48,00%
Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%	12,00%	20,00%	12,00%	-
Puntuación de eficiencia comprendida entre el 80% y el 89,99%	4,00%	8,00%	-	8,00%
Puntuación de eficiencia inferior al 80%	48,00%	40,00%	44,00%	44,00%

Fuente: Elaboración propia

De otra parte, como se deduce de la Tabla 8, si bien en 2008 resalta como variable input con más número de holguras la de “gastos de personal”, seguida de los “otros gastos de explotación”, en el año siguiente es el factor “aprovisionamientos” el más significativo a este mismo, suponiendo un 33,33% de los potenciales de mejora de ese período. En 2010, se configuran las “amortizaciones” como input más relevante respecto al número de empresas que presentan potencial reducción del mismo, mientras que en 2011, vuelven a ser los “aprovisionamientos”. Aparentemente en el período de estudio ha ido perdiendo representatividad la variable “gasto de personal” si nos ceñimos al número de holguras, toda vez que aunque continúa presentando potenciales de mejora, su peso ha

pasado del 36,84% al 22,22%.

TABLA 8

POTENCIALES DE MEJORA EMPRESAS GRUPO 1

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Aprovisionamientos	15,79%	33,33%	25,00%	38,89%
Gastos de personal	36,84%	26,67%	25,00%	22,22%
Otros gastos de explotación	21,05%	13,33%	15,00%	11,11%
Amortización del inmovilizado	15,79%	13,33%	30,00%	22,22%
Importe neto de la cifra de negocios	10,53%	13,33%	5,00%	5,56%

Fuente: Elaboración propia

Grupo 2. “Medianas pequeñas”

Como se observa en la Tabla 9, un 42,86% de las empresas analizadas encuadradas dentro del grupo “medianas pequeñas” se consideran con niveles de eficiencia superiores al 80% en 2008, cayendo este porcentaje al 28,58% en 2011. Resulta, pues, destacable cómo alrededor del 71% de las empresas a partir de 2009 presenta niveles de eficiencia inferiores al 80%, lo que implica que podrían obtener sus niveles de output con una reducción de más del 30% en los inputs. Si observamos el indicador de ineficiencias de escala se constata que si bien en 2008 el 42,86% de las empresas presenta valores del 100% en el mismo, este porcentaje disminuye hasta el 14,29% en 2011.

TABLA 9

CLASIFICACIÓN GENÉRICA DE EFICIENCIA EMPRESAS GRUPO 2

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Empresas eficientes. Puntuación de eficiencia del 100%	28,57%	28,57%	28,57%	14,29%
Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%	-	-	-	14,29%
Puntuación de eficiencia comprendida entre el 80% y el 89,99%	14,29%	-	-	-
Puntuación de eficiencia inferior al 80%	57,14%	71,43%	71,43%	71,43%

Fuente: Elaboración propia

Con relación a los potenciales de mejora (Tabla 10) señalar que los más significativos respecto al número de empresas que presentan holguras en los inputs utilizados son, fundamentalmente, los “gastos de personal” y los “otros gastos de explotación”. No hay empresas que presenten potencial de mejora en “aprovisionamientos”, en los “otros gastos de explotación” ni en la “amortización del inmovilizado” en dos de los períodos. Resulta significativo que en 2011 más del 70% de potenciales de mejora corresponden con “gastos de personal”, conociendo que este factor toma un valor de la mediana superior al 83% de los gastos de explotación, respecto a la cifra de negocios en las empresas del sector.

TABLA 10

POTENCIALES DE MEJORA EMPRESAS GRUPO 2

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Aprovisionamientos	-	25,00%	-	14,29%
Gastos de personal	83,33%	62,50%	71,43%	71,43%
Otros gastos de explotación	16,67%	-	28,57%	-
Amortización del inmovilizado	-	12,50%	-	14,29%
Importe neto de la cifra de negocios	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

Grupo 3. “Medianas grandes”

Como se aprecia en la Tabla 11, la totalidad de empresas que no se sitúan en la frontera de eficiencia obtienen unos niveles de eficiencia inferiores al 80% en todos los años analizados, con una total estabilidad en cuanto al número de empresas que se sitúa como referente en la frontera de este grupo. Destaca que en este grupo de empresas no hay ninguna que no presente algún valor de ineficiencias de escala. Por tanto, hay un porcentaje de empresas cuya eficiencia pura es del 100%, pero no su eficiencia a nivel global.

TABLA 11

CLASIFICACIÓN GENÉRICA DE EFICIENCIA EMPRESAS GRUPO 3

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Empresas eficientes. Puntuación de eficiencia del 100%	20,00%	20,00%	20,00%	20,00%
Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%	-	-	-	-
Puntuación de eficiencia comprendida entre el 80% y el 89,99%	-	-	-	-
Puntuación de eficiencia inferior al 80%	80,00%	80,00%	80,00%	80,00%

Fuente: Elaboración propia

Para este grupo, los potenciales de mejora que se observan (Tabla 12) como más significativos son los “gastos de personal” y los “otros gastos de explotación”. En 2011, disminuye el número de holguras en este último input en favor de las de “gastos de personal”. No hay empresas que presenten potencial de mejora en “aprovisionamientos”, ni en el input de “amortización del inmovilizado”. Tampoco ninguna empresa de este grupo presenta potenciales de mejora en la cifra de negocios.

TABLA 12
POTENCIALES DE MEJORA EMPRESAS GRUPO 3

	2008	2009	2010	2011
	Nº	Nº	Nº	Nº
	%	%	%	%
Aprovisionamientos	-	-	-	-
Gastos de personal	50,00%	80,00%	50,00%	75,00%
Otros gastos de explotación	50,00%	20,00%	50,00%	25,00%
Amortización del inmovilizado	-	-	-	-
Importe neto de la cifra de negocios	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia

Grupo 4. “Grandes”.

En todos los años analizados, el porcentaje de empresas que se sitúa en la frontera de eficiencia es del 40%, frente al 60% con niveles de eficiencia inferiores al 80%, a excepción de en el año 2009, que la situación es justo la contraria, aumentan considerablemente las empresas en la frontera hasta un 60% de las mismas (Tabla 13).

TABLA 13
CLASIFICACIÓN GENÉRICA DE EFICIENCIA EMPRESAS GRUPO 4

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Empresas eficientes. Puntuación de eficiencia del 100%	40,00%	60,00%	40,00%	60,00%
Empresas marginalmente eficientes. Puntuación de eficiencia comprendida entre el 90% y el 99,99%	-	-	-	-
Puntuación de eficiencia comprendida entre el 80% y el 89,99%	-	-	-	-
Puntuación de eficiencia inferior al 80%	60,00%	40,00%	60,00%	40,00%

Fuente: Elaboración propia

En el período analizado los potenciales de mejora de las empresas consideradas como grandes (véase Tabla 14) se sitúan fundamentalmente en los “otros gastos de explotación” que llegaron a alcanzar un porcentaje del 75% en el año 2008. En el período 2009 se reparten los potenciales de mejora de forma proporcional en los cuatro factores de producción considerados como inputs en el análisis realizado. Existen empresas caracterizadas como “grandes” que presentan holguras en el importe de la cifra de negocios.

TABLA 14
POTENCIALES DE MEJORA EMPRESAS GRUPO 4

	2008	2009	2010	2011
	%	%	%	%
Aprovisionamientos	-	20,00%	-	-
Gastos de personal	25,00%	20,00%	16,67%	33,33%
Otros gastos de explotación	75,00%	20,00%	50,00%	-
Amortización del inmovilizado	-	20,00%	16,67%	33,33%
Importe neto de la cifra de negocios	-	20,00%	16,67%	33,33%

Fuente: Elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES Y CONCLUSIONES

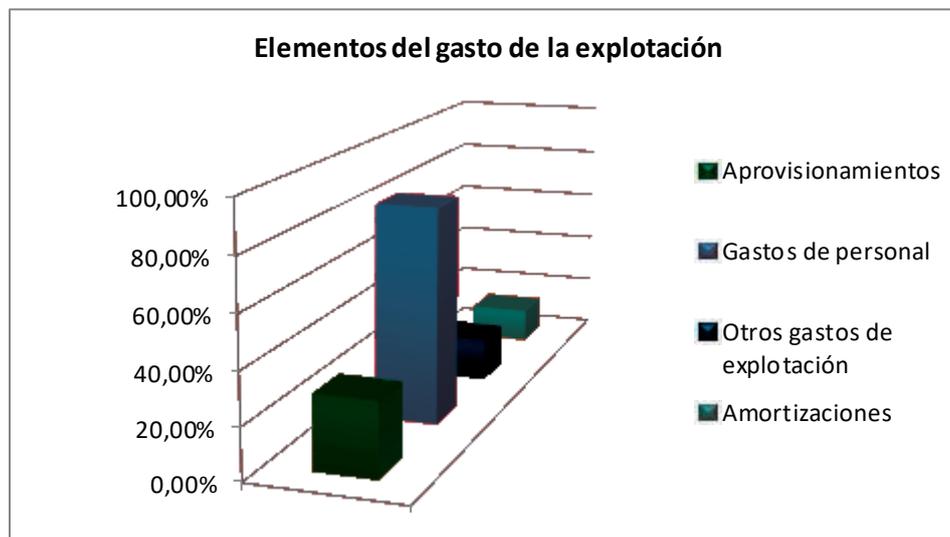
La importancia del autobús como servicio de transporte público, la obligada intervención de Administraciones Públicas, en su caso, para garantizar la adecuada ordenación del sector, así como el indudable interés de las empresas y agentes que en él intervienen, entre otras múltiples razones, bien justifican la realización de trabajos del y para el referido sector. En este estudio nos aproximamos a la realidad del sector con una orientación hacia la eficiencia de la prestación del servicio, en municipios de más de 50.000 habitantes, realizando una primera aproximación a los niveles de eficiencia que presentan las empresas que prestan el servicio de transporte urbano de pasajeros por carretera en España, utilizando para ello el análisis envolvente de datos.

De esta primera aproximación a la eficiencia de las empresas analizadas, resaltar que son pocas (13 empresas en 2011), a nuestro juicio, las que presentan la situación ideal, con una eficiencia, tanto global como puramente técnica, igual a 1, sin tener por consiguiente tampoco ineficiencias de escala. No obstante, la categoría de empresas eficientes sin considerar la escala sufre un ligero aumento, mientras que el número de empresas con puntuaciones inferior al 80% apenas sufre variación (1 empresa).

Dentro de los potenciales de mejora, destaca la partida de gastos de personal en número de holguras, lo cual no es sorprendente ya que si analizamos la estructura de gastos de estas empresas con relación a su cifra de negocios, es la partida más representativa (GP), como puede verse en la Figura 1.

FIGURA 1

ELEMENTOS DEL GASTO DE LA EXPLOTACIÓN



Fuente: Observatorio TUC (2013).

Aunque pudiera pensarse que el tamaño de las empresas es esencial en el logro de una eficiencia puramente técnica, se deduce que se sitúan en la frontera empresas de todos los segmentos considerados, si bien con un mayor número de empresas pequeñas.

Por otra parte, en el período de estudio los potenciales de mejora de las empresas consideradas en cada uno de los segmentos, giran fundamentalmente en torno a los “gastos de personal” y “otros gastos de explotación”. No obstante, también se observa una gran dispersión en cada grupo y considerables oscilaciones de un año a otro dentro de los mismos. Resalta como el peso de las holguras en la partida “gastos de personal” es menor en las empresas consideradas “grandes” que en el resto, a excepción de en 2011 que es menor el número de holguras en las de menor dimensión.

No obstante lo anterior, al estar en un sector altamente regulado y dependiente de las subvenciones públicas para la cobertura del déficit del servicio resulta de indudable interés principalmente poder matizar la variable output seleccionada en el trabajo. En este sentido, vemos la necesidad de que las empresas faciliten en su información pública un conjunto significativo de parámetros principalmente de índole técnico que son estrictamente necesarios para que los usuarios de la información puedan hacerse una imagen real y rigurosa de la situación de una empresa y por ende del conjunto del sector.

En esta línea, para mejorar la calidad de las variables a utilizar y la contundencia de las conclusiones a obtener, desde el Observatorio del Transporte Urbano Colectivo se está trabajando para obtener la información técnica, a través del contacto directo con las empresas, y poder contar con algunos parámetros que resultarán claves para realizar análisis comparativo con los resultados de este trabajo.

Es innegable, y así lo exigen los ciudadanos, que un sistema de transporte urbano ha de ser seguro y de calidad, eficiente, equitativo y respetuoso con el medio ambiente, a la vez que debe disponer de recursos financieros para satisfacer sus necesidades de movilidad.

Desde esa perspectiva económica, es esencial analizar los recursos utilizados para la prestación del servicio, de forma que satisfagan en la mayor medida posible, las necesidades humanas, persiguiendo tanto un beneficio social como una eficiencia económica.

Con la financiación que reciben las empresas concesionarias del transporte público urbano por parte de la Administración Pública, debe quedar cubierta la totalidad de los costes de prestación del servicio, una adecuada amortización de su infraestructura y otras prestaciones complementarias.

Sin embargo, asociaciones como ATUC (Asociación de Empresas Gestoras de Transporte Urbano Colectivo) afirman permanentemente que las causas de deterioro de este sector en muchas ciudades deriva de que los fondos financieros recibidos de las Administraciones Públicas son insuficientes, debido fundamentalmente a la crisis

económica, e inadecuados, motivados por la toma de decisiones apoyadas en criterios más políticos que de gestión.

Desde este punto de vista se considera necesario determinar en qué medida estos fondos son verdaderamente insuficientes o por el contrario, se trata de un problema de ineficiencia en la gestión. Adoptar conclusiones contundentes a este respecto entraña gran dificultad debido a la escasa transparencia informativa de empresas del sector; por un lado, de los aspectos relacionados con la financiación recibida de las Administraciones, y por otro, de las variables técnicas básicas que explican la actividad.

BIBLIOGRAFÍA

Balboa la Chica, P.M.; Mesa Mendoza, M.; Suárez Falcón, H. (2014): “Análisis de las empresas concesionarias del servicio público de transporte urbano colectivo en España (2008-2010)”. *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, Vol. 20 No. 1, 23-32.

Catelló Taliani, E. y Giralte Escobar, S. (2008): “Análisis de la eficiencia en costes de las empresas de transporte de mercancía por carretera: una aproximación empírica del DEA”. *Revista Iberoamericana de contabilidad de gestión*, nº 11, 93-120.

Coelli, T. (2008): “A guide to DEAP version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program”. CEPA Working Paper 96/08. Disponible en <http://www.owlnet.rice.edu/~econ380/DEAP.PDF>.

De Rus, G., y Herce, J. A. (1996): *La regulación de los transportes en España*. Civitas.

Farrell, M.J. (1957). “The measurement of productive efficiency”. *Journal of the Royal Statistical Society*, Vol. 120, nº 3.

Ley 16/1987 de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Boletín Oficial del Estado de 31 de julio de 1987.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

López del Pino, F.: *Regulación y subvenciones en el transporte público. Una aplicación al caso de Canarias*. [Tesis doctoral] Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Matas, A. y Raymond, J.L. (1998): “Technical characteristics of urban bus companies: The case of Spain”. *Transportation*, 25, 243-263.

Ministerio de Fomento. (2013). *Observatorio de Costes del Transporte de Viajeros por carretera. Oferta y demanda*. Enero 2013. Secretaría General Técnica. Ministerio de Fomento. Madrid.

Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marítimo y Ministerio de Fomento. *Informe del Observatorio de la Movilidad Metropolitana (2009-2011)*. Observatorio de la Movilidad Metropolitana. 2011. Madrid.

Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo (OTUC) (2012): *Informe Anual del Observatorio TUC 2008-2009*. Carrasco Díaz, D. (Coord.) Ed. Instituto de Estudios Económicos (IEE). Madrid.

Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano Colectivo (OTUC) (2013): *Informe Anual del Observatorio TUC 2008-2011*. Carrasco Díaz, D. (Coord.) Ed. Instituto de Estudios Económicos (IEE). Madrid.

Pina, V. y Torres, L. (2001): “Analysis of the efficiency of local government services delivery. An application to urban public transport”. *Transportation Research Part A*, 35, 929-944.

Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Suárez Falcón, H. (2004): *Las Empresas de Transporte de Viajeros por Carretera: Una Propuesta de Modelo Informativo Contable Externo* [Tesis Doctoral]. Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Thomson, J.M. (1976): *Teoría económica del transporte*, Madrid, Ed. Alianza Universidad.

Potencialidad y limitaciones del modelo de diferencias en diferencias aplicado con datos agregados a la evaluación de políticas públicas en el ámbito territorial¹

Julian Pérez García

Profesor de Econometría de la Universidad Autónoma de Madrid.

julian.perez@uam.es

Francisco Perez Hernández

Profesor de Economía Financiera de la Universidad Autónoma de Madrid.

f.perez@uam.es

Recibido: 19 de abril de 2014

Aceptado: 19 de julio 2014

Resumen

El objetivo del presente artículo es la ilustración de la potencialidad del Modelo de Diferencias en Diferencias (DiD) para la evaluación de diversas políticas públicas aplicadas en el ámbito territorial y utilizando datos agregados. Con esta finalidad se ha realizado una panorámica general sobre las alternativas de evaluación de políticas públicas y revisado las posibilidades de aplicación sobre un amplio espectro de políticas desarrolladas en la comunidad autónoma del País Vasco. A continuación, se presenta la metodología básica de los modelos de diferencias en diferencias y se realizarán dos aplicaciones alternativas, una de ámbito local, el Programa Izartu, y otra de ámbito regional, el Programa Euskadi de fomento de la sociedad de la información con el fin de ilustrar la potencialidad y limitaciones de la metodología propuestas. El artículo finaliza con un apartado dedicado a la valoración de los resultados obtenidos y con una propuesta para la corrección de los principales problemas metodológicos identificados vinculados con el cumplimiento de la condición de tendencia paralela.

Palabras clave

Políticas públicas, evaluación de programas, modelo de diferencias en diferencias.

Clasificación JEL: H53, I38, O38, R13, R58

Potentiality and limitations of the Differences-in-Differences Model when it's applied to aggregate data to evaluate public policies territorially

Abstract

The aim of this paper is the illustration of the potential of the Differences in Differences Model (DiD) for the evaluation of various public policies in the territory and using aggregate data. For this purpose, has made an overview on alternative evaluation of public policies and reviewing the implementation possibilities of a wide range of policies implemented in the País Vasco. Herein are included, the basic methodology of the differences in differences models and two alternative applications, one being local, Programa Izartu and the other regional, Programa Euskadi to promote the information society in order to illustrate the potential and limitations of the methodology proposed. The article concludes with a section on the assessment of the results and a proposal for correction of identified major methodological problems associated with the fulfillment of the condition of parallel trend.

Key words

Public policies, program evaluation, differences in differences model.

JEL Classification: H53, I38, O38, R13, R58

¹ El presente artículo resume los resultados obtenidos en el desarrollo de un programa de investigación más amplio denominado Proyecto DEPURE realizado por la Dirección General de Economía y Planificación del Gobierno Vasco en el contexto de la Convocatoria Europea INTERREG IIIC, a quien los autores agradecen la financiación y colaboración aportada. En cualquier caso, las opiniones y valoraciones contenidas en el mismo son responsabilidad exclusiva de los autores y no deben ser consideradas como conclusiones oficiales del proyecto.

1. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años, el análisis de los efectos de la implantación de políticas públicas ha sido objeto de un número significativo de investigaciones. Si bien es cierto que los estudios sobre la evaluación de políticas han proliferado sustancialmente, el análisis del impacto de los programas destinados a la implantación de cualquier política es complejo y poco concluyente, ya que los conceptos que rodean a dicha temática son heterogéneos y dan origen a aproximaciones desarrolladas por la teoría de la administración y gestión pública o por diversos métodos cuantitativos (Görg y Strobl, 2005; Planas, 2005; Douglas, 2006).

Debido a la heterogeneidad que existe en las aproximaciones disponibles en la literatura sobre evaluación de políticas públicas, nosotros consideramos algunas características generales sobre este proceso en función del objetivo perseguido con la implantación de las políticas públicas en un determinado entorno.

Así, podemos identificar dos grupos de políticas. El primero, de aplicación directa, se basa en que los resultados obtenidos pueden ser directamente constatados u observados sin ningún tipo de instrumento adicional de medición o valoración; y el segundo, de modificación del entorno socioeconómico, que requiere de una reacción posterior del resto de agentes sociales (García Gómez, 2005).

En este artículo nos centramos en el segundo grupo, es decir, en aquellas políticas que persiguen una modificación del entorno socioeconómico y cuyo cambio debería ser contrastado una vez implementa la política pública que se desea evaluar.

Lógicamente, para poder realizar adecuadamente este tipo de análisis es necesario disponer de la información adecuada y que se resume, básicamente, en la medición de los indicadores de respuesta adecuados y de algún tipo de medición “contrafactual” que nos permita identificar cuál habría sido ese nivel de respuesta de los agentes si no se hubiera aplicado dicha política pública.

Así, para contrastar los efectos finales de determinadas políticas de modificación del entorno socioeconómico consideramos que la alternativa metodológica basada en los Modelos de Diferencias en Diferencias (DiD) es la técnica econométrica que mejor se adapta a nuestro objetivo, principalmente porque podríamos establecer diferencias en el comportamiento medio de dos grupos o colectivos que han experimentado un determinado tratamiento, en nuestro caso, la aplicación de una determinada política pública, tratando de filtrar los posibles efectos de otros factores ajenos a dicho tratamiento y que en principio afectan de forma similar a ambos colectivos (Görg y Strobl, 2005; Douglas, 2006; Banzhaf y Walsh, 2006).

Ahora bien, a la hora de poner en práctica estos procesos de evaluación el principal problema con el que nos enfrentamos es la carencia de información dado que en muy pocas ocasiones se dispone de los indicadores o mediciones específicas del comportamiento previo y las respuestas posteriores de los grupos de tratamiento (aquellos donde se ha aplicado la política concreta a evaluar) y los de control (donde no se han aplicado), lo que ha limitado la utilización real de esta metodología.

Frente a estas circunstancias, el objetivo central de nuestro artículo consiste en la ilustración de la aplicabilidad de este tipo de modelos sobre datos agregados, disponibles, generalmente, en los diferentes institutos y centros de estadística, y que, por tanto, no precisan de ser generados “ad hoc” para la política que se pretende evaluar.

Para abordar esta ilustración se presentan dos aplicaciones concretas realizadas respectivamente sobre políticas de ámbito local y políticas de ámbito regional, más concretamente, el Programa Izartu de desarrollo local y el Programa Euskadi de fomento de la Sociedad de la Información (S.I.), reiterando que nuestro objetivo no se centra en la evaluación concreta de estos programas sino en la aplicabilidad y validez de la metodología de los modelos de diferencias en diferencias, tratando de delimitar sus posibles carencias cuando se aplican sobre este tipo de datos agregados y proponiendo algunas mejoras metodológicas para salvar los principales problemas detectados.

El artículo está estructurado de la siguiente forma. En el apartado 2 se realiza una revisión general y sin ánimo de exhaustividad, de los conceptos que engloban la evaluación de políticas públicas. En el apartado 3 se describe la metodología empírica básica de los modelos de diferencia en diferencias, mientras que en el cuarto se presentan los dos ejemplos de aplicación seleccionados. El apartado 5 se destina a la presentación de las mejoras metodológicas propuestas para la corrección de los problemas detectados y se finaliza con un último apartado dedicado al resumen y conclusiones obtenidas.

2. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El concepto etimológico que rodea a los mecanismos de evaluación de políticas públicas es complejo e inconcluso, ya que, tanto la definición de evaluación, como el de políticas públicas, presentan una elevada heterogeneidad y dan origen a multitud de aproximaciones, tanto desde la teoría de la administración y gestión pública, como desde la propia economía o los métodos cuantitativos².

Debido a la heterogeneidad que existe en las aproximaciones disponibles en la literatura sobre evaluación de políticas públicas, es necesario considerar, a priori, las características generales de las políticas a evaluar y determinar claramente el objetivo perseguido en este proceso de evaluación.

Así, podemos identificar un primer grupo de políticas, que podemos denominar de aplicación directa, y donde los resultados obtenidos pueden ser directamente constatados u observados sin ningún tipo de instrumento adicional de medición o valoración. Este es el caso de todo tipo de infraestructuras o servicios públicos, beneficios o prestaciones sociales, realización de estudios, análisis, proyectos, etc. (Planas, 2005).

Por otro lado, existen un conjunto de actuaciones, o políticas públicas, que persiguen un objetivo adicional de modificación del entorno socioeconómico y que precisan, por tanto, de una reacción posterior del resto de agentes sociales (familias, empresas, organizaciones, etc.). Ejemplos de este segundo grupo, son los Planes de fomento de la empresarialidad, formación, desarrollo de la sociedad de la información, fomento de la I+D+i, etc. (García-Gómez, 2005)

Es importante destacar que los procesos de evaluación del primer tipo de políticas pasarían por la constatación directa de la ejecución de la misma dentro de los plazos y condiciones establecidas a priori, mientras que en el segundo grupo sería necesario realizar un análisis posterior de las modificaciones, o cambios reales, inducidos sobre el entorno socioeconómico.

En cuanto a los procesos de evaluación, podemos diferenciar, al menos, tres niveles de valoración de políticas:

1. Cumplimiento o ejecución, que consiste en la constatación de la ejecución de la política propuesta de acuerdo con los objetivos prefijados (temporales y económicos). En esta primera etapa del proceso de evaluación bastaría con disponer de los programas de implantación y/o presupuestos ejecución y la información sobre los resultados u objetivos alcanzados por lo que, en principio, no precisa del desarrollo de indicadores y/o modelos específicos de valoración. A su vez, dentro de la clasificación propuesta por Planas (2005), podemos distinguir tres tipos de técnicas:
 - a. de auditoría, que hacen referencia a la comprobación de la veracidad en el cumplimiento de objetivos sin cuestionar su validez, dimensión o adecuación;
 - b. de control de gestión, que consiste en el análisis de la correspondencia entre los planes de gobierno y las acciones realizadas y;
 - c. de presupuesto por programas, que analiza la relación entre el uso de recursos y los objetivos presupuestados.
2. Intensidad de uso o impacto directo. Este nivel de evaluación consiste en la cuantificación de los efectos directos de la política implementada y requiere de la especificación de indicadores cuantitativos concretos que pueden ser analizados de forma directa o comparativa con otras políticas similares. Según Planas (2005), los procedimientos incluidos en este segundo grupo son:
 - a. presupuesto por resultados, que se refiere a la construcción de indicadores para el seguimiento de las actividades del gobierno y la verificación del cumplimiento de políticas;
 - b. gerencialismo público, utilización generalizada de indicadores de gestión.
3. Efectos inducidos sobre el entorno socioeconómico. Por último, el tercer nivel es considerado el más complejo, ya que requiere de un desarrollo metodológico específico para su cuantificación, siendo su objetivo último la identificación de los valores de respuesta inducidos sobre el resto de agentes como resultado de la implantación de la política concreta. Para la realización de este tipo de evaluaciones es necesario disponer de una batería de información suficientemente representativa, tanto de la actuación de los agentes sociales, como del entorno socioeconómico que se pretende modificar. En este tercer grupo

² Véase, por ejemplo, el monográfico de Ekonomiaz, del tercer cuatrimestre del 2005, dedicado a la problemática de la evaluación de políticas públicas.

se incluirían el conjunto de técnicas denominadas de evaluación de programas y donde tiene la aplicación metodológica que se analiza en este artículo, el Modelo de Diferencias en Diferencias (DiD).

A efectos de ilustrar las diferentes tipologías de políticas públicas, así como los distintos niveles de evaluación se ha elaborado la siguiente tabla donde se recogen, por filas los diferentes niveles de evaluación y, por columnas, la tipología de políticas.

TABLA 1
POLÍTICAS Y NIVELES DE EVALUACIÓN

	Tipo de políticas	Políticas de aplicación directa		Políticas de modificación del entorno
	Ejemplos	Remodelación de espacios públicos	Construcción de un centro de salud	Cursos de utilización de las nuevas tecnologías de la información
Niveles de evaluación	Cumplimiento / Ejecución	Tiempo de ejecución y presupuesto	Tiempo de ejecución y presupuesto	Nº de cursos realizados, plazos de ejecución y presupuesto.
	Intensidad de uso / Directo		Nº pacientes atendidos	Nº de participantes que han finalizado los cursos
	Efectos inducidos			Incremento en el número de usuarios de Internet por cada 1000 habitantes.

Fuente: Elaboración propia

La tabla 1 recoge algunos ejemplos propuestos. El primero de ellos es la remodelación de espacios públicos, como pueden ser la creación y construcción de nuevos parques públicos. La evaluación fundamental consistiría en la comparación entre los objetivos programados y los efectivamente ejecutados tanto en términos de tiempos como presupuestarios, así como la constatación de los niveles de calidad de la obra finalmente recepcionada.

En el segundo caso, la construcción y puesta en marcha de un nuevo centro de salud, el nivel de evaluación se iniciaría con un análisis similar al anterior en cuanto a cumplimientos y ejecución de la obra presupuestada y, posteriormente, se podría realizar un segundo análisis de los efectos directos o intensidad de uso, utilizando indicadores cuantitativos del tipo, número de pacientes atendidos, tiempos de atención, etc. Este segundo nivel de evaluación puede realizarse de forma directa, es decir, recogiendo y procesando la información cuantitativa sobre los indicadores seleccionados, o bien utilizando procedimientos más complejos de comparación con otros centros similares mediante técnicas de posicionamiento (*benchmarking*) o de análisis de eficiencia (Planas, 2005).

El tercer ejemplo propuesto corresponde a una política de modificación del entorno socioeconómico cuyo objetivo último es la potenciación del uso de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), o el desarrollo de la denominada Sociedad de la Información y en el que la acción pública se concreta en la oferta de cursos de formación en nuevas tecnologías (por ejemplo el uso de Internet).

En este caso, los dos primeros niveles de evaluación son similares a los casos anteriores y se centran en la valoración de la actividad pública desarrollada, es decir, los propios cursos de formación. Así, en el primer nivel se verifica la celebración de los cursos programados de acuerdo a los objetivos temporales y presupuestarios establecidos, mientras que en el segundo nivel se realiza un análisis del efecto directo o intensidad de uso de los mismos, utilizando indicadores del tipo del número de participantes que han finalizado los cursos, niveles de destreza alcanzados por los participantes, etc.

Sin embargo, y dado que el objetivo perseguido en este artículo consiste en el fomento del uso de las TIC, es necesario contrastar, a posteriori, si el hecho de haber realizado estas políticas ha tenido una respuesta adecuada por parte de los ciudadanos y si se han visto modificados los niveles de uso globales de dichas TIC, aumentando, por ejemplo, el número de usuarios de Internet por cada 1000 habitantes, el nivel de equipamiento informático de los hogares o el número de transacciones *on line* realizadas.

Lógicamente, para poder realizar adecuadamente este tipo de análisis es necesario disponer de la información adecuada y que se resume, básicamente, en la medición de los indicadores de respuesta adecuados y de algún

tipo de medición “contrafactual” que nos permita identificar cuál habría sido ese nivel de respuesta de los agentes si no se hubiera aplicado dicha política pública.

En la práctica este tipo de información puede recogerse de forma temporal, es decir, midiendo los niveles de respuesta antes y después de la ejecución de la política concreta, o bien utilizando los denominados grupos de control, que serían colectivos o individuos a los que no se ha aplicado la política concreta.

Así, para analizar este planteamiento, proponemos la utilización de los modelos de diferencias en diferencias, técnica econométrica que se ajusta mejor a este tipo de planteamientos cuantitativos, ya que utilizan ambos tipos de información.

Es importante destacar que los ejemplos utilizados deben interpretarse como orientativos y no necesariamente normativos o excluyentes, ya que, por ejemplo, la política de remodelación de espacios públicos, puede ser evaluada mediante indicadores de efectos directos o intensidad de uso, (número de visitantes diarios que recibe un determinado parque), y la implantación de un nuevo centro de salud puede ser objeto de una evaluación de sus efectos inducidos sobre el entorno socioeconómico (mediante indicadores de niveles de salud de la población de referencia).

De la misma forma, no todas las políticas de modificación del entorno pueden ser susceptibles de valorar sus efectos indirectos, bien porque su objetivo final sea difícilmente cuantificable en términos de indicadores medibles (nivel de satisfacción general de los ciudadanos, o democratización y transparencia de las instituciones), o bien porque no sea posible el establecimiento de las situaciones contrafactuales. Es decir, cuál habría sido el nivel de respuesta de los agentes en ausencia de dicha política.

En los siguientes apartados, se realiza una propuesta metodológica para analizar la evaluación de políticas públicas a nivel local y regional para el caso español. Primero se identificarán un conjunto de políticas públicas y posteriormente, aplicaremos un modelo de diferencias en diferencias a nivel local y regional con el objetivo de detectar fuerzas y debilidades sobre la implantación de las mismas.

3. METODOLOGÍA DE ESTIMACIÓN

Tal como se establecía en la introducción, el objetivo de este artículo es poner de manifiesto la potencialidad y, fundamentalmente, las debilidades, o problemas, que presenta la metodología de los modelos de diferencias en diferencias para su aplicación operativa en la evaluación de determinadas políticas públicas utilizando datos agregados.

Los modelos de diferencias en diferencias, o estimador de diferencias en diferencias, es una técnica econométrica que se basa en la determinación estadística de las diferencias en el comportamiento medio de dos grupos o colectivos, uno de los cuales ha experimentado un determinado tratamiento, en nuestro caso, la aplicación de una determinada política pública, tratando de filtrar los posibles efectos de otros factores ajenos a dicho tratamiento y que, en principio, afectan de forma similar a ambos colectivos.

De forma sencilla, los modelos DiD establecen niveles medios de respuesta de estos dos colectivos, denominados respectivamente grupo de tratamiento y grupo de control, antes y después de recibir el tratamiento, o aplicación de cualquier proceso de política pública que se pretenda analizar, asumiendo que las diferencias entre los niveles de respuesta del grupo de tratamiento, una vez recibido el mismo, frente al grupo de control, se deben exclusivamente a dicho tratamiento pudiendo identificarse, por tanto, como el efecto neto del mismo.

Si bien este tipo de análisis experimentales o quasi-experimentales tienen aplicación en otras disciplinas como la medicina o la psicología, las aplicaciones al campo económico son relativamente recientes, ya que, aunque existen algunos trabajos previos, las primeras aplicaciones relevantes se empezaron a publicar a mediados de la década de los noventa³; si bien es cierto que en los últimos años han proliferado los estudios que utilizan esta metodología para analizar los efectos de multitud de políticas y actuaciones públicas, la aplicación de esta metodología es heterogénea y, por ejemplo, se han realizado aplicaciones a diversas tipologías de políticas públicas, tales como la educación y la formación, Duflo (2001), Görg y Strobl (2005) y Shapiro y Skoufias (2006); políticas

³ En el campo de la economía laboral destacan las aplicaciones recogidas por Heckman, Lalonde y Smith (1999) sobre los programas de formación y empleo. Impacto de la inmigración sobre los salarios y del salario mínimo sobre el empleo, Card (1990) y Card y Krueger (1993). Efectos del salario mínimo en la formación, Neumark y Wascher (2001) y sobre políticas activas de empleo, Blundell et al. (2001). En la economía de la salud y en el análisis del denominado Estado del Bienestar también ha sido objeto de múltiples aplicaciones de esta metodología pudiendo destacarse las realizadas por Gruber y Madrian (1994), Hamermesh y Scoones (1999), Rub (2003), Song (2003), Ten Cate (2003), Domino et al. (2004), Konetzka et al. (2004), Acs y Nelson (2004), Liu, Dow y Norton (2004), Hoynes, Gelbach y Bitter (2005) y Shen y Zuckerman (2005).

sobre impuestos, Eissa y Liebman (1996), Blundell, Duncan y Meghir (1998) y Hansson (2008); y medioambiente, Eissa y Liebman(1996), Blundell, Duncan y Meghir (1998), Douglas(2006) y Banzhaf y Walsh (2006).

Para el caso español, la aplicación de esta metodología sobre la evaluación de políticas públicas es escasa. Nosotros hemos identificado dos trabajos de impacto a nivel local y regional de España. En Planas (2005) se desarrolla un análisis conceptual sobre aplicación de políticas públicas en España y García (2005) realiza una evaluación del Programa de Atención Dental Público (PADP) en el País Vasco.

En su especificación más simple, el modelo de diferencias en diferencias se plantearía mediante una expresión como la siguiente:

$$Y_{ij,t} = \alpha + \beta * G_j + \gamma * D_t + \delta * T_j + \varepsilon_{j,t} \quad [1]$$

donde:

$$G_j = \begin{cases} 1 & \text{si } j \in \text{Grupo } d \text{ tratamiento} \\ 0 & \text{si } j \in \text{Grupo } d \text{ control} \end{cases}$$

$$D_t = \begin{cases} 1 & \text{si } t \geq \text{punto } d \text{ tratamiento} \\ 0 & \text{si } t < \text{punto } d \text{ tratamiento} \end{cases}$$

$$T_j = \begin{cases} 1 & \text{si } D_t = 1 \text{ y } G_j = 1 \\ 0 & \text{a caso contrario} \end{cases}$$

La variable endógena $Y_{ij,t}$ recoge el nivel de respuesta en cada momento del tiempo t , de un individuo concreto i , incluido en un grupo j , con respecto al objetivo concreto sobre el que se pretende realizar la evaluación de la política pública implantada. G_j , D_t y T_j son variables discretas que toman valores 0 ó 1, donde G_j determina la pertenencia de cada individuo al grupo de tratamiento, es decir los que han recibido la política a analizar, ($G=1$) o al grupo de control ($G=0$), D_t determina el momento temporal en que se ha realizado el tratamiento (por ejemplo, la aplicación de la política), tomando valor cero para los periodos previos a la implantación de la política pública ($D=0$) y uno para los periodos posteriores ($D=1$) y T_j identifica las observaciones de los individuos que pertenecen al grupo de tratamiento una vez recibido este. $\varepsilon_{j,t}$ es el término del error o perturbación aleatoria

En [1], el coeficiente α , recoge el nivel de respuesta medio de los individuos incluidos en el grupo de control, es decir, aquellos sobre los que no se aplicará la política a analizar antes de recibir el tratamiento.

El coeficiente β recoge la diferencia media que presentan el conjunto de individuos incluidos en el grupo de tratamiento, aquellos a los que se aplicará la política, respecto al grupo de control, en los periodos previos a la aplicación de la política en análisis. Es decir, mientras los individuos incluidos en el grupo de control presentan un nivel medio de respuesta en la variable objetivo $Y_{ij,t}$ equivalente al valor de α en los periodos anteriores a la aplicación de la política, los individuos incluidos en el grupo de tratamiento presentarán un nivel medio de respuesta igual a $(\alpha + \beta)$ en ese mismo periodo.

$$\alpha = \frac{1}{I_{G=0} * N_{D=0}} \sum_{G=0, D=0} Y_{j,t} = \bar{Y}_{G=0, D=0} \quad [2]$$

$$(\alpha + \beta) = \frac{1}{I_{G=1} * N_{D=0}} \sum_{G=1, D=0} Y_{j,t} = \bar{Y}_{G=1, D=0} \quad [3]$$

El coeficiente γ representa la evolución media experimentada en el nivel de respuesta de los individuos incluidos en el grupo de control durante los periodos posteriores a la aplicación de la política, y recoge, por tanto, todos aquellos factores que han influido sobre dichos niveles de respuesta a lo largo del tiempo y que no pueden ser asimilados al efecto de dicha política.

Por tanto la suma de los coeficientes $(\alpha + \gamma)$ recoge el valor medio de respuesta de los individuos incluidos en el grupo de control en los periodos posteriores a la aplicación de la política a analizar.

$$(\alpha + \gamma) = \frac{1}{I_{G=0} * N_{D=1}} \sum_{G=0, D=1} Y_{j,t} = \bar{Y}_{G=0, D=1} \quad [4]$$

Finalmente, el coeficiente δ recoge el efecto real de la política aplicada sobre la variable de respuesta escogida. Este es nuestro coeficiente de interés, ya que representa la diferencia media en los valores de respuesta del grupo de tratamiento frente al grupo de control, una vez aplicada la política a analizar, ya que el resto de factores que podrían estar afectando a dichos niveles de respuesta han sido “filtrados” por el coeficiente γ .

De esta forma el nivel medio de respuesta que presentarían el conjunto de individuos incluidos en el grupo de tratamiento, con posterioridad a la aplicación de éste, vendría definido por la suma de los cuatro coeficientes del modelo $\alpha + \beta + \gamma + \delta$ (Smith y Todd, 2005a; Girma y Görg, 2007).

$$(\alpha + \beta + \gamma + \delta) = \frac{1}{I_{G=1} * N_{D=1}} \sum_{G=1, D=1} Y_{j,t} = \bar{Y}_{G=1, D=1} \quad [5]$$

El método de estimación de [1] puede ser a través de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) o bien utilizando una especificación de Datos de Panel, asumiendo las hipótesis habituales. De esta forma, no sólo podríamos calcular el efecto neto de la política analizada sino que podríamos matizar su nivel de significatividad estadística. Sin embargo, las características propias de las variables utilizadas suelen inducir incumplimientos sistemáticos de estas hipótesis de partida por lo que la validación estadística habitual puede verse seriamente afectada. Esto es debido, principalmente, a dos motivos: inexistencia de matrices escalares de varianzas y covarianzas de la perturbación aleatoria, y la existencia de heterocedasticidad, o presencia de autocorrelación (Bertrand et al., 2004).

En estos casos si bien los estimadores calculados siguen manteniendo, en general, buenas propiedades estadísticas, los contrastes de significatividad individual de parámetros se ven sesgados, bien por infravaloración o por sobrevaloración de las desviaciones típicas.

Aunque en la literatura especializada se han planteado soluciones alternativas a estos problemas, en la práctica habitual no son demasiado usuales, tal como señalan Bertrand et al. (2004) y Puhani (2012).

Desde una óptica alternativa a la estimación econométrica clásica, el coeficiente de interés de [1], δ , puede obtenerse a partir de los valores medios de respuesta presentados por los distintos grupos, antes y después de recibir el tratamiento, utilizando una expresión del tipo:

$$\hat{\delta} = (\bar{Y}_{G=1, D=1} - \bar{Y}_{G=1, D=0}) - (\bar{Y}_{G=0, D=1} - \bar{Y}_{G=0, D=0}) \quad [6]$$

definiendo los distintos valores medios \bar{Y} tal como se recoge en las expresiones [2] a [5].

Como puede comprobarse fácilmente el efecto de la política aplicada puede obtenerse por diferencia entre los valores medios que presenta el grupo de tratamiento antes y después de haberlo recibido menos las diferencia que presenta el grupo de control en ese mismo periodo.

Este modelo de diferencias en diferencias así planteado, es una potente herramienta de evaluación de todo tipo de políticas públicas aplicadas, tanto en el ámbito local como en el regional. Sin embargo debemos ser conscientes de las necesidades y limitaciones que puede presentar a la hora de realizar los correspondientes análisis empíricos.

Así, para poder aplicar correctamente el modelo propuesto es necesario disponer de una base de datos homogénea, que contenga información de la variable objetivo antes y después de realizar el tratamiento (aplicación de la política que se pretende evaluar) y tanto en individuos a los que se le ha aplicado como a los que no.

En términos de políticas locales supondría disponer de información homogénea de un conjunto de municipios donde se haya aplicado la política concreta y otros donde no se haya aplicado; tanto antes como después de aplicar dicha política. Para el caso de políticas regionales sería necesario disponer de datos homogéneos tanto de la región donde se ha aplicado la política, como de otras regiones en donde no se hayan implementado políticas similares.

Por otra parte y al margen del cumplimiento de las condiciones de identificación (tendencia paralela, y estabilidad en la composición), debemos ser conscientes de las limitaciones metodológicas que presenta el método propuesto y relacionadas con aspectos tales como:

1. Existencia de diferentes “grados” de aplicación de la política a analizar.

En el planteamiento básico se asume que la política en cuestión se implementa de forma completa y homogénea en todos los individuos incluidos en el grupo de tratamiento, sin embargo en muchas ocasiones las políticas tienen múltiples niveles o grados de intensidad que pueden dificultar la adecuada cuantificación del efecto.

2. Existencia de posibles desfases entre la implantación de la política y la aparición de los efectos buscados.

De la misma forma el modelo asume que la implantación de la política se produce en un momento temporal concreto a partir del cual empieza a generar efectos completos sobre la variable de respuesta, mientras que son bastante habituales las políticas de implantación progresiva que se introducen a lo largo de varios periodos o que tienen procesos de maduración (periodo que transcurre entre la implantación y la generación de respuestas) más largos.

3. Dificultad de medición de la variable objetivo.

Teniendo en cuenta que los efectos de la política a analizar se determinan en función de una variable de respuesta concreta es necesario disponer de una adecuada medición de dicho nivel de respuesta; sin embargo, tampoco es infrecuente la existencia de políticas con objetivos múltiples, que no se pueden recoger en una única variable o, simplemente, que no es una magnitud medible.

4. Concurrencia de otros factores no contemplados

Finalmente, no debemos olvidar que todo el análisis se basa en los supuestos de permanencia del resto de condiciones que determinan el entorno en el que se registran los distintos niveles de respuesta (Asunción de la hipótesis *ceteris paribus*) y que pueden concurrir otra serie de factores, no contemplados en el modelo y que puedan distorsionar los resultados obtenidos.

4. APLICACIÓN DEL MODELO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS EN LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS EN EL PAÍS VASCO

Antes de realizar el planteamiento empírico ilustrativo de la utilización del modelo de diferencias en diferencias para la evaluación de políticas públicas locales y regionales es importante poner de manifiesto algunos factores que condicionan significativamente las posibilidades de aplicación de dicha metodología.

Por un lado nos encontramos con que una buena parte de las políticas implementadas constituyen programas complejos que incorporan un gran número de acciones diferenciadas que, a efectos de la metodología propuesta, deberían ser analizadas de forma individual, ya que tienen, tanto objetivos, como destinatarios, diferentes.

Adicionalmente, esta misma complejidad de objetivos haría necesaria la utilización, en muchos casos, de distintas variables de respuesta con el fin de identificar correctamente los efectos inducidos sobre el entorno socioeconómico.

Por otra parte, la existencia de programas de larga duración temporal, o de renovación anual, dificulta nuevamente la aplicación de la metodología propuesta, ya que los posibles efectos se irían solapando en el tiempo y no podrían ser claramente identificados.

Para realizar la selección adecuada para la aplicación empírica se analizaron un conjunto de políticas públicas locales y regionales implementadas en la Comunidad Autónoma del País Vasco y que aparecen recogidas en un listado inicial de 84 políticas elaborado en el año 2007 por el Sistema Vigía de Desarrollo Regional (SVDR).

Como punto de partida se diferenciaron dos grandes grupos de políticas en función del ámbito básico de aplicación de las mismas. De la muestra inicial de 84 políticas iniciales se identificaron 41 políticas locales y 43 se ubicaron en el ámbito regional. Posteriormente, y con el objetivo de depurar la muestra inicial, se realizó una clasificación de las 84 políticas públicas implantadas en el País Vasco teniendo en cuenta la tipología recogida y expuesta en el anexo 1 de este trabajo.

Así, se diferenciaron las que considerábamos de aplicación directa y que, inicialmente, no podrían ser susceptibles de evaluación mediante la metodología propuesta, de aquellas que tenían un objetivo último de modificación del entorno. Es importante señalar que, esta clasificación es puramente orientativa ya que la complejidad de muchas de las políticas identificadas dificulta su clasificación sin un estudio pormenorizado de las mismas, análisis que no es el objetivo de este artículo.

Del conjunto de 41 políticas de actuación local identificadas la mitad podrían ser incluidas dentro del grupo de actuación directa y que serían susceptibles, a priori, de ser evaluadas mediante la metodología propuesta.

Dentro de este grupo, al menos 14 de las 20 políticas de acción directa identificadas en el ámbito local podrían ser valoradas mediante indicadores de intensidad, o uso directo y, adicionalmente, 7 de estas 14 podrían ser también evaluadas desde un punto de vista de los efectos inducidos sobre el entorno socioeconómico, es decir que se podríamos utilizarlas en la metodología propuesta en este artículo como variables de respuesta.

Finalmente, para la ilustración de la aplicabilidad en el caso de políticas locales, se seleccionó el Programa Izartu cuya primera fase se ejecutó entre los años 2001 y 2005. La selección de este programa para realizar la aplicación está vinculada con la disponibilidad de información estadística, así como por la relevancia del mismo dentro del conjunto de actuaciones locales en el País Vasco.

Por su parte, para el conjunto de políticas se seleccionó el Plan Euskadi de fomento de la Sociedad de la Información ya que, además de ser uno de los programas que ya ha finalizado, presenta objetivos delimitados y cuantificables. Por otra parte, al igual que sucede en el caso de políticas locales, la disponibilidad de información estadística de este programa fue un factor determinante para la elección de ésta, además la información es adecuada tanto en la dimensión temporal como en la regional.⁴

4.1.- Aplicación a políticas Locales: El programa Izartu

El Programa Izartu es un instrumento dirigido a la revitalización socioeconómica y la regeneración territorial de zonas urbanas desfavorecidas y deficitarias del País Vasco. Con esta finalidad, esta iniciativa consiste en la cofinanciación de programas integrales ejecutados a nivel local, programas que abordan de forma global todos los problemas específicos de la zona. De esta forma el Programa Integral de Revitalización Urbana de la Comunidad Autónoma del País Vasco responde a la necesidad de complementar las políticas sectoriales de cohesión social con actuaciones y medidas más integrales para cada una de las áreas urbanas degradadas.

El fin último del programa radica en la búsqueda de una mayor vertebración y cohesión territorial, económica y social de la zona, estableciéndose como objetivos básicos la regeneración de zonas urbanas degradadas, el alcance de una mayor cohesión territorial, social y económica, adaptación de un esquema similar al de la política regional de la Unión Europea y la financiación de actuaciones de carácter integral complementarias a las que realizan los departamentos de Gobierno y otorgando un mayor protagonismo a los ayuntamientos⁵.

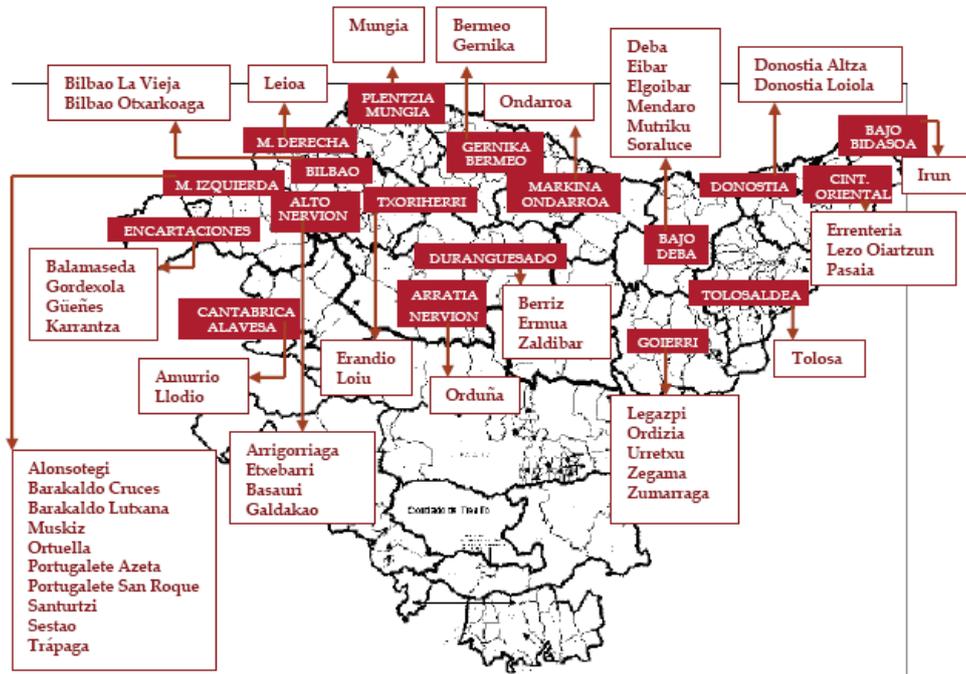
De acuerdo con la información recogida en el primer informe de seguimiento del programa Izartu, publicado en Julio del 2002, del total de los 250 municipios integrados en el País Vasco, 48 habían presentado, al menos, un programa, tal como se recoge en el siguiente gráfico.

4 Para un mayor detalle sobre la identificación de políticas públicas véase el anexo 1 de este artículo.

5 En el Anexo 2 de este artículo se detallan los ejes básicos y líneas de actuación del Programa Izartu.

FIGURA 1

MUNICIPIOS DEL PAÍS VASCO CON PROGRAMAS IZARTU



Fuente: Programa Izartu. Informe de seguimiento 2001. Julio 2002.

A la vista de estos datos podemos deducir fácilmente que estamos ante un proyecto muy complejo y que presenta múltiples dimensiones. Partiendo de esta multidimensionalidad de objetivos realizaremos la aproximación a la evaluación del programa Izartu utilizando distintas variables de respuesta que se aproximen de la mejor manera posible a los mismos.

Teniendo en cuenta que las distintas acciones se ejecutan a nivel municipal, es necesario disponer de una base de datos con información desagregada a dicho nivel y que presente datos anteriores y posteriores a la ejecución del programa, y que hemos establecido en el ejercicio del 2001.

El Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) ofrece una amplia batería de 206 indicadores municipales agrupados en torno a 28 categorías⁶ y que contienen información desde que se dispone de datos hasta el año 2005, si bien es cierto que no todas las series están disponibles para todos los ejercicios ya que las fuentes originales, fundamentalmente los censos, no se realizan anualmente.

De forma complementaria, hemos utilizado la información estadística del Anuario Económico de La Caixa, elaborado por el Instituto L.R. Klein de la Universidad Autónoma de Madrid⁷.

Una vez analizada la información disponible y los distintos objetivos del Programa Izartu se seleccionaron las siguientes variables de respuesta (indicadores) agrupadas en cinco categorías básicas:

6 Territorio, Población, Movimiento Natural de la Población, Población residente por lugar de nacimiento, Movimientos migratorios, Familias según tamaño y tipo, Sistema educativo: alumnos,.. Población de 10 y más años, según nivel de instrucción, Población de 2 y más años, según nivel global de euskera, Lengua materna, Lengua hablada en casa, Edificios, según destino del edificio, Establecimientos, Viviendas, Viviendas principales, según sus instalaciones y servicios(%), Población según relación con la actividad, Población ocupada según ramas de actividad, Movilidad de la población ocupada y estudiante según tipo, Centros extra hospitalarios públicos, Número de centros de servicios sociales, Número de oficinas bancarias, Parque de vehículos, Liquidación Presupuestaria del Gasto del Ayuntamiento (Miles de €), Renta personal y familiar, Estructura económica. Distribución del VABsf (%), Distribución de la superficie agrícola(Ha.), Unidades ganaderas, Parque de maquinaria agrícola

7 Ofrece series de indicadores municipales homogéneos que se extienden desde mediados de los años 90 hasta la actualidad: Población residente, Tasa de paro registrado, Cuota de Mercado, Líneas telefónicas (Telefónica), Total vehículos de motor, Automóviles, Camiones y furgonetas, Otros vehículos de motor, Total entidades de crédito, Bancos, Cajas de ahorro, Cooperativas de crédito, Total licencias del comercio al por menor, Superficie de centros comerciales.

TABLA 2

SELECCIÓN DE INDICADORES PARA VALORAR EL PROGRAMA IZARTU

Categorías	VARIABLES DE RESPUESTA	Definición
Infraestructuras (M1)	Nº de Centros de servicios sociales (CPO).	Número de centros servicios sociales por cada 1000 habitantes. Incluyen asociaciones, servicios técnicos generales, centros de orientación, centros de día, residencias y otros.
Actividad Económica (M2)	Nº Total de establecimientos productivos (EST).	Número total de establecimientos productivos ubicados en cada municipio por cada 1000 habitantes. Incluyen industria y energía, construcción, comercio, hostelería y transportes, banca, seguros y servicios a empresa otras actividades de servicios.
	Renta bruta (RPC).	Es el resultado de partir el valor estimado de renta calculado por Eustat en 2001 para cada municipio y se ha extrapolado se ha extrapolado para los años anteriores y posteriores en función de las tasas de crecimiento de la renta disponible per capita estimadas en base a los datos del Anuario Económico de la Caixa.
Cohesión (M3)	Índice de renta relativo (IRE).	Se ha calculado a partir de los datos totales de renta disponible nacional publicados por el INE y las cuotas de mercado publicadas en el Anuario Económico de la Caixa, Posteriormente, se calcula la renta disponible per cápita dividiendo dichos valores por la población de los municipios y el total de la Comunidad del País Vasco Finalmente, se obtiene el índice relativo de renta dividiendo los valores específicos de cada municipio por el total de la comunidad en cada uno de los años.
	Tasa de paro (TPA).	Es el cociente entre el paro registrado y el total de la población. Teniendo en cuenta que no se dispone de una adecuada medición de la población activa municipal, es importante destacar que no puede compararse cuantitativamente con los valores habituales de tasa de paro.
Demografía (M4)	Saldo migratorio neto (SMI).	Es el saldo migratorio neto por cada 1000 habitantes está calculado por cociente entre la diferencia entre las inmigraciones recibidas por cada municipio menos las emigraciones registradas dividido entre la población total.
Entidades locales (M5)	Gastos totales de los ayuntamientos (GTO).	Es la suma de los gastos corrientes y gastos de capital liquidados por cada ayuntamiento dividido por la población total.
	Gastos de capital de los ayuntamientos (GCAP).	Es el cociente entre los gastos de capital de cada ayuntamiento y el total de la población.

El horizonte temporal de todas las variables es de 1997-2004, excepto en el caso de la tasa de paro donde no se disponía de información para el año 1997 y se tomó referencia el periodo 1998-2005. De esta forma las observaciones están equilibradas antes y después de la implantación del programa, en 2001.

Una vez seleccionados los indicadores se procedió a la aplicación del modelo utilizando la especificación general presentada en la ecuación [1] utilizándose las siguientes variables exógenas:

- G_j : Toma el valor 1 para los municipios que tienen algún proyecto aprobado en el Plan Izartu y cero para el resto. (Ver gráfico 1)
- D_t : Toma el valor cero para los años anteriores al 2001 y 1 para el resto.
- T_{jt} : Toma el valor 1 para los datos de los municipios con programas Izartu a partir del año 2001 y 0 en el resto.

En todos los casos el grupo de control está constituido por el resto de los 202 municipios del País Vasco que no se presentaron a esta primera convocatoria del programa Izartu.

Teniendo en cuenta la cantidad de información manejada (250 municipios por 8 años) se ha optado por estimar el modelo mediante datos de panel. A continuación, se exponen los resultados por las 5 categorías descritas

anteriormente: infraestructuras (M1), actividad económica (M2), cohesión (M3), demografía (M4) y entidades locales (M5).

TABLA 4
RESULTADOS DEL MODELO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS DEL PLAN IZARTU (I)

Coeficientes estimados					
Modelo	Variable	a	b	g	d
M1	CPO	3,44*	-2,39*	0,05	0,06
M2	EST	80,2*	-6,1*	2,2	1,6
	RPC	8.953*	-519*	2.623*	-473*
M3	IRE	112,3 *	-13,9 *	3,7 *	-3,1 *
	TPA	0,026 *	0,017 *	-0,004 *	-0,005 *
M4	SMI	1,34 *	-2,1 *	3,05 *	0,84
M5	GTO	1.008 *	-352 *	383 *	27
	GCAP	441 *	-284 *	191 *	30

* Significativo al 95 %s de nivel de confianza.

TABLA 5
RESULTADOS DEL MODELO DE DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS DEL PLAN IZARTU (II)

Valores medios					
Modelo	Variable	1997-2000		2001-2004	
		Resto	Izartu	Resto	Izartu
M1	CPO	3,44	1,05	3,49	1,16
M2	EST	80,2	74,1	82,4	77,9
	RPC	8.953	8.434	11.576	10.584
M3	IRE	112,3	98,4	116,0	99,0
	TPA	2,6	4,3	2,2	3,4
M4	SMI	1,34	-0,76	4,39	3,13
M5	GTO	1.008	656	1.391	1.066
	GCAP	441	157	632	378

Para la primera de las categorías, Infraestructuras (M1), los coeficientes α y β son significativos a un 95% de nivel de confianza. Considerando los problemas de significatividad agudizados por el mayor volumen de las muestras de datos, podríamos afirmar que el programa Izartu ha tenido un efecto positivo sobre las dotaciones de infraestructuras municipales, habiendo contribuido a aumentar ligeramente la dotación de los municipios incluidos en el programa, y que partían con una situación sensiblemente deficitaria con algo más de un centro por cada mil habitantes (1,05) mientras que el resto de municipios contaban con 3,44.

En cualquier caso, y a pesar del efecto diferencial del programa, los niveles de dotación siguen siendo insuficientes, pues continúan situados en 1,16 centros por cada mil habitantes frente a los 3,49 que presentan, como media, el resto de municipios.

En la dimensión de Actividad Económica (M2) los resultados son dispares, ya que el programa Izartu refleja un efecto positivo sobre el número de establecimientos productivos, habiéndose incrementado de forma diferencial en 1,6 establecimientos por cada 1000 habitantes, mientras que en el caso de la renta bruta no se habrían registrado efectos positivos, e incluso los municipios con programas Izartu habrían aumentado su renta disponible en menor medida que el resto.

En la categoría de cohesión (M3) nos encontramos, nuevamente, con resultados dispares entre los dos indicadores utilizados. Por un lado, el índice de renta relativo presenta un cierto deterioro en el conjunto de municipios con programas Izartu; y, por otro, la tasa de paro refleja un efecto positivo y estadísticamente significativo.

Así, los municipios incluidos en el programa partían con tasas de paro sensiblemente superiores al resto (4,3% frente al 2,6%), éstas se habrían visto reducidas en mayor medida en estos 48 municipios alcanzando un promedio del 3,4% frente al 2,2% del resto, es decir, se habría reducido la brecha en torno al medio punto. En el caso de los indicadores de renta, tanto el absoluto que analizamos en M2, como el relativo, sería interesante profundizar en los resultados obtenidos ya que son incongruentes⁸.

Los efectos demográficos (M4) resultan significativos, ya que, mientras en los periodos previos a la implantación del programa el conjunto de municipios Izartu presentaban saldos migratorios negativos (-0,76 frente a 1,34 del resto), tras la puesta en marcha de los programas ya presentan valores positivos habiéndose aproximado al comportamiento medio del resto de municipios (3,13 frente a 4,39).

Es decir, la implantación de programas Izartu han contribuido a fijar las poblaciones de los municipios participantes y a aprovechar de forma diferencial los flujos migratorios registrados en el conjunto del territorio durante los últimos años.

Finalmente, en la categoría de las entidades locales (M5), medida a través de los indicadores de gastos totales y gastos de capital per cápita, los efectos del programa Izartu parecen haber sido igualmente positivos, ya que se registra un aumento del nivel de gasto de forma diferencial en unos 30 euros por habitante y año.

Una vez más el nivel de partida de los indicadores analizados era sensiblemente inferior en el conjunto de municipios con programas Izartu, ya que presentaban un nivel de gasto total en torno al 65% del resto (656 frente a 1008), reduciéndose ese porcentaje hasta el 36% (157 frente a 441) en el caso de los gastos de capital.

Tras la aplicación del programa esta brecha se ha reducido en el caso de los gastos totales que se sitúan al 77% de los presentados por el resto de municipios (1066 frente a 1391) y de forma mucho más significativa en el caso de los gastos de capital, donde el porcentaje se ha elevado hasta el 60% (378 frente a 632).

A modo de resumen final podríamos afirmar que la implantación de los programas Izartu se han realizado en municipios que partían de una situación claramente deficitaria en todos los indicadores utilizados y, salvo en el caso de la renta, han contribuido a reducir la brecha que los separaba del resto de municipios, cumpliéndose así el objetivo general de aumentar la cohesión y reducir las diferencias entre el conjunto de municipios del País Vasco.

4.1.- Aplicación a políticas regionales: Plan Euskadi de Fomento de la Sociedad de la Información.

Tal como adelantábamos, la ilustración de la aplicación sobre políticas de ámbito regional se realizará mediante la aplicación al Plan Euskadi de Fomento de la Sociedad de la Información.

Teniendo en cuenta los objetivos establecidos y los programas de actuación diseñados, las variables de respuesta más adecuadas para realizar la valoración de este programa están relacionadas con los niveles de penetración y uso de las TIC en el conjunto de hogares y empresas vascas.

El Instituto Nacional de Estadística publica, desde el año 2002, los resultados por Comunidades Autónomas de la Encuesta sobre el uso de TIC y comercio electrónico en las empresas y de la Encuesta sobre Equipamiento y Uso de Tecnologías de la Información y Comunicación en los hogares, donde se recogen un conjunto de indicadores generales sobre los niveles de penetración y uso de las TIC en las diferentes regiones españolas.

Para el caso de empresas la encuesta actualmente recoge un total de 80 indicadores, mientras que en el caso de los hogares en la actualidad se dispone de más de 280 indicadores. El gran número de indicadores disponibles complica la selección de los mismos, por lo que hemos optado por realizar un filtro que consideramos como representativo y que refleja los tres niveles básicos que podemos denominar como Equipamiento, Uso básico y Uso avanzado de las TIC.

⁸ Un primer acercamiento es recordar que mientras que el resto de indicadores se obtienen de magnitudes directas, en el caso de la renta se ha realizado un proceso de estimación a partir de indicadores indirectos y que pueden no reflejar adecuadamente la dinámica de la misma. Por otra parte, si analizamos el tipo de acciones incluidas en el programa Izartu podremos comprobar que prácticamente ninguna de ellas tiene como objetivo directo la mejora de la renta per cápita y, si bien es cierto que todas ellas tienden a mejorar el entorno donde se desarrolla la actividad, al actuar sobre los factores estructurales, estos efectos indirectos pueden tener un periodo de maduración más largo y que no ha sido aún recogido por los datos. Adicionalmente, lo que sí parece claro es que los municipios donde se han implementado estos programas partían de una situación significativamente más baja en términos de renta, con casi 14 puntos menos que el resto de municipios, lo que puede suponer un cierto freno al crecimiento en un modelo como el experimentado durante los últimos años por la economía española, y la vasca, en donde la demanda está teniendo un protagonismo especial.

En la siguiente tabla se recogen los indicadores concretos de cada uno de los grupos:

TABLA 3
SELECCIÓN DE INDICADORES PARA VALORAR EL DESARROLLO DEL PLAN EUSKADI A NIVEL REGIONAL

	Empresas	Hogares
E q u i p a - m i e n t o	Empresas con conexión a Internet (%).	Hogares que disponen de acceso a Internet (%).
Uso Básico	Personal que utiliza ordenadores conectados a Internet al menos una vez por semana (%).	Personas que han utilizado Internet en los últimos 3 meses (%).
Uso Avanzado	Empresas que interactúan con las Administraciones Públicas mediante Internet (%) y empresas con conexión a Internet y sitio/página Web (%).	Personas que han comprado a través de Internet en los últimos 3 meses (%).

Con el fin de realizar una primera valoración del impacto del Plan Euskadi de fomento de la Sociedad de la Información se ha calculado un indicador sintético simple para la sociedad de la información (ISSI) obtenido por promedio directo entre los indicadores de empresa y los de hogares y una vez estandarizados cada uno de los indicadores individuales tomando como base de referencia el promedio nacional en el año 2002. Así, el horizonte temporal del modelo aplicado para la evaluación de este programa está definido entre los años 2002-2006.

Utilizando los datos de este ISSI para el conjunto de las 17 Comunidades Autónomas de España más las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla durante los años 2002 a 2006, hemos realizado una valoración del Programa Euskadi de fomento de la Sociedad de la Información, utilizando la expresión [1] y asumiendo que los efectos del mismo se empezaron a registrar a partir del año 2004.

Así, en esta ocasión, la variable endógena, Y_{ijt} , es el Indicador Sintético de Sociedad de la Información registrado para las 18 regiones de España i , durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, donde:

- G_j : Toma el valor 1 para las observaciones del País Vasco y cero en el resto.
- D_t : Toma el valor cero para los años 2002 y 2003 y 1 para el 2004, 2005 y 2006.
- T_{jt} : Toma el valor 1 para los datos del País Vasco en 2004, 2005 y 2006 y 0 en el resto.

Una vez estimado el modelo por el procedimiento de MCO los resultados obtenidos fueron los siguientes:

TABLA 6
VALORACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA EUSKADI A NIVEL REGIONAL.

Coficiente	Valor	Significatividad
α	117,7	12,4 *
b	25,3	0,6
γ	81,6	6,7 *
δ	35,3	0,7

* Significativo al 95 % de nivel de confianza.

Antes de la implantación del programa Euskadi de fomento de la S.I., (entre los años 2002 y 2003) el conjunto de Comunidades Autónomas presentaban un desarrollo medio de un 18% por encima del año base ($\alpha=117,7$ sobre un índice Media 2002 =100) mientras que en ese mismo periodo el País Vasco ya partía con un cierto diferencial positivo alcanzado un índice medio ligeramente superior a 143⁹.

Después de la implantación del programa, (entre los años 2004 a 2006) el promedio de las regiones alcanzaron un desarrollo de la S.I. equivalente a casi el doble del registrado en el 2002, con un índice medio de 199,7¹⁰.

9 $\alpha + b = 117,7 + 25,3 = 143,1$.

10 $\alpha + \gamma = 117,7 + 81,6 = 199,4$.

En ese mismo periodo, el País Vasco presentaba un índice en torno a 260¹¹. De esta forma podríamos admitir que la puesta en marcha del programa Euskadi de fomento de la S.I. habría contribuido a aumentar el índice medio de desarrollo de la S.I. en unos 35 puntos.

En cualquier caso, y aún teniendo en cuenta todos los matices comentados en la parte metodológica de este artículo sobre la significatividad estadística de los coeficientes de los modelos DiD, debemos poner de manifiesto que, ni el coeficiente b que recoge la diferencia de partida, ni el d que refleja los efectos del tratamiento, resultan estadísticamente significativos por lo que los resultados obtenidos deberían ser interpretados de forma cautelosa.

En una segunda etapa se diferenciaron los indicadores específicos de empresas y hogares obteniéndose los resultados que analizamos a continuación.

TABLA 7
VALORACIÓN DIFERENCIADA DEL PROGRAMA EUSKADI

Coeficientes estimados				
	α	β	γ	δ
Empresas	101,5 *	19,6 *	15,1 *	-6,7
Hogares	134,2 *	30,8	115,6 *	35,2
Valores medios				
	2002-2003		2004-2006	
	Resto CC.AA.	C.A.P.V.	Resto CC.AA.	C.A.P.V.
Empresas	101,5	121,2	116,6	129,6
Hogares	134,2	165,0	249,8	315,8

* Significativo al 95 %s de nivel de confianza.

El Plan Euskadi de fomento de la S.I. tiene mayor impacto en los hogares que en las empresas, ya que mientras en las familias habría tenido un efecto neto de avance de más de 35 puntos, en el caso de las empresas no habría conseguido ni siquiera mantener el mismo ritmo de expansión que el resto de las Comunidades Autónomas.

En cualquier caso, el País Vasco sigue presentando un importante diferencial del desarrollo de la S.I., tanto en el ámbito empresarial, con más de trece puntos por encima de la media del resto de comunidades, como en los hogares, donde el diferencial se amplía a 66 puntos.

En términos de la efectividad del programa analizado, sobre todo en el ámbito empresarial en donde no parece presentar buenos resultados, deben tenerse en cuenta una serie de factores que estarían afectando a los resultados obtenidos. En primer lugar el mayor nivel de desarrollo de partida que presentaba el País Vasco hace que los avances relativos sean progresivamente más costosos al evolucionar de acuerdo con procesos de difusión acotados.

Por otro lado debemos tener en cuenta la existencia de otros programas similares en el resto de comunidades autónomas y que podrían estar acelerando la dinámica relativa de los indicadores analizados.

Así, en Pulido et. al (2001) podemos encontrar programas específicos de fomento de la sociedad de la información en Cataluña (2000-2001), Extremadura, Galicia (2001-2004), La Rioja (2000-2003) y Navarra(2001-2003); mientras que en otras tantas comunidades existían iniciativas o programas que incidían parcialmente en algunos aspectos concretos de estas nuevas tecnologías (Andalucía, Canarias, Comunidad Valenciana y Castilla y León).

Tratando de obtener un mayor detalle en el proceso de evaluación se han realizado modelos de evaluación para cada indicador individual, tanto para las empresas como para los hogares, encontrando los siguientes resultados.

11 $a+b+g+d=117,7+25,3+81,6+35,3=260,0$

TABLA 8
VALORACIÓN SOBRE LOS INDICADORES DE EMPRESAS Y HOGARES (I)

Coeficientes estimados								
Indicadores	Empresas				Hogares			
	α	β	γ	δ	α	β	γ	δ
Equipamiento	83,7 *	5,7	8,2*	-2,4	20,2*	6,9	9,6 *	3,4
Uso básico	23,3 *	8,3*	6,0*	-1,4	25,2*	3,4	13,1 *	1,7
Uso Avanzado	47,2 *	7,7	7,2*	-2,0	2,9	0,7	2,6	2,3

* Significativo al 95 %s de nivel de confianza.

TABLA 9
VALORACIÓN SOBRE LOS INDICADORES DE EMPRESAS Y HOGARES (II)

Valores Medios								
Indicadores	Empresas				Hogares			
	2002-2003		2004-2006		2002-2003		2004-2006	
	Resto regiones	País Vasco						
Equipamiento	83,7	89,4	91,8	95,2	20,2	27,0	29,8	40,1
Uso básico	23,3	31,6	29,3	36,2	25,2	28,6	38,4	43,4
Uso Avanzado	47,2	55,0	54,4	60,2	2,9	3,6	5,6	8,6

En general, ninguno de los indicadores seleccionados para el conjunto de empresas estaría reflejando efectos significativos de la implantación del programa. Sin embargo, en todos los casos se mantiene el patrón general observado para el indicador sintético de empresas en el sentido de presentar un avance diferencial en País Vasco frente a la media del resto de Comunidades Autónomas.

De hecho, tanto en los indicadores de uso básico, como en los de uso avanzado, la posición media del resto de comunidades en el periodo 2004-2006 es inferior a la que presentaba el País Vasco en el periodo precedente 2002-2003.

En cualquier caso, durante el periodo analizado se han registrado avances en todos los indicadores en el País Vasco, habiéndose aumentado en 6 puntos el porcentaje de empresas conectadas a Internet, en algo menos de 5 puntos el porcentaje de empleados que utilizan ordenadores conectados a Internet al menos un vez por semana, y en otros 5 puntos el porcentaje de empresas que disponen de página web activa.

En cuanto a los hogares, los resultados son parecidos al análisis del indicador sintético y es que el programa Euskadi de fomento de la S.I., sí habría tenido un efecto diferencial sobre los hogares vascos, aunque siguen persistiendo los problemas de significatividad estadística de los coeficientes estimados.

Por otra parte, el porcentaje de hogares que disponen de acceso a Internet se habría incrementado de forma significativa en 3,4 puntos, hasta situarse por encima del 40% del total frente al 29,8 de media en el resto de Comunidades Autónomas.

En cuanto al porcentaje de personas que han utilizado Internet en los últimos tres meses, éste se habría visto incrementado en 1,7 puntos diferenciales por efecto del programa analizado, situándose en el 43,4% frente al 38,4% del resto de regiones.

Finalmente, el porcentaje de población que ha realizado compras a través de la red en los últimos tres meses, se habría visto dinamizado en 2,3 puntos, situándose en niveles del 8,6% frente al 5,6% del resto.

5.- VALORACIÓN DE RESULTADOS Y PROPUESTAS ALTERNATIVAS

Una vez revisadas las diferentes tipologías de políticas públicas desarrolladas por las administraciones territoriales, ejemplificadas a través de la Comunidad Autónoma del País Vasco, hemos podido constatar que la propuesta metodológica de evaluación basada en los modelos de diferencias en diferencias tiene una elevada potencialidad de aplicación, aun cuando no se disponga de la información microeconómica con la que habitualmente se asocia este tipo de técnicas.

En efecto, el progresivo desarrollo de las estadísticas territoriales ofrece, en la actualidad, una batería suficiente de información que permite la realización de aplicaciones de evaluación de políticas públicas en el ámbito regional y local, tal como se ha ilustrado con los dos ejemplos realizados.

De esta forma, la primera conclusión relevante del trabajo realizado iría, precisamente, en la línea potenciar el desarrollo y recomendar el uso de este tipo de metodologías que permiten, de una forma relativamente sencilla, cuantificar y visualizar los efectos de estas políticas.

Ahora bien, una vez establecida la potencialidad de esta metodología de los modelos de diferencias en diferencias, es necesario, también, dejar constancia de las limitaciones que presentan cuando son aplicadas a datos agregados como los que se ilustran en el presente artículo.

Tal como se ha recogido en los párrafos precedentes, la primera de estas limitaciones estaría vinculada con la selección del grupo de control, ya que, como hemos visto, no siempre es posible seleccionar un conjunto alternativo de observaciones muestrales que sigan, a priori, una evolución similar a las del grupo de tratamiento y donde no se haya aplicado la política concreta a analizar, bien sea porque dichas políticas hayan sido aplicadas de forma extensiva a toda la muestra (p.e. políticas locales aplicadas a la totalidad de municipios), o bien, porque el grupo de control pueda estar afectado por otras actuaciones no contempladas en el modelo (p.e. la aplicación de programas similares en otras regiones).

Adicionalmente habría que añadir la posible existencia de desfases temporales entre la aplicación de la política analizada y la materialización de los efectos buscados y que, en algunas ocasiones, puede superar los horizontes de disponibilidad temporal de la información agregada. (p.e. políticas educativas de largos procesos de maduración).

Junto a estas limitaciones detectadas en las aplicaciones sobre datos agregados habría que incluir los posibles efectos del incumplimiento de las condiciones de identificación comunes a todas las aplicaciones de los modelos de diferencias en diferencias.

Estas condiciones de identificación se concretan, como comentamos en el apartado metodológico, en la estabilidad de composición y la tendencia paralela.

En el primer caso, la condición de estabilidad en la composición, el modelo asume que ambos grupos, el de tratamiento y el de control, atraen al mismo número de individuos con independencia de que se produzca, o no, el tratamiento; concretándose en una expresión del tipo:

$$E(Y_{j,0} | D_t = 0, G_j = j) = E(Y_{j,0} | D_t = 1, G_j = j) \forall j = 0,1 \quad [7]$$

En términos prácticos, esta condición supone que el hecho de aplicar una determinada política no aumenta (o disminuye) el grupo de individuos a la que se aplica, por lo que en el caso de las aplicaciones sobre datos agregados no tiene, en principio, una incidencia significativa ya que supondría, por ejemplo, un cambio de adscripción de un municipio de una comunidad a otra por el hecho de que existiera una determinada política local.

Por el contrario, la condición de tendencia paralela, que se concreta mediante una expresión como la que recogemos a continuación, sí que puede tener una influencia mayor en las aplicaciones sobre datos agregados.

$$E(Y_{i,G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} - Y_{i,G=1,D=0} | G_j = 1) = E(Y_{i,G=0,D=1} - Y_{i,G=0,D=0} | G_j = 0) \quad [8]$$

En efecto, esta condición supone que ambos grupos, el de tratamiento y el de control, seguirían evolución temporal similar en los valores de la variable objetivo si no se produjera el tratamiento.

Ahora bien, los problemas detectados en la aplicación, tanto al programa Iztartu, como al Plan Euskadi de fomento de la S.I. nos han llevado a identificar algunas situaciones en las que el modelo puede presentar resultados

sesgados precisamente en aquellos casos en los que la evolución de los indicadores seleccionados no es estrictamente lineal y los niveles de partida en los grupos de tratamiento y de control son sensiblemente diferentes.

Así, cuando aplicamos el modelo en su planteamiento más sencillo, estamos asumiendo que el avance que seguirían los indicadores en el grupo de tratamiento en ausencia del mismo (sin la aplicación de la política analizada) sería de la misma magnitud que en el grupo de control. (Evaluación contrafactual), tal como se ilustra en la tabla que presentamos a continuación.

TABLA 10.
EJEMPLO DE EFECTOS SOBRE UNA VARIABLE DE RENTA PER CÁPITA

	Antes	Después	Variación	Efecto	% Cto.	Diferencia
Grupo de control	12.000	16.000	4.000		33%	
Grupo de tratamiento	8.000	11.200	3.200	-800	40%	7%
Contrafactual (% cto.)	8.000	10.667	2.667	533		

De acuerdo con los datos presentados en la tabla anterior, el conjunto de individuos incluidos en el grupo de tratamiento habrían incrementado su renta disponible en 3.200 € tras la aplicación del tratamiento, mientras que los del grupo de control lo habrían hecho en 4.000 € de forma tal que el efecto neto habría sido, aparentemente negativo (-800 €).

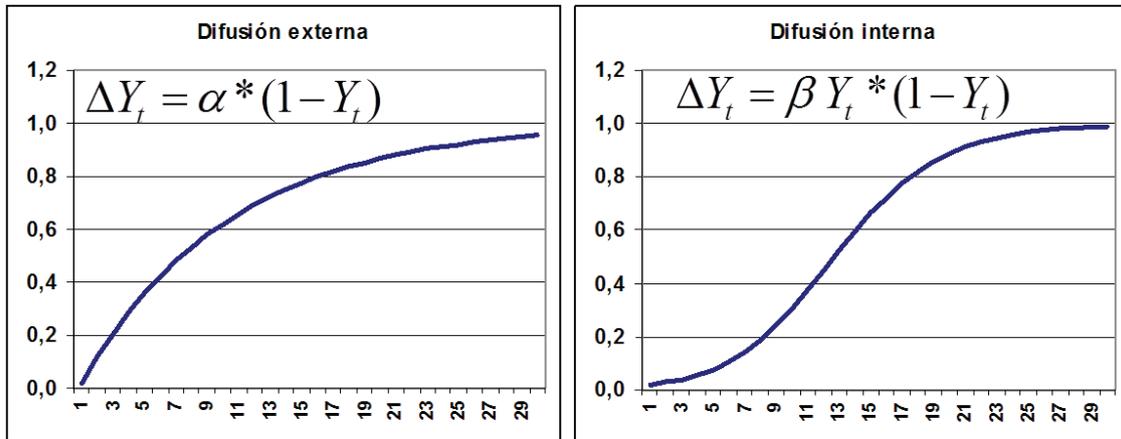
Ahora bien, si realizáramos una evaluación contrafactual considerando que el grupo de tratamiento habría tenido un crecimiento de la renta disponible similar al del grupo de control (33%), el nivel de renta esperado tras la aplicación del tratamiento habría sido de 10.667 €, de lo que se deduciría que el efecto neto habría sido positivo (3.200 - 2.667 = 533).

Este tipo de discrepancias se generan cuando las variables objetivo no presentan tendencias lineales y los niveles absolutos de partida de los grupos de tratamiento y de control son muy diferentes, es decir, que no es lo mismo un crecimiento del 5% sobre una magnitud de 100, es decir, 5 unidades, que sobre una magnitud de 50 (2,5 unidades), tal como se ilustra en el gráfico que presentamos a continuación, donde se recoge la evolución del grupo de control (el de nivel más elevado), la del grupo de tratamiento (el de nivel más bajo) asumiendo el cumplimiento estricto de la condición de tendencia paralela, es decir, con aumentos absolutos similares a los del grupo de control, y la denotada como contrafactual que resultaría de aplicar al grupo de tratamiento la misma tasa de crecimiento que el grupo de control.

Por diferencia entre la evolución asumida por la condición de tendencia paralela en sentido estricto y la contrafactual, que asume la igualdad en las tasas de crecimiento, podemos estimar el sesgo que se generaría por la aplicación del modelo de diferencias en diferencias en su formulación general.

FIGURA 2

ILUSTRACIÓN DEL SESGO INDUCIDO POR LA CONDICIÓN DE TENDENCIA PARALELA EN VARIABLES CON TENDENCIA NO LINEAL
(ASUMIENDO TASAS DE CRECIMIENTO CONSTANTES DEL 5%)

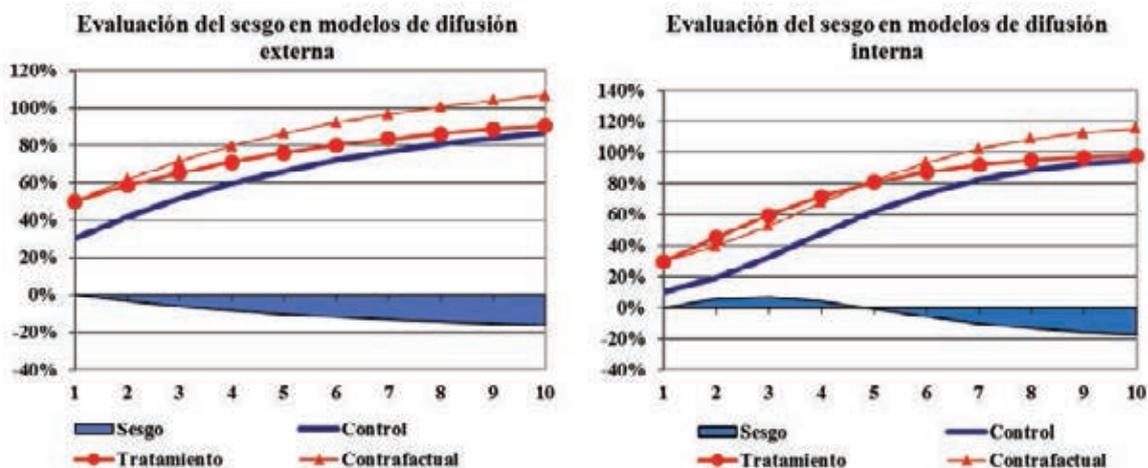


Como puede constatarse en el gráfico anterior, ante la existencia de tendencias no lineales con tasa de crecimiento estacionarias, el sesgo en la evaluación será tanto mayor cuanto mayor sea la diferencia de partida en los niveles de la variable objetivo del grupo de tratamiento y el grupo de control y más se alargue el periodo de evaluación.

En la misma línea, y tal como hemos podido comprobar en la aplicación realizada sobre la política de fomento de la sociedad de la información, algunos de los indicadores utilizados presentan procesos acotados de evolución, tales como el porcentaje de usuarios de nuevas tecnologías, o el número de líneas digitales por cada 1000 habitantes, y que responden, en general, a los denominados procesos de difusión cuya expresión matemática y evolución temporal presentamos a continuación.

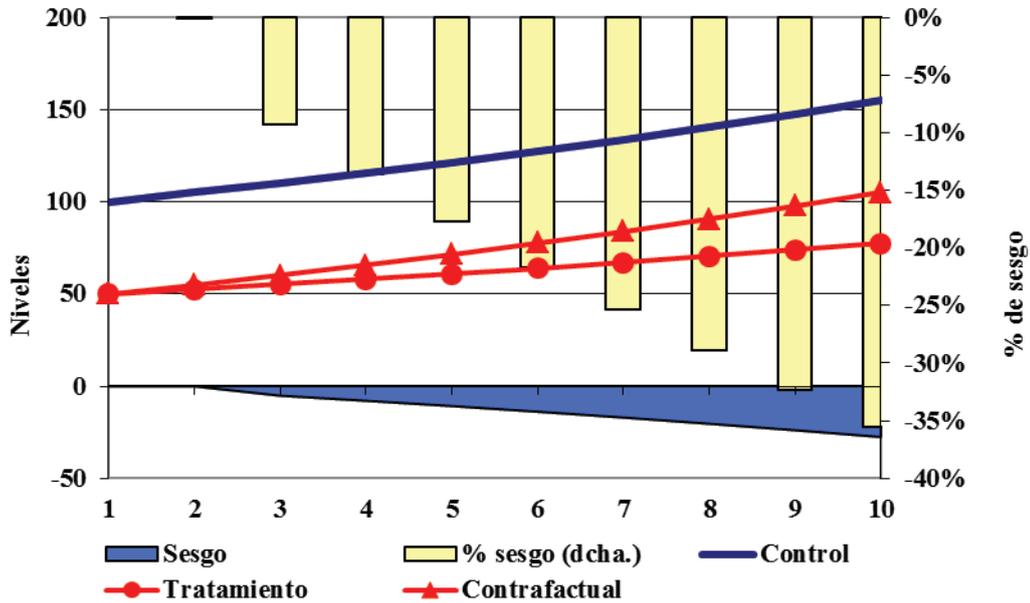
FIGURA 3

ESPECIFICACIÓN Y EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE DIFUSIÓN ACOTADOS



En estos casos, la aplicación de la condición de tendencia paralela generaría también sesgos en los resultados de la evaluación que dependerían, tanto de la posición inicial de los grupos de tratamiento y control, como del tipo de procesos de difusión seguidos, tal como se ilustra a continuación.

FIGURA 4
ILUSTRACIÓN DEL SESGO INDUCIDO POR LA CONDICIÓN DE TENDENCIA PARALELA
EN VARIABLES CON PROCESOS DE DIFUSIÓN ACOTADOS



Tal como puede comprobarse en la ilustración precedente, en este tipo de procesos la aplicación estricta de la condición de tendencia paralela penalizaría, en todos los casos, a los grupos más avanzados en los modelos de difusión externa, mientras que en los modelos de influencia interna, se generaría un sesgo positivo para los grupos de niveles superiores durante los primeros periodos que se tornaría negativo y creciente una vez superado el punto de inflexión de la curva.

Frente a estas circunstancias, una posible solución consistiría en realizar la evaluación contrafactual utilizando, no la expresión lineal derivada del modelo general, sino una transformación de la misma de acuerdo con la evolución estimada del indicador.

Así, por ejemplo, si admitimos que las tendencias no son lineales sino que ambos grupos (tratamiento y control) deberían presentar una dinámica similar en ausencia del tratamiento, es decir, tasas de crecimiento similares, tendríamos que admitir que el valor esperado en el grupo de tratamiento vendría dado por:

$$\hat{\delta} = (\bar{Y}_{G=1,D=1} - \bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}}) \quad [9]$$

siendo:

$$\bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} = \bar{Y}_{G=1,D=0} * \left(\frac{\bar{Y}_{G=0,D=1}}{\bar{Y}_{G=0,D=0}} \right) \quad [10]$$

En lugar de la especificación general de cumplimiento estricto de la condición de tendencia paralela.

$$\bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} = \bar{Y}_{G=1,D=0} + (\bar{Y}_{G=0,D=1} - \bar{Y}_{G=0,D=0}) \quad [11]$$

En el caso de indicadores acotados que siguen procesos de difusión la corrección sería algo más complicada.

Así, para los modelos de influencia externa se puede realizar una estimación de coeficiente de difusión a a partir de los datos del grupo de control mediante una expresión del tipo:

$$\alpha = \frac{\bar{Y}_{G=0,D=1} - \bar{Y}_{G=0,D=0}}{1 - \bar{Y}_{G=0,D=1}} \quad [12]$$

Y a continuación calcular el valor contrafactual como:

$$\bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} = \frac{(\bar{Y}_{G=1,D=0} + \alpha)}{(1 - \alpha)} \quad [13]$$

Obteniéndose el efecto del tratamiento, o política aplicada, por diferencia entre el valor observado y el contrafactual:

$$\hat{\delta} = (\bar{Y}_{G=1,D=1} - \bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}}) \quad [14]$$

Para los modelos de influencia interna la derivación del coeficiente β asociado al proceso de difusión se obtendría como:

$$\beta = \frac{\bar{Y}_{G=0,D=1} - \bar{Y}_{G=0,D=0}}{\bar{Y}_{G=0,D=1} * (1 - \bar{Y}_{G=0,D=1})} \quad [15]$$

Mientras que el valor contrafactual se obtendría de la solución de una ecuación de segundo grado que podría arrojar valores no reales.

$$\beta * (\bar{Y}_{G=1,D=1})^2 + (1 - \beta) * \bar{Y}_{G=1,D=1} - \bar{Y}_{G=1,D=0} = 0 \quad [16]$$

$$\bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} = \frac{-(1 - \beta) \pm \sqrt{(1 - \beta)^2 + 4 * \beta * \bar{Y}_{G=1,D=0}}}{(2 * \beta)} \quad [17]$$

Dada la mayor dificultad de cómputo de esta expresión y el hecho de que pueda ofrecer resultados el campo no real (raíces complejas), a efectos prácticos y asumiendo que los procesos responden a una especificación logística normal con el punto de inflexión en la mitad del recorrido total, podría utilizarse una corrección alternativa como la que proponemos a continuación para el cálculo del valor contrafactual:

$$\bar{Y}_{G=1,D=1 \text{ sin tratamiento}} = \bar{Y}_{G=1,D=0} * \left[1 + \left(\frac{\bar{Y}_{G=0,D=1}}{\bar{Y}_{G=0,D=0}} - 1 \right) * 2 * (1 - \bar{Y}_{G=1,D=0}) \right]$$

A modo de resumen final, debemos reiterar que las aplicaciones realizadas del modelo de diferencias en diferencias utilizando datos agregados para la evaluación de políticas públicas han arrojado resultados suficientemente interesantes y consistentes como para incorporar este tipo de metodologías en la batería general de técnicas de evaluación de estas políticas, si bien, es necesario tener en cuenta las limitaciones recogidas a lo largo del presente artículo y, de manera especial, los problemas derivados de la aplicación estricta de la condición de tendencia paralela cuando se utilizan este tipo de datos agregados, aconsejándose la aplicación de las correcciones del sesgo propuestas en el último apartado cuando las variables objetivo a analizar no presentan tendencias lineales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acs, G., & Nelson, S. (2004). Changes in living arrangements during the late 1990s: do welfare policies matter?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(2), 273-290.
- Banzhaf, H.S. y Walsh, R. (2006): "Do People Vote with Their Feet? An Empirical Test of Environmental Gentrification", *Resources For the Future, Discussion Papers*. <http://www.rff.org/documents/RFF-DP-06-10.pdf>
- Bertrand, M., Duflo, E., & Mullainathan, S. (2004). How much should we trust differences-in-differences estimates?. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 249-275.
- Blundell, R., Dias, M. C., Meghir, C., & Reenen, J. (2004). Evaluating the employment impact of a mandatory job search program. *Journal of the European Economic Association*, 2(4), 569-606.
- Blundell, R., Duncan, A., & Meghir, C. (1998). Estimating labor supply responses using tax reforms. *Econometrica*, 66(4), 827-861.
- Card, D. (1989). The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market (No. w3069). National Bureau of Economic Research.
- Card, D., & Krueger, A. B. (2000). Minimum wages and employment: a case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania: reply. *American Economic Review*, 90(5), 1397-1420.
- Domino, M. E., Norton, E. C., Morrissey, J. P., & Thakur, N. (2004). Cost shifting to jails after a change to managed mental health care. *Health Services Research*, 39(5), 1379-1402.
- Douglas, S. (2006). Measuring Gains from Regional Dispatch: Coal-Fired Power Plant Utilization and Market Reforms. *Energy Journal*, 27(1), 119-138.
- Duflo, E. (2000). Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment (No. w7860). National Bureau of Economic Research.
- Eissa, N., & Liebman, J. B. (1996). Labor supply response to the earned income tax credit. *The Quarterly Journal of Economics*, 111(2), 605-637.
- Feder, G., Murgai, R., & Quizon, J. B. (2004). Sending farmers back to school: The impact of farmer field schools in Indonesia. *Applied Economic Perspectives and Policy*, 26(1), 45-62.
- García Gómez, P. (2005). Evaluación de un programa de atención dental público: PADI en el País Vasco. *Economía*, 60(2), 62-89.
- Girma, S., & Görg, H. (2007). Evaluating the foreign ownership wage premium using a difference-in-differences matching approach. *Journal of International Economics*, 72(1), 97-112.
- Görg, H., & Strobl, E. (2005). Do government subsidies stimulate training expenditure? Microeconomic evidence from plant level data. Discussion Paper Series n° 1606. Institute for the Study of Labor.
- Gruber, J., & Madrian, B. C. (1994). Health insurance and job mobility: The effects of public policy on job-lock. *Industrial and Labor Relations Review*, 48(1), 86-102.
- Hamermesh, D. S., & Scoones, W. D. (1999). Policy equilibria in a federal system: the effects of higher tax ceilings for unemployment insurance. *Journal of Public Economics*, 74(2), 191-213.
- Hansson, A. (2008). The wealth tax and entrepreneurial activity. *Journal of Entrepreneurship*, 17(2), 139-156.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., & Smith, J. A. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. *Handbook of labor economics*, 3(A), 1865-2097.
- Hoynes, H. W., Gelbach, J. B., & Bitter, M. P. (2005). Welfare Reform and Health. *Journal of human resources*, 40(2), 309-334.
- Konetzka, R. T., Yi, D., Norton, E. C., & Kilpatrick, K. E. (2004). Effects of Medicare payment changes on nursing home staffing and deficiencies. *Health services research*, 39(3), 463-488.
- Liu, Z., Dow, W. H., & Norton, E. C. (2004). Effect of drive-through delivery laws on postpartum length of stay and hospital charges. *Journal of Health Economics*, 23(1), 129-155.
- Neumark, D., & Wascher, W. (2003). Minimum wages and skill acquisition: Another look at schooling effects. *Economics of Education Review*, 22(1), 1-10.

Planas Miret, I. (2005). Principales mecanismos de evaluación económica de políticas públicas. *Ekonomiaz*, 60(1), 98-121.

Puhani, P. A. (2012). The treatment effect, the cross difference, and the interaction term in nonlinear “difference-in-differences” models. *Economics Letters*, 115(1), 85-87.

Pulido, A., López, A.M., Sánchez, J.C. y Lázarih, R. (2001): “Actuaciones regionales para la implantación de empresas”, Documentos N-economía. Ceprede. Madrid.

Rubb, S. (2003). Social Security’s Earnings Test Penalty and the Employment Rates of Elderly Men Aged 65 to 69. *Eastern Economic Journal*, 29(3), 415-431.

Shen, Y. C., & Zuckerman, S. (2005). The effect of Medicaid payment generosity on access and use among beneficiaries. *Health Services Research*, 40(3), 723-744.

Shapiro, J., & Skoufias, E. (2006). Evaluating the impact of Mexico’s Quality Schools Program: The pitfalls of using nonexperimental data. *World Bank Policy Research Working Paper* 4036, October 2006

Smith, J., & Todd, P. (2005). Does matching overcome LaLonde’s critique of nonexperimental estimators?. *Journal of econometrics*, 125(1), 305-353.

Song, J. G. (2003). Evaluating the initial impact of eliminating the retirement earnings test. *Social Security Bulletin*, 65(1), 1-15.

Ten Cate, A. (2003). The Impact of Provincial Maternity and Parental Leave Policies on Employment Rates of Women with Young Children in Canada (No. 2003-03).

ANEXOS

TABLA A1

POLÍTICAS LOCALES DE ACTUACIÓN DIRECTA

Política	Indicadores de Intensidad / Uso	Variables de respuesta
Identificación de oportunidades de colaboración interempresarial entre las empresas de Gipuzkoa y del País Vasco del Norte		
Proceso de reflexión estratégica G2020		
II Plan de igualdad de oportunidades de Mujeres y Hombres		
Plan de Acción de AL de Durango		
Plan Director Participación Ciudadana Donostia-San Sebastián		
Plan Estratégico Vitoria 2010		
Plan de Accesibilidad para los edificios de la Diputación Foral de Gipuzkoa	Nº de edificios accesibles	
Plan Territorial de Carreteras de Bizkaia	Km de carreteras	
Plan Municipal de la Bicicleta en Donostia	Km vías, Uso	
Plan de Movilidad Sostenible de Debagoiena	Nº acciones realizadas	
Política Hidráulica de Bizkaia	Nº acciones realizadas	
Plan de Caminos Rurales 2007	Km, Nº municipios	
Arasur	Mercancías transportadas	
Izartu II Donostia-San Sebastian	Nº acciones	Percepción ambiental
Planteamiento urbanístico y desarrollo sostenible	Nº acciones realizadas	Percepción ambiental
Bilbao Ría 2.000	Nº acciones realizadas	Percepción ambiental
II Plan Integral de Gestión de Residuos de Bizkaia	Nº acciones realizadas	% residuos reciclados
Plan de Gestión de calidad del aire	Nº acciones realizadas	Emisiones CO2
Plan de Gestión de calidad del aire	Nº acciones realizadas	Emisiones CO2
Zaintek	Nº usuarios	Competitividad

Fuente: Elaboración propia en base al SVDR.

Como puede comprobarse en la tabla anterior, las necesidades de información para realizar una evaluación de los efectos inducidos de estas políticas estarían vinculadas, fundamentalmente, con la disponibilidad de indicadores de tipo medioambiental a nivel municipal.

El segundo grupo estaría compuesto por otras 21 políticas de ámbito local y su objetivo básico estaría centrado en la modificación del entorno socioeconómico.

TABLA A2
POLÍTICAS LOCALES DE MODIFICACIÓN DEL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Política	Variables de respuesta	Período de inicio
Programa Industrialdea	% de empresas sobre población	1982
Memoria de promoción económica 2006 Vitoria Gasteiz Emprendizaje	% de empresas sobre población	2006
Seed Capital Bizkaia	% de empresas sobre población, % de empresas de alta tecnología	1989
Consortio Transfronterizo Bidasoa-Txingudi	% de empresas sobre población, % empresas de servicios	1998
Programa De Desarrollo Rural de Gorbea	% de empresas sobre población, % empresas industriales	2003
Programa Sustatu	% empresas sobre población	2007
Programa de Internacionalización de Gipuzkoa	Inversión exterior, exportaciones	2004
Berritu.biz	Competitividad, exportaciones locales, Innovación	2007
Programa Premie	Rentabilidad de las PYMES	1996
Gipuzkoa Berritzen	Indicadores locales de I+D+i	2005
Programa iGipuzkoa 2010: Udalak / Program iGipuzkoa 2005	Indicadores locales de TIC	2003
Programa i-gipuzkoa 2010 personas	Indicadores locales de TIC	2003
Programa municipal de ayudas económicas al autoempleo femenino	% de autoempleo femenino	2007
Txekinbide program de formación para el empleo	Tasas de paro en colectivos objetivo	2003
Merkataritzan	Tasas de paro en colectivos objetivo	2004
Hezilan	Tasas de paro en colectivos objetivo	2006
Lanbegi	Tasas de paro, duración del paro	2006
Plan de Acción 2005-2008 AL21 Bilbao	% de energías renovables, Consumo per cápita	2005
Memoria 2003 Turismo Bidasoa	Turismo receptor	2003
Programa de Desarrollo Rural de la Comarca de Cantábrica Alavesa	Varios indicadores	2003
Programa IZARTU	Varios indicadores	2001

Fuente: Elaboración propia en base al SVDR.

En este grupo de políticas públicas, además de recoger la tipología de las variables de respuesta se ha incluido también, a modo de referencia, el período de inicio de los efectos de cada una de las políticas y que marcaría el punto medio de necesidades de información estadística a efectos de aplicación de la metodología que se propone en este trabajo.

En esta ocasión las principales necesidades de información estadística se agruparían en torno a tres grandes bloques: tipología y dinámica empresarial, nuevas tecnologías e I+D+i. Esta necesidad requiere de base de datos local adecuada y homogénea.

Para el caso de las políticas regionales, y del mismo modo que para el caso de las de ámbito local, se identifica un primer grupo de 18 políticas que podrían englobarse dentro de la tipología de acción directa, de la cuales 13

podrían ser valoradas mediante indicadores de intensidad o uso y 5 de ellas podrían ser objeto de valoración de efectos inducidos sobre el entorno mediante la utilización de variables de respuesta.

TABLA A3
POLÍTICAS REGIONALES DE ACTUACIÓN DIRECTA

Política	Indicadores de Intensidad / Uso	Variables de respuesta
Libro Blanco del Aprendizaje a lo largo de la vida		
Plan Vasco de Inmigración		
Catálogo Vasco de Cualificaciones Profesionales		
Plan de Gestión de Residuos Peligrosos 2003-2006		
Plan Vasco de Lucha contra el Cambio Climático		
Observatorio de la Biodiversidad	Nº proyectos, Uso de la web	
Listado de Tecnologías Limpias	Nº tecnologías implantadas	
Observatorio del mercado de trabajo	Nº de estudios realizados	
CIC-Tourgune	Nº de estudios financiados	
Comunidad de Trabajo de los Pirineos	Nº de acciones realizadas	
Red de Gobiernos Regionales por el Desarrollo Sostenible	Nº de acciones realizadas	
Autopista del mar entre Bilbao y Dunkerque	Volumen de mercancías	
Programa Tranviario	Usuarios	Percepción ambiental Movilidad
PTS de zonas húmedas	Nº actividades realizadas	Percepción ambiental. Movilidad
Plan General de Carreteras 1999-2010	Km construidos	Movilidad
Red Vasca de Ciencia, Tecnología e Innovación	Nº actividades realizadas	Indicadores regionales de I+D+i
Plataforma Logística Aquitaine-Euskadi	Utilización plataforma	Volumen de comercio
Plan Director de Transporte Sostenible	Nº actividades realizadas	Niveles de emisión CO ₂

Fuente: Elaboración propia en base al SVDR.

En este caso, las necesidades de información regional para realizar las correspondientes evaluaciones cuantitativas pasarían por la disponibilidad de indicadores homogéneos entre Comunidades Autónomas de percepción ambiental, movilidad, I+D+i, o emisiones. El resto de políticas públicas de ámbito regional, se incluirían en el grupo de modificación del entorno socioeconómico.

TABLA A4
POLÍTICAS REGIONALES DE MODIFICACIÓN DEL ENTORNO SOCIOECONÓMICO

Política	Variables de respuesta	Período de inicio
Centros de Investigación Cooperativa	Indicadores regionales de I+D+i	2006
Gaitek	Indicadores regionales de I+D+i	2005
Eurobulegoa	Indicadores regionales de I+D+i	2004
Saiotek	Indicadores regionales de I+D+i	2002
Programa Ikertu	Indicadores regionales de I+D+i	2005
Programa Hobeki Digitala	Indicadores regionales TIC	2007
Konekta Zaitetz	Indicadores regionales TIC	2002
Plan Euskadi en la Sociedad de la Información	Indicadores regionales TIC	2002
Programa de ayudas del Ente Vasco de la Energía (EVE) al desarrollo de las Energías renovables	% de generación con renovables	2007
Convenios EVE-Ayuntamientos para la promoción de las energías renovables	% de generación con renovables	2000
Acuerdos voluntarios con sectores industriales	Niveles de emisión CO ₂	2002
Directrices de Ordenación Territorial	Indicadores ambientales	
Udalsarea 21	Indicadores ambientales	2002
Orden conjunta del DMAOT para entidades locales	Indicadores ambientales	2007
Programa Gaztenek	% empleo agrario por edades	2004
HOBETUZ	% empleo que recibe cursos de formación	1996
Plan Director de Seguridad y Salud Laboral 2003-2006	Indicadores de siniestralidad laboral	2003
Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006	Tasas de paro	2003
Lanbide	Tasas de paro	2005
Fondos de capital riesgo de SPRI	% de empresas Alta tecnología	1985
Programa Ekintzaile	Empresas sobre población	2006
Programa Atzerri	Apertura exterior	2000
Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2007-2013	Exportación agraria, % de población en núcleos rurales.	2005
Programa Erein	% de población en núcleos rurales	2002
Plan para la adaptación estructural del sector de la pesca, la acuicultura y la transformación y comercialización de los productos pesqueros	Productividad en la pesca. Exportaciones	2000

Fuente: Elaboración propia en base al SVDR.

Los indicadores de I+D+i y de nuevas tecnologías serían los más demandados para estas aplicaciones, seguidos de indicadores medioambientales y de formación y empleo.

ANEXO 2

EJES BÁSICOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN DEL PROGRAMA IZARTU

Para alcanzar estos objetivos, el programa se estructura en torno a 5 ejes básicos, cada uno de los cuales incorpora, a su vez distintas líneas de actuación, tal como se recoge en el cuadro que presentamos a continuación.

Ejes básicos y líneas de actuación del Programa Izartu.

Ejes	Líneas de actuación
1.-Entorno productivo y empleo	1.1. Creación y desarrollo de estructuras de apoyo a la actividad
	1.2. Creación y desarrollo de infraestructura productiva.
	1.3. Apoyo al empresariado, PYMES y empresas artesanales.
	1.4. Promoción local, turismo y patrimonio
2.- Infraestructuras básicas locales	2.1. Infraestructuras de transporte.
	2.2. Infraestructura Telecomunicaciones y Sociedad Información
	2.3. Infraestructura energética.
	2.4. Infraestructura medioambiental
	2.5. Infraestructuras Ordenación y Rehabilitación.
	2.6. Infraestructura Social y Sanitaria.
	2.7. Infraestructura Ocio y Cultura.
	2.8. Infraestructura Educativa y Formativa.
3.-Recursos humanos e integración social	3.1. Políticas del mercado laboral.
	3.2. Integración social.
	3.3. Igualdad de oportunidades.
	3.4. Educación y formación.
4.- Creación y desarrollo de estructuras básicas locales	4.1. Servicios Sociales básicos.
	4.2. Seguridad ciudadana.
	4.3. Educación y formación cívica.
5.- Otras	5.1. Asistencia Técnica.

Hasta el año 2003 se habían presentado un total de 350 proyectos, de los que una gran parte 73% se enmarcaban dentro eje 2 (255 proyectos), siendo las infraestructuras de Ordenación y Rehabilitación las más demandadas con 151 proyectos.

En un segundo nivel de demanda no encontramos con los ejes 1 (33 proyectos) y 3 (31 proyectos), suponiendo cada uno de ellos algo menos del 10% del total de proyectos presentados. Finalmente, el eje 5 absorbió el 7% de los proyectos (23) y el eje 4 el 2% (8 proyectos).

Evolución de modelos y enfoques para el análisis de la “acción pública”: del discurso a una nueva dinámica normativa

Javier Pinazo Hernandis
Universidad CEU. Cardenal Herrera de Valencia
jpinazo@uch.ceu.es

Recibido: 27 de Octubre de 2014
Aceptado: 10 de noviembre 2014

Resumen

El análisis de la acción pública en los diversos niveles político-administrativos españoles parece no superar el carácter selectivo, sectorial o anecdótico, cuando no se queda en un mero discurso político.

La evolución de los modelos y enfoques analíticos de políticas reflejan posiciones muy distintas y a la par la gran dificultad de llevarlos a cabo, lo que invita a pensar que estamos ante otro discurso, esta vez científico-académico.

De otra parte los análisis teóricos cuando se utilizan son fundamentalmente descriptivos y generalmente reflejan los factores del juego político-institucional que impiden que se hagan de manera óptima o mejorable, y pocas veces cómo podrían mejorarse. A su vez los modelos teóricos normativos son de difícil o complejísima factura.

¿Es posible romper con esta dinámica o hay que empezar a buscar nuevos instrumentos analíticos?

Palabras clave

Acción pública, Análisis de políticas, Cross modern, Deconstrucción Político-Administrativa, Discurso, Normatividad.

Evolution of models and approaches to the analysis of “public action”: from speech to dynamic new rules

Abstract

The analysis of public action in the various Spanish political and administrative levels seems not exceed selective, sectorial or anecdotal, when it is not merely a political speech.

The development of analytical models and policy approaches reflect very different positions and at par the great difficulty of carrying them out, which invites us to think that this is another speech, this time scientific-academic.

Furthermore the theoretical analysis when used are mainly descriptive and generally reflect the political and institutional factors play that prevent or improvable make optimal way, and rarely how they could be improved. In turn normative theoretical models are difficult or very complex bill.

Is it possible to break this dynamic or have to start looking for new analytical tools?

Keywords

Government Action, Policy Management, Cross Modern, Administrative and Political Deconstruction, Discourse, Normativity

1. -INTRODUCCIÓN: EL ANÁLISIS DE LA ACCIÓN PÚBLICA

El estudio de la acción pública de los gobiernos democráticos, denominada en un primer momento como Ciencia de las Políticas, surge como "discurso científico" en 1951 con el trabajo *La orientación hacia las políticas* de H. Lasswell¹, seguido por el texto de C. Lindblom *La Ciencia de salir del paso* en 1959; T. Lowi, con *Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política* de 1964²; A. Etzioni, que en 1967 publicaría *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de Decisiones*; Y. Dror haría lo propio con *Reexamen del Proceso de Políticas Públicas* en 1968 y *Prolegómenos para las Ciencias de Políticas* en 1970. Con *Esencia de la decisión* de G. Allison en 1971 y T. R. Dye con *Entendiendo Políticas Públicas* en 1975 terminan prácticamente las obras más representativas y seminales de estos autores de primera generación³.

Ya en los primeros trabajos se cuestionaba si se trataba de realidad o de un mero discurso político y científico- del análisis de políticas, en cuanto a si éstas determinan la política⁴ o lo hacía la economía⁵, cuestión que sigue patente en la literatura actual (Cejudo, 2008, Nateras, 2006).

El "discurso político" de las Políticas se introdujo en la campaña presidencialista de Robert F. Kennedy en 1968, al expresar (...) *no vengo a luchar contra otros políticos (Macarty) sino a proponer otra manera de "hacer políticas"(...)*. Discurso precedido por su introducción de la evaluación de políticas educativas siendo senador por Nueva York en los años anteriores⁶.

En España se ha dicho que ya existen instituciones que realizan evaluaciones, bien en ámbitos sectoriales (ANECA, ANEP...) o en relación con la fiscalización del gasto público (Tribunal de Cuentas, IGAE. . .) otrosí del cometido de la AEVAL (Garde, 2004:21-27).

El análisis o evaluación de la acción pública que entendemos *hic et nunc* como equivalentes- sustentado en el análisis de políticas, tiene por objeto investigar si los medios jurídicos, administrativos y financieros aplicados permiten lograr los efectos esperados de dichas políticas y la consecución de los objetivos asignados⁷. Es una actividad institucional que tiene vocación de integrarse en la Gestión Pública y en el funcionamiento del sistema político (Garde, 2006:17). La evaluación supone conocer para mejorar la acción (Gascó, 2002:55) y aunque la mayoría de las veces se identifica la evaluación con una acción a posteriori, para algún sector doctrinal también puede realizarse tanto en el diagnóstico, como en la fase de programación y se centra en los objetivos de la política o programa y a la par en las necesidades de los usuarios o beneficiarios (Aguilar y Ander-Egge, 1992).

Hay institucionalización de la evaluación cuando en el proceso político se legitima un marco normativo adecuado para el desarrollo de la evaluación y con la inserción de estructuras e instancias en los distintos niveles político-administrativos de gobierno y según las distintas actividades o sectores a evaluar. Conlleva la incorporación de la evaluación y sus resultados como prioridad de la agenda gubernamental y en los procesos de formación de políticas públicas y exige un modelo analítico permanente de resultados, conforme a principios y valores sustentadores (Garde, 2006:17).

Por último la metaevaluación es una investigación sistemática cuyo objetivo es emitir un juicio acerca de la calidad o los méritos de una evaluación, convirtiéndose ésta, a su vez, en el objeto de estudio del metaevaluador. El objetivo de la metaevaluación es asegurar la calidad de los servicios evaluativos, evitar las prácticas fraudulentas, desviadas o contrarias al interés público y señalar el camino para el perfeccionamiento de la empresa evaluativa (García, 2009). La metaevaluación, al igual que la evaluación es, en esencia, una actividad pluridisciplinar (Alvira,

1 Laswell publicó en 1971 otro gran referente: *La concepción emergente de las Ciencias de Políticas*.

2 Completado con Lowi, 1972, en el que añadiría las políticas constitutivas a su primera clasificación de políticas regulatorias, distributivas y redistributivas.

3 No obstante desde los 50 ha habido exposiciones muy válidas con avances sustanciales sobre los marcos teóricos, aparte de las propias reformulaciones de los autores pioneros. Entre ellos vg. Landau, Forester, Dahl, Majone, Meltzer, March y Olsen, Behn...

En España el primer rastro de discurso científico que hemos encontrado se remonta a la Ciencia administrativa de los "60 del S. XX. de la mano de Segismundo Royo-Vilanova al afirmar que (...) *La política de la función pública es esencial para una reforma de la Administración encaminada para aumentar su rendimiento y eficacia... una política de la función pública, (que debe manifestarse en un Estatuto de funcionarios) puede repercutir favorable o desfavorablemente en la marcha de los servicios públicos(...)*. Conferencia a instancia del IEP en la sede de Fomento del Trabajo de Barcelona en mayo-abril de 1960 (Royo-Vilanova, 1961:58)

4 "Does policies matter?", Lowi, 1972:299; Newton-Sharpe, 1983.

5 Dye, 1966.

6 Ya el Secretario de defensa USA (1961-1968) MacNamara había sido presentado como el precursor del análisis sistemático en las políticas públicas, desde su experiencia de analista en la USAF.

7 Según expresión del Consejo científico de evaluación francés – Conseil National de l'Evaluation (CNE)-

1991) por lo que ninguna disciplina científica puede arrogarse la pretensión de convertirse en la “ciencia evaluadora” por excelencia⁸.

Cabe pues preguntarse si los modelos y enfoques propuestos permiten avanzar hacia una dinámica analítica normativa, capaz de salir tanto del discurso científico como del político y que sea también aplicativa y prescriptiva. Parece que entre el mero discurso y la metaevaluación hay un recorrido científico y político que hay que emprender en este escenario combinado de Cross Modern y de deconstrucción político-administrativa⁹ que sobrepasa a la arquitectura institucional.

2. - EVOLUCIÓN DE LA DISCIPLINA

2.1 Las Ciencias de Políticas

Las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*) en la propuesta original de Lasswell eran algo mucho más ambicioso que el Análisis de políticas (*Policy Analysis*) que fue la parte de las mismas que logró desarrollarse. En las Ciencias de Políticas se incluían las ciencias sociales que proveían *inputs* relevantes para las decisiones de gobierno, de negocios o sociales. Sus objetos eran tanto los métodos de investigación del proceso de la política como los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que podían aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento (Laswell, 1951)

Esto supone una orientación hacia las políticas (*Policy Orientation*) que contenga una doble dimensión del conocimiento “del” proceso de la política y “en” el proceso de la política”. De una parte interesa el proceso de la política y, por otra, las necesidades de inteligencia de este proceso. En cuanto al conocimiento “del” proceso de la política busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología.

El conocimiento “de” hace referencia al análisis y al estudio del proceso con pretensión cognoscitiva. “*Knowledge of*” alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, tal y cómo de hecho sucede, referido pues a la parte teórica.

El conocimiento “en” busca mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para operadores de las políticas y, por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales. “*Knowledge in*” comprende la tarea de corregir y mejorar la decisión pública desde los postulados de las ciencias sociales (ciencias de decisión y gestión, métodos analíticos, inteligencia de la información).. con el propósito de incrementar la racionalidad de la acción política y con un carácter práctico y aplicativo.

Dror de su parte propuso una nueva Ciencia de políticas con un paradigma superador del de Laswell que habría de integrar las diversas ciencias sociales y las disciplinas de la decisión, enfocada a la elaboración de políticas y al estudio de la metapolítica, la política de las políticas (Dror, 1968).

2.2 El Análisis de Políticas

Para Lasswell la actividad de conocimiento “de” y “en” eran interdependientes, complementarias e interdisciplinarias y contextuales, con especial atención del contexto histórico y sociopolítico ambiental. Pero esta tendencia unitaria primigenia tendría dos reacciones en el mundo académico de su tiempo, configurándose así dos corrientes cuyas características más notorias fueron (Garson, 1986:149 y ss; Aguilar, 1999b:54 y ss):

a) Los interesados en el “conocimiento de” o sinópticos (que adoptaron la expresión *Policy analysis*) se caracterizaron por interesarse sólo en el contenido y en el momento normativo-técnico, o sea, en el análisis y diseño de la política. Eran normativos, cuantitativos, unidisciplinarios, economicistas, positivistas, tecnócratas, reemplazaban la política por el conocimiento, acentuaban la especulación intelectual, eran comprensivos, planificadores, maximizadores, partidarios del análisis racional (sinóptico o incremental) y se identifican con el análisis de sistemas como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

b) Los interesados en el “conocimiento en” o antisinópticos (que adoptaron la expresión *Policy Sciences*), por el contrario se interesaron en el proceso decisorio, para principalmente entender cómo se tomaban de hecho las decisiones. Eran contextualizadores, multidisciplinarios, postpositivistas, defendían una faceta de político-

⁸ Véase que en la muy reciente crisis del ébola, Obama ha designado a Ron Klain, abogado y jefe de gabinete de dos ex vicepresidentes, experto en políticas públicas y gestión de crisis para coordinar las acciones gubernamentales y no a un experto en sanidad.

⁹ Pinazo, 2013:58.

administradores, reemplazando el conocimiento por la política, pluralistas (ajuste mutuo partidario), conductistas, insistían en la interacción social, identificaban el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social como criterio de decisión.

Fue la tradición antisinóptica la dominante en la ciencia política, mientras que la sinóptica fue la ampliamente utilizada en la Administración Pública y en el análisis de políticas.

2.3 Recepción en la Ciencia de la Administración

La Ciencia Política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera de cómo el gobierno construye y desarrolla sus decisiones, ha prestado gran atención al sistema político y poco a sus productos (Aguilar, 1992b). Por su parte la Teoría de la Administración Pública ha quedado constreñida entre las consideraciones jurídicas e institucionales y/o algunas de carácter operativo. Al acercarse a la Administración al proceso de políticas no sólo volvemos a encontrarnos con los enfoques seminales en el sentido clásico de buen gobierno/buena administración, sino que podemos reconstruir la visión integral y sistémica de su objeto de estudio.

El auge académico de las políticas en la época conductista de los 70 respondió a la doble exigencia de encontrar respuestas en la Ciencia Política ante los problemas sociales del momento, a la par, superar la dicotomía entre política y administración. Se afirmó entonces que había sido excesiva la atención dada a la política como conjunto de actores, instituciones (inputs), en detrimento de la política como resultados (outputs). En la Ciencia administrativa se propuso abandonar tanto a la administración científica y el posterior POSDCORB¹⁰ para redirigir el locus y focus disciplinario en torno al proceso de la política pública (Frederickson, 1971).

La obra *Implementación* de Pressman- Vildawski, pionera en la subárea de la implementación de políticas (*Implementation Research*), lleva el provocador subtítulo de "Como las grandes esperanzas de Washington son destrozadas en Oakland o por qué es sorprendente que los programas federales pueden llegar a funcionar aunque sólo sea un poco". Éste refleja los problemas en la fase de ejecución, las notables fallas operativas y el gap entre el diseño y los actos de implementación, en definitiva, la diferencia entre lo que se diseña y lo que finalmente se ejecuta, lo que suponía una labor más propia del momento administrativo. Para los autores, "implementar" significa ejecutar, realizar, completar, producir. Sin embargo, algunos programas fracasaban por falta de acuerdo político, falta de fondos, desacuerdo entre los funcionarios locales y las empresas contratistas, y porque en el trascurso de la acción las condiciones iniciales de la política se alteran por una cadena de causalidades.

El estudio de la implementación exige comprender que la secuencia aparentemente sencilla de acontecimientos depende de complejas cadenas de interacción recíproca en la que no se puede aislar la política, ni puede ser relegada a debates independientes. Incluso deberían ser vistas con una mayor correspondencia mutua (Pressman-Vildawski, 1973).

La función principal del concreto análisis de la implementación consistiría en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso, tales como los objetivos del programa, su capacidad para estructurar apropiadamente la ejecución, o el efecto de las variables políticas en el apoyo al programa (Sabatier- Azmanian, 1981). En la puesta en práctica, el énfasis en el análisis reside en los aspectos causales de los éxitos o fracasos, y en la de los factores que condicionan el rendimiento político (Subirats, 1994:103-104)¹¹.

Antes de la obra pionera todo giraba en torno a la formulación (Gunn, 1978: 169-176), una vez surgido el interés por la implementación como un subproducto del interés por la esencia de la política en la era postconductivista, los trabajos efectuados contribuirían a la teoría explicativa y predictiva, no obstante la precaución de no saber muy bien el inicio y el fin de la fase de implementación que es objeto estudio análisis (Ingram, 1999:591-592).

Lo que diferencia este análisis es que el interés fundamental se centra más en las consecuencias de las políticas que en las estructuras y procesos, toda vez que se va diluyendo entre los estudiosos la sensación del fracaso general del análisis de políticas, al poder estudiarse con más detenimiento la relación causa/efecto de los factores determinantes (Ingram, 1999:610).

Puede pecarse también de un cierto maximalismo analítico en la fase de implementación para quienes estén más interesados en el (sub)sistema administrativo que en el político, por entender que casi la totalidad de los

10 ¿Cuáles son los elementos funcionales de la obra de un director ejecutivo se preguntaría? POSDCORB es la respuesta y sus elementos son los siguientes: (P) Planificación, (S) dotación de personal, (D) dirección, (C) coordinación, (R) presentación de informes y (B) elaboración de presupuestos. (Gülick, 1937). Representa el paradigma neoclásico de Administración, hasta la irrupción de las escuelas humanistas.

11 Otros enfoques puede verse en Smith, 1973; Van Meter-Van Horn, 1975; Rein-Rabinovitz, 1978; Sabatier- Azmanian, 1981.

errores están en la praxis política, cuando la mayor o menor artificiosa separación política/ Administración-clave del sistema de Administración Pública clásica- aconseja un enfoque sistémico y funcional de la política y las políticas¹², sin perjuicio de la instrumentalidad del proceso de fases desde otra no menos forzada lectura como ciclo vital.

G. Frederickson fue una de las primeras voces en denunciar¹³ las fallas del sistema administrativo clásico, proponiendo una "Nueva Administración Pública (NAP)" que respondiera a preguntas tales ¿cómo podemos ofrecer más o mejores servicios con los recursos disponibles? (eficiencia), o ¿cómo podemos mantener nuestro nivel de servicios mientras gastamos menos dinero? (economía)?

En la perspectiva de Política Pública, la Administración Pública ni se considera una subárea de la Ciencia Política, ni tampoco la abarca y comprende. Se concibe simplemente como un sinónimo (Landau, 1972). Es decir la Gestión Pública mediante las políticas busca exactamente lo mismo tanto desde la perspectiva política como técnica: conformar la sociedad normativamente hacia su progreso social y además en términos de máxima/relativa/ factible/aceptable eficacia y eficiencia.

Se han realizado más estudios sobre el modo en que el gobierno gobierna a la sociedad, que sobre el modo en que éste se gobierna a sí mismo. Se conoce la estructura de la Administración, pero poco sobre su dirección; conocemos las reglas jurídicas, pero ignoramos los procedimientos y las prácticas que acompañan a las decisiones organizativas. Es decir, sigue existiendo mucha "caja negra" y muchas deficiencias tales como los errores de decisión de los directivos, corrupción, discrecionalidad, fallos en la distribución de la autoridad, en la división del trabajo, en la coordinación y cooperación o intercomunicación en la organización... (Aguilar, 2014:25-26).

3. - EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En la literatura sobre el estudio de las Políticas Públicas se afirma que de los distintos intereses analíticos se derivan las dos grandes vías de investigación que articulan los estudios sobre la materia; Mientras que la más prescriptiva se relaciona con la Ciencia de la Administración y las fases de la formulación y ejecución. La segunda prevalentemente positiva o explicativa tiene a reconstruir las modalidades de los procesos de decisión, las características de los actores y las relaciones entre las distintas fases del proceso de políticas (proceso de políticas) objeto de formular modelos más realistas (Regonini, 1991:62-63)¹⁴. Esta perspectiva última sería resultante de la diferencia entre la ciencia "de" o "para" el proceso de políticas (*Policy Making*) y basada en la doble acepción implícita del término política (*policy*), es decir; como actividad valorada en función de los resultados y sus objetivos y; como proceso empírico que exige ser explicado en función de causas y de funciones.

Podría afirmarse pues que mientras el análisis de políticas es la actividad normativa de construir y evaluar la mejor opción de política como solución a determinados problemas públicos, los estudios de políticas (*policy studies*) se refieren a cualquier estudio relativo a las causas, efectos, procesos, contenido, restricciones, modalidades. . . dela elaboración de la política. Entre ambos extremos tiene lugar toda una serie de posiciones intermedias, lo que explica que son muchos los términos para referirse al conocimiento "de" y "en" la política: *policy studies*, *policy research*, *policy analysis*, *policy science* (Aguilar, 1992b:69-70) y también, son muchos los intentos de poner orden entre sus diversos significados, acentos, corrientes y polémicas¹⁵. En definitiva, reflejan la variedad y los criterios y categorizaciones subjetivas¹⁶, pero permiten el paso a diferentes modelizaciones o enfoques metodológicos como veremos *infra*.

4. - EL PROCESO DE POLÍTICAS (POLICY MAKING)

Con el término anglosajón de *Policy Making* se hace referencia al proceso de formación y elaboración de las políticas entendiéndolo como conjunto de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado frente al cual hay que hacer continuas reconsideraciones. Esta intelección invita a reflexionar sobre el aspecto dinámico del ciclo vital de las políticas. En la secuencia de fases habrá que optar entre el deseo o lo posible, entre lo mejor y el acuerdo o el condicionante argumental de la política misma.

12 El modelo sistémico en la ejecución de las política es deudor de Sharkansky (Sharkansky, 1972).

13 Conferencias Minnowbrook de la Universidad de Siracusa.

14 Vid. en el trabajo citado el interesante mapa conceptual que refleja esta combinación, a la que añade la metodología deductiva vs. inductiva. (Ibidem).

15 El análisis de políticas públicas aparece como una selva de diversas y conflictivas formas de investigación, con terminología inconsistente y estilos intelectuales divergentes e, incluso, con ciertos paradigmas imposibles de comprobar (Torgerson, 1986: 33).

16 Para Dye el análisis de políticas puede incluir la investigación de las causas o de las consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En los estudios de las causas de las políticas públicas, éstas son las variables dependientes y el analista busca explicarlas con referencia a variables independientes -fuerzas sociales, económicas, tecnológicas, políticas (Dye, 1983: 5-6).

Para Quade¹⁷ el análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables.

El proceso de políticas implica toda una serie de actividades más o menos relacionadas y no solo es la simple decisión, singular y discreta que se adopta en la toma de la decisión (*decision-making*), pues ésta atiende sólo el análisis de las intenciones de los responsables que elaboran la política hasta el momento en que deciden la acción gubernamental vinculante, de hacer o no hacer o de hacer de modo diferente. Las consecuencias de la decisión no son entonces objeto de atención en el análisis de la toma de decisiones, mientras que las interacciones y los ajustes continuos que comporta el proceso de políticas hacen que éste sea descrito como proceso más que como una acción única, decidida de una vez por todas (Rose, 1969: 10).

Las ideas que Lindblom expresa en *The Policy-Making Process* reflejan la tensión entre racionalidad y democracia, entre la eficacia del gobierno y la participación y control de la ciudadanía, tensión que acompaña a cualquier discusión acerca de cómo se elaboran de hecho las políticas o cómo han de elaborarse normativamente. Entre el conflicto entre el análisis y la política en la confección de las políticas hay que optar por la posibilidad de su complementariedad, y si no, hay que optar por la política real y desde esta perspectiva reelaborar el sentido y alcance del análisis. Las interacciones (negociaciones, cooperaciones, intercambios) como actitudes intencionales de solución de problemas colectivos puede substituir al análisis, como políticas pertinentes y eficaces. O son una alternativa al análisis pues por sí mismas frecuentemente resuelven o aminoran los problemas, establecen o hacen las políticas, o logran soluciones en donde falla el análisis.

Pero para Lindblom si bien la interacción política podría substituir al análisis, también lo necesita, pues a diferencia del análisis racionalista, ajeno a los interjuegos políticos, el análisis se torna como elemento indispensable para las negociaciones políticas, mostrándose como un instrumento de control de los demás en la interacción política y un instrumento de persuasión (Lindblom, 1980:27).

4. - MODELOS ANALÍTICOS

Las diferentes posiciones en la disciplina influyó en los modelos teóricos de análisis de políticas propuestos¹⁸ como puede verse en la descripción de síntesis que sigue y que los que nos resultan más relevantes, se exponen a continuación;

4. 1 Modelos incrementalistas (Método rama)¹⁹

4. 1. 1 Simple (I)

- Comparaciones limitadas sucesivas.
- Adecuado para tratar problemas relativamente simples.
- Se parte de la situación actual, paso a paso.
- Análisis limitado a alternativas que difieren sólo incremental y marginalmente respecto del estatus quo.
- Ante consecuencias imprevistas, se puede volver atrás

4. 1. 2 Desarticulado (II)

- Limitación del análisis a unas pocas alternativas con sus consecuencias.
- Entrelazamiento entre metas y valores con los aspectos empíricos.
- Mayor preocupación analítica por los males a remediar.
- Secuencia de ensayos, errores y corrección de los ensayos.

4. 1. 3 Estratégico (III)

- Análisis limitado a un conjunto de estrategias calculadas o elegidas.
- Busca simplificar los problemas complejos.

17 Nos advierte enseguida que su denotación del policy analysis es completamente diferente a la del mismo término en el lenguaje de los estudios conductuales del policy making, donde el término se refiere al análisis de los contenidos y de la génesis de las políticas así como de hecho suceden (Quade, 1989).

18 Véase *in extenso* en Aguilar, 1992^a; 1992b y 1993.

19 Lindblom, 1959, 1963, 1965, 1978, 1980.

- Recortar el análisis exhaustivo pero buscando un marco teórico.
- Modelo intermedio entre el análisis incremental simple y la racionalidad absoluta.

El incrementalismo I propone actuar directamente en función de los resultados, realizar pequeñas intervenciones, continuar de la misma manera si se consideran positivos los resultados y, en caso de que no se consideren así, retomar el argumento principal y continuar por otro camino.

El incrementalismo II trata de poner a prueba una teoría, observando los resultados como experimentos de un modelo teórico general. Los pasos pequeños son experimentos controlados y sus resultados más fáciles de interpretar.

El incrementalismo III defiende pasos pequeños, pero justificados por su fácil reversión.

Los modelos deben basarse en el conocimiento teórico del sistema en el que interviene. Sobre una mínima base teórica se pueden recomendar intervenciones incrementales o sinópticas. No hay una clase general de circunstancias que exija sólo cambios pequeños, a veces, es apropiado pensar en grande y otras, en pequeño. (Goodin- Waldner, 1979:9-24).

4. 2 Racionalidad comprensiva (Método raíz/sinóptico/exhaustivo)²⁰

- Parte cada vez de hechos fundamentales nuevos.
- Una decisión es correcta o racional si demuestra que alcanza cierto objetivo.
- Siempre dispuesto a comenzar de nuevo a partir de cero.
- Experiencia como teoría.
- Lo "sinóptico" (como global/completo/exhaustivo) supone el siguiente proceso;
 - a) Identificar y organizar en una relación coherente la meta y los valores pertinentes para la elección.
 - b) Identificar todas las alternativas políticas importantes que podrían realizar los valores.
 - e) Analizar todas las posibles consecuencias importantes de cada una de las alternativas.
 - d) Elegir la política cuyas consecuencias se acerquen más a los valores pertinentes.

4. 3 Enfoque pluralista/Ajuste partidario mutuo o de intereses²¹

- El "ajuste mutuo es el mecanismo de coordinación primordial en la decisión, de la cual la negociación es sólo una forma.
- Las decisiones son fragmentadas o descentralizadas y los participantes negocian y se comprometen.
- El acuerdo sustituye al modelo teórico.
- El acuerdo es la prueba de lo correcta.

Lindblom en sus inicios muestra los modelos rama y raíz como antagónicos²², pero en *La Inteligencia de la Democracia*" (1965) analiza y etiqueta como nuevo modelo el "ajuste partidario mutuo"²³ y lo presenta como algo distinto del incrementalismo, como teoría aplicable a todas las realidades políticas y en combinación con las otras alternativas, lo que dependerá del estilo de políticas y de la dimensión de su red de políticas²⁴.

20 Lindblom, 1959, 1963, 1965, 1978, 1980.

21 Lindblom, 1959, 1965, 1979.

22 En la *Ciencia del salir del paso* (Lindblom, 1959).

23 En nota marginal nº 7 de la obra seminal ya anticiparía que (...)El nexa entre la práctica del método de las comparaciones limitadas sucesivas y los ajustes mutuos de intereses en un proceso de toma de decisiones muy fragmentado añade una nueva faceta a las teorías pluralistas del Gobierno y la Administración (...)

24 El concepto *policy networks* surge como una forma específica de *governance*, como reconocimiento de que las políticas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es ya el actor dominante en el proceso de políticas y del reconocimiento de la variedad de actores no gubernamentales que participan en los escenarios y en los procesos decisionales (Zurbriggen, 2003).

Los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del congreso, de las agencias administrativas y de los grupos de presión, sino también se incluyen expertos, periodistas, analistas políticos, los cuales cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas.

Supone que la decisión es descentralizada, con participantes, relativamente autónomos y con cierto pluralismo lo que argumenta un fortalecimiento de la democracia, frente las posiciones dirigistas para resolver mejor las desigualdades²⁵.

4. 4 Modelo normativo óptimo²⁶

- Basado en el concepto de innovación.
- Clarificación de valores, objetivos y criterios de decisión.
- Identificación de alternativas y cálculo preliminar de los resultados.
- Consenso entre analistas,
- Incremento del análisis, en función de la información teórica y empírica disponible.
- Mejora del *decisión-making* desde la experiencia, la iniciativa, la creatividad, el desarrollo de los *skills* directivos y la promoción del esfuerzo intelectual²⁷.
- Cambio de mentalidad en los enfoques analíticos²⁸.

4. 5 Modelos de Allison²⁹

4. 5. 1 Modelo I: Política racional

- Se escoge la acción que maximiza metas y objetivos
- Los distintos cursos de acción, que se consideran pertinentes para abordar un problema estratégico, configuran la gama de opciones.
- La aprobación de cada opción supone consecuencias que conllevan beneficios y costes respecto de los objetivos estratégicos.
- Se escoge la alternativa de acción cuyas consecuencias favorecen sus metas y objetivos.

4. 5. 2 Modelo II: Proceso organizacional

- Problemas segmentados y poder fraccionado.
- Los problemas se reparten entre varias organizaciones.
- Las actuaciones se gestionan en subgobiernos.
- Cada organización percibe problemas, procesa información y ejecuta una variedad de acciones casi autónomamente.
- El actor no es un todo unitario o monolítico.

4. 5. 3 Modelo III: Política burocrática

- Las decisiones son fruto de compromisos, coaliciones, competiciones y mal entendidos entre diversos grupos organizativos de las Administraciones.
- Cada grupo es un actor, con un cierto grado de autonomía.
- Se produce un juego competitivo donde el poder tiene un papel importante³⁰.

25 Se puede también sostener que el pluralismo no engloba a la totalidad de la sociedad, sino a quienes controlan los canales de expresión.

26 Dror, 1964, 1970: 135-150, 1999:508-520.

27 Dror considera que el alto funcionariado, en la mayoría de los países, se encuentra obsoleto, con bases profesionales inadecuadas y capacidad insuficiente para lidiar con opciones críticas. El autor establece una tipología para caracterizar la evolución del perfil del servicio público, marcando sus fases históricas: a) tipo *alpha*: (status atribuido, fusión de papeles políticos y administrativos); b) tipo *beta*: (compra de cargos gubernamentales) y c) tipo *gamma*: (casi profesionalismo). El tipo *delta*, se concentraría en las cuestiones de orden estratégico, quedándose las funciones gerenciales para los servidores del tipo *gamma* y para los servicios técnicos. Esta última alta gerencia -*Delta-type senior civil service*- debe disponer de unas habilidades especiales, tales como la centralización de las tareas de orden superior, la extremada profesionalización, la innovación y la creatividad, la ética, la autonomía y sentido de trabajo por objetivos (Dror, 1997:5-26).

28 Véase su comparación tentativa entre los rasgos del análisis de sistemas con el análisis político (Dror, 1999:518).

29 Tomados de la experiencia de la crisis de los misiles en Cuba en la Administración Kennedy (Allison, 1969, 1971).

30 Mezcla de las ventajas en la negociación (derivadas de la posición de autoridad y de sus obligaciones formales, del respaldo institucional, de los electores, de la experiencia y del estatus); habilidad y voluntad de usar las ventajas en la negociación; y percepciones que los otros jugadores tienen de los primeros dos componentes.

4. 6 Enfoque de exploración combinado (Mixed Scanning)³¹

- Combina elementos de los enfoques racional-comprensivos e incrementalista.
- Utiliza una secuencia de dos enfoques distintos:
 - a) Gran angular que observaría el todo pero sin gran detalle.
 - b) Enfoque de aquellas áreas que, descubiertas al inicio, sí necesitan un examen de mayor profundidad.
- A diferencia del incrementalismo, no ignora los problemas y defectos manifiestos de áreas de observación que le son ajenas.
- Estrategia de exploración entre el racionalismo totalitario y el incrementalismo democrático.

4. 7 Análisis de Factibilidad³²

- Considera todas las restricciones (*policy constraint*) relevantes presentes en un contexto de actuación.
- Las restricciones son; sociales, políticas, administrativas, institucionales, técnicas y económicas.
- Las restricciones, restringen durante el proceso decisorio, la gama de elecciones factibles.
- Las restricciones constituyen recursos heurísticos para el aprendizaje, la predicción y la solución de problemas³³.

4. 8 Análisis como "proceso social" (interacción)³⁴

- El análisis se centra en encontrar un problema sobre el que se deba y pueda hacer algo.
- Los decisores ha de ser capaces de tratar con las variables que tienen bajo su control y en el tiempo disponible.
- Hay que actuar sobre la sociedad para disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias.
- Los Gobiernos deben aumentar la productividad y expandir la eficiencia.
- El análisis se muestra como arte.

4. 9 Modelo de papelera/Cubo de basura/Anarquía organizada (Garbage Can)³⁵

- Modelo más opuesto al de maximalismo racional.
- Situación de anarquía organizada, de equivocidad y ambigüedad.
- La decisión es el resultado de la interpretación de muchos flujos en la organización,
- Los flujos giran en torno a; problemas, elecciones, soluciones y actores³⁶.
- Los flujos se ven afectados por la estructura organizacional y social.
- Predomina buscar un problema para una solución ya diseñada/adoptada.
- No se no se busca lo óptimo; Se evita lo peor, se gestiona un compromiso, o se sale del apremio³⁷.

4. 10 Modelo Teórico Integrado³⁸

- Se considera el análisis como una ciencia de la acción.
- Integra etapas, actores, recursos y productos.

31 Etzioni, 1967.

32 Meltsner, 1972, Majone, 1975.

33 Son productos de decisiones pasadas o de convenciones previas (*retroinputs* de información).

34 Wildaysky, 1979.

35 Cohen, March, y Olsen, 1972:1-25; Los autores centran su análisis en un tipo de organizaciones que ellos llaman "anarquías organizadas", cuyo referente empírico son las universidades. Kingdon reformula el modelo en los 80 y 90 ofrece un modelo del cubo de basura revisado". Varios autores han identificado a este modelo de toma de decisiones como el de la "irracionalidad" (Olavarría, 2007).

36 La dinámica lógica-racional de los flujos sería; Problema (P) → Elección (O) → Solución (S) → Actores (A) .

37 En función de; alternativas privilegiadas (preferidas/predeterminadas/impuestas); experiencias precedentes; tabúes políticos.

38 Subirats y otros, 2010.

- Posibilita el análisis diacrónico a lo largo de las cuatro etapas.
- El modelo considera todos los factores que puedan contribuir a explicar el buen o mal funcionamiento de las políticas.
- Distingue entre variables a explicar - dimensiones sustantivas e institucionales de los productos y variables explicativas – juego de actores, recursos, y reglas institucionales –
- El modelo ofrece una triple utilidad; descriptiva; analítica (*Knowledge of*) y prescriptiva (*Knowledge for*).
- El análisis se focaliza en; el contenido sustantivo, la consolidación del espacio de una política, la consolidación del capital institucional, y la explotación del abanico de recursos.
- Los resultados sustantivos e institucionales en cada etapa tienen una influencia directa sobre el contenido de las subsiguientes.
- Los resultados de cada etapa se ven influenciados por los cambios institucionales y los que operen en los actores o en los recursos.

5. - ¿HETERODOXIA U HETEROPRAXIS?

El éxito del discurso científico desde los inicios de la disciplina levantó recelos entre algunos de los fundadores, llegando a anunciar el peligro que suponía que personas incompetentes e incluso charlatanas pudieran aprovecharse de una nueva y atrayente etiqueta para legitimar viejos enfoques e investigaciones superficiales³⁹.

Las críticas al análisis de políticas se situaron en torno a ser moda pasajera, sustentarse en material teórico obsoleto, ofrecer enfoques demasiado teóricos o demasiado prácticos, muy multidisciplinarios, o muy concentrados en la Ciencia Política, muy cuantitativos, muy subjetivos ideológicamente -liberales o conservadores-, deficientes o excesivamente utilizados, ... (Nagel, 1999: 539 y ss). Estas críticas argumentarían en torno a la cuestión fundamental de la objetividad potencial del análisis, en la medida en que éste podría ser realmente objetivo y provisto de metodología pacíficamente aceptada, al menos, para lo más general y universal. Si además también fuera factible, real, útil, posible, pertinente y/o aceptable, no pocas decisiones de hacer, de no hacer o hacer distinto se sustentarían en la viabilidad política o administrativa o resultarían en un fiasco (Nagel, 1999:580).

Las variables analíticas de los modelos expuestos reflejan todo un recorrido entre lo más y lo menos en términos de racionalidad comprensiva, pero estos modelos teóricos no son heterodoxos en sí, pero tampoco son axiomáticos, pues están cargados de problemas epistemológicos y hermenéuticos que hacen dificultosa su aplicación. El relato sobre influencias no es gratuito, pues reflejan como en cualquier marco teórico las influencias de las diversas corrientes del pensamiento predominante de su momento (positivismo, conductismo, ... con sus revisiones y críticas), las interpretaciones y subjetividades, y por ende, la dificultad de establecer un consenso sobre la idea de lo normativo.

Pensar que la heteropraxis que vivimos (ausencia o análisis precario) es consecuencia de una heterodoxia general en la disciplina no es sostenible, como tampoco que todas las posiciones son ortodoxas como para lograr una fácil ortopraxis. Los puntos siguientes puede ayudarnos a entender el relativismo de todo esto.

5. 1 Conocimiento o política

En los diferentes enfoques aparecen dos posiciones, que no siendo antagónicas per se, e incluso con aspectos complementarios, sí responden a dos posiciones distintas que condicionarán los modelos. El primer enfoque (sinóptico) es el del "positivismo"⁴⁰, y su principal aspiración es el reemplazo de política por el conocimiento. El conocimiento real era el científico, ligado a la observación de datos, a la inferencia lógica y a la determinación de relaciones constantes entre los hechos. Así los sucesos podrían ser explicados con referencia a condiciones antecedentes y, recíprocamente, los acontecimientos futuros serían susceptibles de ser predichos de manera confiable.

El resultado sería el control de los hechos futuros y, por tanto, podría ser utilizado para desarrollar una tecnología social fiable. El objetivo final analítico ya no sería la computación de estrategias óptimas, sino el diseño de reglas procesales y mecanismos sociales para evaluar evidencia incompleta y frecuentemente contradictoria (Majone, 1977:174).

³⁹ Atribuido a Dror en 1983 (Dror, 1983: 44 y Regonini, 1991:69)

⁴⁰ Tendencia general en el campo de la filosofía en los 50-60 cuando se buscó ajustar las ciencias sociales al modelo positivista de las ciencias naturales.

El segundo enfoque (antisinóptico) se enmarca en el "postpositivismo", en el que la política domina al conocimiento. Surge como reacción frente al primer enfoque ya que no deja de ser una tecnocracia irracional resultado de una fuga de la política que deviene en un subrepticio ejercicio del poder⁴¹.

La primera teoría quedó fascinada en exceso por la razón técnica, olvidando al comportamiento social como factor decisivo, que se incorpora como un elemento activo. El conocimiento ha de ser "de" y "en" la sociedad para lograr su entendimiento cultural. Supone pues un proyecto más participativo, más democrático y sobre todo, un proyecto social. La razón exige el conocimiento del contexto, orientado a la acción y un análisis que supere las contingencias sociopolíticas en donde se evalúe también el impacto de los efectos colaterales, de tal manera que el juicio humano se vuelva un factor decisivo. Ya no importa tanto si se logra la máxima eficacia y/o eficiencia, sino cuál es la opinión del destinatario.

La lógica de investigación se orienta a la transformación de la vida pública. El conocimiento se extiende hacia lo contextual: es, a la vez, un fin y un medio de la investigación racional y a la par dialógica que terminará en un compromiso político. Hay aquí una revitalización de la política con mayúsculas que, reorientada contextualmente, desmitificando el análisis tecnocrático, y apuntando hacia una dirección post-positivista, pueda constituir una acción política en la que la razón y la política converjan (Torgerson, 1986:33).

Ambas posiciones conllevan roles distintos para los dos jugadores principales, los analistas de políticas y los políticos. A los analistas les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Lo importante es que los objetivos políticos sean definidos explícitamente y que se jerarquicen los diversos objetivos en competencia. Los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos.

A los políticos les interesa el aspecto distributivo de las políticas y su impacto social. Acentúan la negociación y la transacción, variando objetivos si los resultados impiden llegar a un consenso, y resolviendo los problemas en el mismo proceso político. Mientras que el analista es optimista, el político es pesimista, mientras que el analista se preocupa por los costes de oportunidad y opta por el presupuesto por programas, el político opta por objetivos y se ocupa de la distribución (Behn, 1986: 33).

Behn parece mantener una tipología ideal sobre el analista y el político, proponiendo una dicotomía teórica exagerada, pues ambos, como jugadores individuales, poseen una combinación de *skills* analíticos y políticos. Para Behn, el analista cabal precisa de visión multidisciplinar pasando una y otra vez de lo analítico a lo político y viceversa. El analista debe entender la parte política del juego, de forma que su labor genere la confianza de los decisores políticos e para convertirse en otro miembro del equipo decisor, pues de lo contrario el análisis será considerado carente de interés, improductivo e imposible de aplicar, relegado a un mero ejercicio de erudición espuria. Por ello propone hacer análisis más argumentados y más estratégicos y consecuentemente, más convincentes, tendentes a evaluar la factibilidad política de cada alternativa, lo que dependerá de su diseño inteligente, de la estrategia política y de la habilidad en la implementación (Behn, 1986:59).

Vemos pues que el binomio positivismo/ maximalismo analítico puede ser costoso e inconveniente en su aplicación "tout court", para una dinámica que supere el discurso científico, dada la diversidad y los diferentes propósitos de la acción administrativa⁴². Hay que abogar, como regla general, por enfoques que incluyan por una parte racionalidad/ factibilidad en el análisis y, por otra, consenso político y racional al mismo tiempo. Postura acorde con las mejores prescripciones sobre el rol y *skills* de los analistas (Dror, 1995).

5. 2 Descripción o prescripción

El intento de conectar el ser con el deber ser, articulando y potenciando una nueva racionalidad que sirva para la prescripción, también está en el debate teórico y ha sido contemplada especialmente⁴³ desde las siguientes perspectivas;

1. En Majone podemos encontrar la intuición seminal de que la argumentación puede ser la operación crucial para que el análisis se vuelva política elegida y puesta en práctica. Contrario a la ineficacia de un análisis racionalista de políticas, como ejercicio intelectual orientado a encontrar un racionalismo maximalista, Majone sitúa el análisis en el marco del gobierno democrático, que adopta decisiones mediante la

41 Laswell, que fue tachado de prototipo del positivista/tecnócrata por sus primeras posiciones, terminaría contrarrestando las tendencias oligárquicas y burocráticas para ir convergiendo hacia un método politológico hacia la participación.

42 Pensemos en las diferencias entre actuaciones técnicas y asuntos que afectan al *core belief* de la sociedad (religión, símbolos, memoria histórica)..

43 Cabe añadir la que ofrece el "Constructivismo", enfocado hacia el problema de los diseños de políticas (Ingram y Schneider, 1997).

discusión y deliberación pública, resultando central en la política democrática la argumentación. Frente a una estrecha visión de la democracia como transacción de intereses, es más propio la oferta recíproca de razones, los argumentos públicos (Majone, 1989).

En ese marco las decisiones que afectan a la colectividad, en sede democrática, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, y merecedoras de una persuasión . por el gobernante que las adopten pensando subjetivamente que es buena. Esto exige la construcción de los argumentos y obtención de evidencias que logren el acuerdo o destierren la resistencia

2. El movimiento llamado "Giro Argumentativo (*Argumentative Turn*)" engloba a diferentes enfoques en análisis y planificación de políticas que hacen hincapié en el aumento de la relevancia de la argumentación, el lenguaje y la deliberación en la formulación de políticas. Inspirado por el "giro lingüístico" en el campo de las humanidades, fue desarrollado como una alternativa a las limitaciones epistemológicas de análisis de políticas "neo-positivista" y su comprensión tecnocrática subyacente del proceso de toma de decisiones. El enfoque argumentativo integra sistemáticamente cuestiones empíricas y normativas en un marco metodológico orientado hacia el análisis de la deliberación política. Se muestra muy receptivo al contexto situacional y los múltiples tipos de prácticas de conocimiento involucradas en cada etapa del proceso de la política, llamando la atención sobre las diferentes formas de argumentación, persuasión y justificación (Fischer y Forester, 1993).

Igualmente Fischer presenta nuevas perspectivas en el discurso político a partir del análisis discursivo de la política pública y de las prácticas de formulación de políticas públicas deliberativas, como contrapeso a la tecnocracia⁴⁴ dominante y a los enfoques empiricistas de los estudios tradicionales de políticas públicas (Fischer, 2003).

El "Giro Argumentativo revisitado" rechaza la idea de que el análisis de políticas y la planificación son esfuerzos técnicos libres de valores, un enfoque argumentativo tiene en cuenta las formas en que la política se ve afectada por otros factores, como la cultura, el discurso y la emoción. El enfoque revisado se relaciona en particular con los límites de la formulación de políticas racionalistas en el complejo e impredecible mundo de principios del siglo XXI. Hechos como la crisis ambiental, la economía mundial y el desastre de Fukushima hacen de política argumentativa un enfoque urgente para el análisis de políticas y la planificación (Fischer y Gottweis, 2012).

5.3 ¿El análisis de políticas es el fin de la historia evaluativa?

Además de las críticas vistas al análisis de políticas han surgido otras propuestas evaluativas en torno a la Nueva Gestión Pública, a las propuestas de Gobernanza, propuestas mixtas o de encuentro⁴⁵, enfoques contingentes o en torno a perspectivas sistémicas, que escapan ahora de este espacio, pero que invita a pensar sobre la conveniencia o necesidad de buscar modelos complementarios o superadores del análisis de políticas, en cuanto éste puede entenderse como atrapado en un discurso científico que impide, en buena manera, su aplicación en la praxis político administrativa, que de suyo se muestra bastante renuente a su incorporación en la agenda, aun sin conocer su complejidad científica⁴⁶. Pero es inexorable la necesidad de un nuevo devenir científico más acorde a las exigencias ambientales del *Cross Modern*⁴⁷ caracterizado por una complejidad social creciente originada en la diversidad, la fragmentación y el dinamismo social, al tiempo que se incrementan por el argumento globalizador. Pero la postmodernidad se combina en la actualidad con un proceso de deconstrucción político-administrativa respecto del no puede convertirse en una mera aportación para salir del paso. Es decir, se trata de mejorar el sistema analítico convencional, obteniendo del mismo lo mejor de los modelos normativos, superando a éstos también desde enfoques estratégicos y prospectivos.

Hay que ir considerando ya en la disciplina una suerte de metaanálisis, en clara correspondencia con un metagobierno para otras formas de gobernabilidad como nueva clave de bóveda, y que se corresponda a I mismo tiempo- con variables políticas de mejor democracia en torno a la confianza básica, valor público, legitimación por compromiso y receptividad política, lealtad institucional, innovación... y todo ello, en un entorno de gran complejidad e incertidumbre. En este reto hay cuestiones de mucho calado sin resolver tales como el fracaso de la Nueva Gestión Pública, el metagobierno para la Gobernanza o en la necesidad o no de una Teoría normativa

44 Véase también su aplicación como ruptura de la tecnocracia a favor de propuestas a análisis cualitativos o de variables sociales (Camacho, 2010).

45 (Jiménez, 2008).

46 En ello muy sugerente es la diferenciación entre propósitos abiertos o encubiertos de la evaluación en Gascó, 2002.

47 Término acuñado por Kooiman para referirse al cruce entre lo moderno y lo postmoderno (Kooiman, 2003:60).

nueva de la Administración Pública sustitutiva del sistema clásico o el futuro del Estado Administrativo y lo niveles supranacionales de decisión y que podrían ayudar a reflexionar sobre el agotamiento del modelo de análisis y en la conveniencia de redefinirlo, superar lo o buscar exploraciones combinadas.

Tarea difícil, sin duda, dado el marco económico e institucional, el desgate del sistema y la infrafinanciación. Sin embargo he aquí el máspreciado valor de los políticos y sus asesores: el ingenio necesario para deconstruir y después reedificar, aportando soluciones para los momentos difíciles de aquí y ahora.

6. - DEL DISCURSO A LA PRESCRIPCIÓN NORMATIVA

En el conjunto de las Administraciones Públicas españolas la situación sobre el análisis de la acción pública podría sustentarse en estas hipótesis;

- Lo predominante es el discurso sobre la praxis evaluativa.
- Este discurso es tanto científico como político.
- La evaluación es fundamentalmente selectiva y excepcional
- La evaluación de la acción pública no es un ejercicio ni habitual ni universal o general.
- La evaluación es más descriptiva que prescriptiva.

Para superar esta situación en España en pro de una dinámica normativa del análisis de la acción pública, hay que indicar que el sentido del término «normativo» que usamos es el empleado en la teoría de decisiones, la Ciencia Administrativa y algunas ramas de la economía. Según el mismo, los analistas deben aspirar a las soluciones óptimas o, por lo menos, a las más eficaces. Pero es cierto que la factibilidad y no lo óptimo, en la mayor parte de ocasiones, es el objetivo realista que debemos plantearnos (Majone, 1975:50). Hay que llegar a la solución factible con renuncia de lo ideal cuando las restricciones contingentes y otras variables de caso sean factores de frustración. Hemos visto que la optimalidad se nutre de las perspectivas científico-positivistas, pero han quedado marginadas por las dominantes posiciones antisinópticas, de ahí que se afirme que si bien el enfoque de políticas es científico, lo es pero en el sentido general de buscar conocimientos verificables, más que en el sentido específico -y casi siempre frustrante y limitante- de buscar leyes generales y aplicables *in totum* (Ascher, 1986: 365. 389).

Dentro de las características de una Política Pública, se encuentra – junto al contenido, programa, factor de coerción y competencia social – la de “orientación normativa” (Meny-Thoenig, 1992), la cual, supone el propósito de cambio social, de pautas nuevas, positivizadas o institucionalizadas, que serán susceptibles de coerción y/ o *compliance*⁴⁸ mediante los contenidos constitutivos, regulatorios o distributivos de los programas al efecto según la tipología predominante de políticas (Lowi, 1964, 1972).

En las propuestas seminales de Lasswell el ideal democrático de J. Dewey -como sistema de gobierno y como una forma de vida (Catalán, 2013) -, estuvieron muy presentes e influiría en que Lasswell apareciera como el dirigente intelectual de la integración sistemática del conocimiento y la acción, para lo cual servirían cinco “tareas intelectuales” clave: clarificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Así el análisis objetivo podía ayudar a efectuar las elecciones fundadas en valores, sin perder por ello su carácter científico, pues su tarea de clarificación de las metas era un ejercicio intelectual.

Los prolegómenos intelectuales previos a la Segunda Guerra Mundial, fueron la base de una infraestructura ideológica en el campo de las políticas que, al cristalizar en los programas del *New Deal*, aumentó la confianza en la aplicación real de la ciencia social. Para algunos la política era un asunto de valores -ideológico/normativos-, para otros una estrategia, diseño o programa, y para otros abarcaba ambos. Dependiendo de la opción el análisis de políticas es más científico en sus formas, que en la sustancia (Landau, 1977:423-427).

El análisis de políticas es importante si es observado como ciencia social que va a aplicar los resultados de una teoría. Las políticas serán hipótesis, que con sus correspondientes dosis de riesgo e incertidumbre, se presentan para alterar alguna circunstancia o conducta preexistente. En su formulación fijará normativamente la condición de estado buscada y en su implementación, el conjunto de los medios para obtenerla. El objeto de cualquier propuesta de política pretende, al fin, controlar y dirigir cursos futuros de acción. El análisis ha de consistir en el examen de las consecuencias de las políticas públicas ya existentes o de nuevas políticas, en ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas; o en analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas. Y la evaluación posterior en comprobar la consecución de propósitos, labor *ex ante* y *ex post* en la que

48 Identificación normativa como asunción voluntaria de la propuesta.

los valores del marco ideológico-cultural debe ser el principal nutriente.

Entre el maximalismo analítico y la aceptación de que el marco teórico puede ser sustituido por el consenso o que el acuerdo es la prueba de una política "correcta" hay que contemplar otra dinámica normativa que supereditada a la factibilidad, debe ajustarse para ser comprendida como;

- Continente Ideológico-programático.
- Compromiso político de cambio social innovador.
- Óptimo en términos de búsqueda de máxima racionalidad posible.
- Sinóptico, sistémico u holístico.
- Factible en términos situacionales-contingentes.
- Como superación de la dinámica meramente descriptiva.

Para este propósito hay que erradicar el discurso científico autoafirmatorio, erradicar el discurso político banal y frívolo, y apartarse de una praxis sustentada en el ensayo-error, en el método papelera, o la mera salida del paso, en el mejor de los casos. Todo ello en aras de un nuevo ciclo reformista en la manera de hacer políticas. Precisamos de un bucle reformador que transforme el discurso en realidad, de tal manera que el avance en el momento científico opere en el momento político para que la evaluación de la agenda gubernamental pase del conocimiento "de" al conocimiento "en" o "para". La complejidad social requiere una revolución epistemológica y tecnológica en la acción pública dotada de mayores dosis de inteligencia colectiva y talento para lo público. Hay que apostar por el análisis de la acción pública como instrumento al servicio de la gobernabilidad en el siglo XXI, como la primigenia Ciencia de la Administración -de enfoque predominantemente sociológico - lo fue ante la revolución política y social del Siglo XIX.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, M. J, -Ander-Egge, E. (1992), *Evaluación de servicios y programas sociales*, Madrid: Siglo XXI.
- Aguilar Villanueva, L. F.
- (1992a), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
 - (1992b), *El estudio de las políticas*. México: Porrúa.
 - (2014), "Las dimensiones y los niveles de gobernanza", *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1).
- Alvira, F. (1991), *Metodología de la evaluación de programas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Allison, G. T.
- (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, 63(3).
 - (1971), *Essence of Decision*. Boston: Little Brown.
- Ascher, W. (1986), "La evolución de las ciencias de políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída", *Journal of Policy analysis and Management*, 5(2).
- Behn, R. D. (1986), "Policy Analysis and Policy Politics", *Policy Sciences*. 19.
- Bourgon, J. (2007), "Gobierno receptivo, responsable y respetado: Hacia una nueva teoría de la Administración Pública", *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 73-1.
- Camacho-Celis, M. (2010), "El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia", *Ponencia para su presentación en el I Congreso GIGAPP*. Septiembre, Madrid
- Catalán, M. (2013), *La Ética de la democracia. Sobre la política de John Dewey*. Madrid: Verbum.
- Cejudo, G. M. (2008), "Discurso y Políticas Públicas: Enfoque constructivista", *Documentos de trabajo CIDE*, 205.
- Cohen, M. , March, J. , y Olsen, J. (1972), "A garbage can model of organizational choice", *Journal of Administrative Science Quarterly*, 1.

Dye, T. R.

- (1975). *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- (1983). *Policy Analysis*. The University of Alabama Press.

Dror, Y.

- (1964). Muddling Through, "science" or inertia?", *Public Administration Review*, 23.
- (1968). *Public Policy Making Reexamined*. Scranton, Chandler Publishing
- (1970). "Prolegomens to Policy Sciences", *Policy Sciences*, 1.
- (1983). *Public Policy Making Reexamined*, 2ª edic. New Brunswick, Transaction Publishers.
- (1997), "El administrador público tipo Delta para el Siglo XXI, *Revista do Serviço Público*, Lisboa: ENAP.
- (1999), "Los analistas de políticas: un nuevo papel profesional servicio del gobierno" en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. comps. , *Clásicos de la Administración Pública*, México: FCE.
- (1995), "Asesores políticos para los Gobiernos", *Documentación Administrativa*, 241-242.

Etzioni, A. (1967), "Mixed scanning, a third approach to decision-making", *Public Administration Review*, 27.

Fischer, F. y Forester, J. (1993), eds. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham: Duke University Press.

Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.

Fischer, F. , y Gottweis, H. (2012), *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham: Duke University Press.

Forester, J. (1984). "Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through", *Public Administration Review*, 43.

Frederickson, H. G. (1971), *Toward a new public Administration, The Minnowbrook perspective*. Chandler publishing Co: Scranton, PA.

García Sánchez, E. (2009), Metaevaluación, Román Reyes (Dir.), *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Madrid: UCM.

Garde Roca, J. A

- (2004), "La evaluación de políticas y su institucionalización en España, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30-31.
- (2006), "La institucionalización de la evaluación de las políticas públicas en España", *Auditoria Pública*, 39.

Garson D. (1986). "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", *Análisis de políticas: Perspectivas, Conceptos y Métodos* . Grenwich: Jai Press.

Gascó Hernández, M. (2002). "Hacia una sistematización de la evaluación de programas y Políticas Públicas", *Gestión de Análisis y Políticas Públicas*, 23.

Goodin, R. y Waldner, I. (1979), "Thinking Big, Thinking Small and not Thinking at AH", *Public Policy*, 27(1).

Gunn, L. A. (1978), "Why implementation is so difficult?", *Management Services in Government*, 163.

Ingram, H. y Schneider, A. (1997), *Policy Design for Democracy*, Kansas: Univ. of Kansas press.

Ingram, H. (1999), "La implementación una reseña y un marco que se sugiere", *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, (Lynn, N. B. y Wildavsky, A. , Comps.). México: FCE.

Jiménez Benítez, W. G. (2008), "El enfoque de políticas públicas y los estudios sobre gobierno. propuestas de encuentro", *Reforma y Democracia*, 41. Caracas. CLAD.

Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: Harper Collins

Kooiman J. (2003) *Governing as Governance*, London, Sage

Landau, M.

- (1972), *Political Theory and Political Science*. New Jersey: Humanities Press.

- (1977), "El ámbito propio del análisis de políticas", *American Journal of Political Science*, 21(2).
- Lasswell, H. D.
- (1951), "The policy orientation", en Lerner, D. , Lasswell, H. eds, *The Policy Sciences*. Stanford: University Press.
 - (1971), "The Emerging Conception of the Policy Science", *Policy Sciences*, 1.
- Laswell, H-Kaplan, A. (1950), *Power and Society: A Framework for Political Inquiry*. New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, C.
- (1959), "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19.
 - (1963), *A Strategy of Decision*. New York: Free Press.
 - (1965), *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.
 - (1979), "Still Muddling, Not Yet Through", *Public Administration Review*, 39(4).
 - (1980), *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Lowi, T.
- (1964), "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", *World Politics*, 16.
 - (1972), "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32.
- Majone, G.
- (1975), "La Factibilidad de las políticas sociales", *Policy Sciences*, 6.
 - (1989), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, New Haven: Yale Univ. Press.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Meltsner, J. (1972). "Political Feasibility and Policy Analysis", *Public Administration Review*, 23.
- Nagel, S. (1999), "Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas" en Lynn, N. B. y Wildavsky, A. (Comps.) *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: FCE.
- Nateras González, M. E. (2006), "Las Políticas Públicas ¿Discurso o realidad?", *Espacios Públicos*, 9.
- Newton, K, y Sharpe, J. (1984), *Does Politics Matter? The determinant of public policy*. Oxford: Clarendon Press.
- Nora, S. y Minc, A. (1980), *La informatización de la sociedad*. México: FCE.
- Olavarría Gambi, M. (2007), "Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas" *Documentos de trabajo*, Santiago de Chile: INAP-Instituto de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Perry, J. y Kraemer, J. (1983), *Public management: Public and Private perspectives*. California: Mayfield Publishing Co.
- Pinazo Hernandis, J.
- (2007), *Neoinstitucionalismo Estratégico y Gobernabilidad: Un enfoque sistémico y prospectivo para la Gestión Pública en América latina*. Alicante: Univ. Alicante.
 - (2013), *Administración Pública y Gobernabilidad. De los orígenes a los nuevos paradigmas*. Valencia: Lowcostbooks.
- Pressman, J. L. y Wildavski, A. (1973), *Implementation*. Berkeley: Univ. California Press .
- Quade, E. S. (1989), *Análisis de formación de decisiones públicas*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Regonini, G. (1991). "El estudio de las Políticas Públicas". "Políticas Públicas y Organización administrativa", *Documentación Administrativa*, 224-225.
- Rein, M. y Rabinovitz. F. (1978), "Implementation: A Theoretical Perspective", en W. D. Burhamy M. W. y Weinberg, eds. , *American Politics and Public Policy*. Cambridge: The MIT Press.
- Royo-Vilanova S. (1961), "La Función Pública", *La Administración Pública y el Estado contemporáneo*. Madrid: IEP.

Rose, R. (1969), *Policy-making in in Britain*, London: Macmillan.

Sabatier, P. A. y Mazmanian, D. A. (1981). *The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis*, *Effective Policy Implementation*. Lexington, Ma: Lexington Books.

Sharkanski, I.

- (1972) "The Analysis of public policy: recent additions to an ancient and honorable literature", *Midwest Journal of Political Science*, 16.
- (1999), "Lo que un politólogo puede decir a un político acerca de la probabilidad de éxito o fracaso", en Shafritz, J. M. y Hyde, A. C. comps, *Clásicos de la Administración Pública*. México, FCE.

Smith, T. B. (1973) "The Policy implementation process", *Policy Sciences*, 3.

Subirats Humet, J. (1994), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: MAP.

Subirats Humet, J. y otros (2010), *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Torgerson, D. (1986), "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas", *PolicySciences*, 19.

Urwick, L. (1961), *Los elementos de la Administración*. Londres: Pitman&Sons.

Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975) "The Policy Implementation Process. A conceptual Framework", *Administration & Society*, 6(4).

Wildaysky, A. (1979), *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown.

Zurbriggen, C. (2003), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica", *Colección Documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya*, Barcelona,

Política y Gobierno en el Estado Autonómico, Ferri Durá, Jaime (Dir.), Valencia: Tirant Lo Blanch-INAP, 2013, 463 pp.

“Política y Gobierno en el Estado Autonómico” es un libro publicado el pasado año por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y editado por Tirant Lo Blanch, en su Colección de Ciencia Política nº 57, colección de la que son directores Ismael Crespo y Pablo Oñate. Este manual analiza desde una perspectiva politológica, las instituciones, los actores y los procesos políticos del Estado autonómico, pilar fundamental del sistema político democrático español junto al Estado Central y las Corporaciones Locales. Este libro ha sido escrito por quince profesionales de reconocido prestigio en esta área, la gran mayoría con amplia experiencia docente en diferentes Universidades españolas, así como con experiencia profesional en las administraciones públicas. Todos ellos son investigadores en la materia, y fruto de su trabajo, han conseguido elaborar una herramienta fundamental para quienes enseñamos esta disciplina a estudiantes de Ciencia Política, Gestión y administración pública, así como de otros grados susceptibles de incorporar estos conocimientos a su plan académico. Bajo la dirección del profesor Jaime Ferri, se estructura en tres grandes apartados.

La parte primera, denominada INTRODUCCIÓN se desarrolla en dos capítulos.

El primero de ellos “la construcción del sistema autonómico” realiza un desarrollo histórico de aquellos hechos que explican el devenir del estado autonómico hasta nuestros días (desde nuestro nacimiento como Estado moderno, en 1469). Las diferentes etapas en la construcción del sistema autonómico: desde la aprobación de la Constitución de 1978, pasando por la aprobación de los diferentes estatutos de autonomía, las diferentes estrategias utilizadas por los partidos políticos en esos decisivos momentos, el peso de la historia y el derecho de unas Comunidades Autónomas frente a otras, la ampliación de los niveles competenciales, la alternancia de partidos en el Gobierno central y su impacto en la política regional hasta el efecto provocado por la crisis económica y financiera en el estado autonómico. En este mismo capítulo, que desarrollaremos más ampliamente, se realiza un balance que abarca más de 30 años de nuestra reciente historia y que se centra en abordar los aspectos negativos y positivos en la gestión de unas autonomías que han pretendido acercar los servicios públicos al ciudadano en todo este tiempo.

El segundo, denominado “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, establece el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, al no existir un pacto territorial inicial sobre el que construir el proceso. Se aborda también el crecimiento del estado y la descentralización funcional ahondando en los factores que inciden en los procesos de descentralización. Este segundo capítulo, continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial y termina con unas

conclusiones en las que se aconseja que lo que realmente importa son los procesos.

La segunda parte, denominada INSTITUCIONES Y ACTORES abarca cinco capítulos bien diferentes.

El primer capítulo de esta segunda parte “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento” hace un repaso de las principales instituciones democráticas: la asamblea legislativa, los presidentes de las Comunidades Autónomas, Consejos de Gobierno, Administraciones autonómicas y las competencias, tipos, niveles y pactos políticos.

El segundo capítulo de esta parte, titulado “Los hechos diferenciales” trata sobre aquellas cinco peculiaridades que afectan a ocho Comunidades Autónomas y que son decisivas en la gestión cotidiana del Gobierno regional en cada una de ellas, así como los agravios comparativos que podrían provocar otras CC.AA.

El tercer capítulo aborda “Los sistemas de financiación”, probablemente uno de los capítulos de más difícil exposición dada su complejidad. En él se abordan los tipos de financiación común y especial (desarrollada en País Vasco y Navarra) y los criterios por los que se rigen una y otra, así como los principios de suficiencia, autonomía y solidaridad a los que este sistema debería dar respuesta.

El cuarto capítulo, “Políticas públicas de las CC.AA. Descentralización y servicios de bienestar” se basa en las política sanitaria, educativa y política social (seguridad social, asistencia social y sistema de atención a la dependencia), explicando en todos los casos los criterios de cobertura, financiación e infraestructura para la provisión de los diferentes servicios que comprenden el Estado Autonómico del Bienestar.

El quinto y último capítulo de esta segunda parte, “Los sistemas de partidos de las Comunidades Autónomas”, hace una alusión al sistema estatal y a los diferentes sistemas autonómicos de partidos dependiendo de la existencia de fuerzas nacionalistas, la influencia del sistema electoral, para terminar con la competición electoral y el mapa de las diferentes arenas políticas.

La tercera parte, denominada NUEVAS DINÁMICAS DE RELACIÓN abarca cuatro capítulos.

El primero “La buena gobernanza del estado autonómico: un largo camino por recorrer” se centra en las relaciones intergubernamentales y la experiencia autonómica como factor de buena gobernanza, con ejemplos claros acerca de ello, por el contrario este capítulo también hace referencia a los déficits del estado autonómico (como pueden ser la necesidad de recuperar la cultura de la negociación y el consenso y el reto del poder político ante la globalización y al gobernanza multinivel). Por último lanza un interrogante necesario acerca de si es posible la buena gobernanza autonómica.

El segundo trata sobre “La acción exterior de las regiones: el caso de las Comunidades Autónomas”, la participación regional en la Unión Europea y la propia acción exterior de las Comunidades Autónomas. Finalmente se

establecen los rasgos distintivos acerca de las aportaciones del nivel regional a la buena gobernanza europea.

El tercer capítulo de esta tercera parte “Las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas” habla sobre la cooperación multilateral: conferencias sectoriales órganos colegiados de la AGE, las comisiones bilaterales de cooperación, los convenios de colaboración y la conferencia de presidentes. Aparte de las relaciones de las CC.AA. con el estado Central, este capítulo aborda la participación de las CC.AA. en el sistema político de la UE (su participación en la Comisión europea, en el comité de las regiones y en las agrupaciones europeas de cooperación territorial).

El último capítulo de esta tercera parte del libro, las “reformas estatutarias” analiza la trayectoria y desarrollo del estado autonómico a través de las mismas, la “tercera ola” de reformas y las reformas de los estatutos de autonomía entre los años 2004 al 2011 y un análisis pormenorizado de los contenidos y similitudes de estos nuevos estatutos.

Una vez realizada una síntesis muy básica sobre los apartados que componen el libro, vamos a adentrarnos más profundamente en cada uno de sus once capítulos.

Como habíamos señalado, la primera parte es la más corta en extensión, abarcado de la página 21 hasta la página 90, en estas poco más de 70 páginas, tanto el profesor Jaime Ferri, como la profesora Esther del Campo, establecen unas pinceladas generales sobre cómo se ha construido este sistema político y los elementos del caso español desde una perspectiva comparada.

El capítulo 1 de la parte primera, el profesor Jaime Ferri comienza estableciendo una aseveración importante: para comprender el actual sistema político autonómico hay que conocer el sistema político global en el que se inserta, ya que ambos están interrelacionados. El origen de la distribución territorial comienza a gestarse a la muerte del dictador Franco, pero no termina de perfilarse en la CE de 1978, sino que queda muy abierto y ello es debido a la falta de acuerdo entre las diferentes fuerzas políticas del momento, aun sin pretender crear agravios comparativos entre unas CC.AA. y otras. Uno de los principales problemas es que el nuevo sistema se asienta sobre una estructura centralista muy presente en el franquismo apenas sin modificar. Este largo proceso histórico arranca con el nacimiento de nuestro país como Estado moderno en 1469, los siguientes hechos históricos importantes en este proceso han sido: la Guerra de Sucesión (1701-1714), la Guerra de la Independencia (1801-1814), las diferentes guerras civiles españolas (*Els segadors*, las Guerras Carlistas, la Guerra Civil), La fallida I República (1873), la II República (1931-1939) que supone la aprobación de los tres primeros estatutos (Galicia, País Vasco y Cataluña). Es a partir de las primeras elecciones (15/06/1977) cuando se empieza a encarar el problema territorial. En definitiva, para el profesor Ferri, nuestra actual Constitución no crea el sistema autonómico, sino que es producto de decisiones posteriores que se irán dando en diferentes etapas como se señala en el apartado siguiente: la primera CC.AA. que aprueba su estatu-

to es el País Vasco seguida de Cataluña. Galicia tuvo que esperar debido a un proceso de “racionalización” lo que paralizó su proceso más de lo necesario. Estas tres CC.AA. reciben el nombre de históricas. A ellas, se unirá Andalucía, después de hacer notar al resto del territorio nacional su malestar por el “agravio comparativo” del que estaban siendo objeto, algo que demandaron con insistente énfasis aquellos dos jóvenes dirigentes del socialismo andaluz (Felipe González y Alfonso Guerra) lo que provoca, después del oportuno referéndum, la entrada en este grupo exclusivo a Andalucía.

Todo ello hace que nos adentremos en una espiral centrífuga inacabable, al tratar de corregir dicho agravio comparativo, igualando en competencias con las comunidades beneficiadas, lo que tiende a incrementar las competencias del resto de autonomías no consideradas históricas. En este escenario la relación del Gobierno con las CC.AA. es bilateral más que multilateral con todas ellas (más propio de estados federales).

En este clima, señala el Prof. Ferri, se va dibujando un mapa autonómico de dos cotas, en las que siete CC.AA. (las históricas, más Navarra, Canarias y Valencia) alcanzan los máximos niveles competenciales y las diez restantes que dispondrán de las mismas instituciones pero con menos competencias. Todo ello, crea un estado de incertidumbre en el que los poderes fácticos y otros estamentos no ven claro el futuro que se avecina.

En este mismo capítulo, se explican los hechos históricos más relevantes desde el golpe de estado en 1981 hasta la llegada al poder de Mariano Rajoy, en una actualidad marcada por la crisis económica que reaviva los ánimos re-centralizadores al comprobar los recortes en todas las áreas del Estado de Bienestar.

A pesar de todo, para Jaime Ferri el balance es positivo, ya que las CC.AA. han contribuido de manera decisiva a los años de mayor crecimiento y desarrollo económico y social de España en toda su larga historia, siendo una de las principales deficiencias el no haber creado instituciones donde todos los territorios puedan exponer sus propuestas para un gobierno compartido (exigido por un nivel de autogobierno territorial tan alto como el que existen en España).

En el segundo capítulo, “Territorio y poder en perspectiva comparada: el caso español”, la Profesora Esther del Campo establece, como habíamos indicado anteriormente, el proceso gradual que ha seguido la “federalización de España”, al no existir un pacto territorial inicial sobre el que construirlo, la importancia de territorio en relación al poder y a la población, y la distribución territorial del poder y los diferentes tipos ideales, destacando el modelo de federalismo encubierto español, decantándose más por el *holding together* (mantenerse unidos) que por el *coming together* (reunirse) más propio de países federales como Suiza.

La autora también aborda sobre el crecimiento del estado y la descentralización funcional ahondando en los factores que inciden en los procesos de descentralización y sus efectos (mejora de la democracia, aumento de la go-

bernabilidad e incremento de la competitividad económica). Este segundo capítulo, continúa preguntándose si el desarrollo precisa de otro despliegue territorial, y termina con unas conclusiones en las que se aconseja que lo que realmente importa son los procesos y los resultados que arrojan dichos procesos.

La segunda parte es la más larga en extensión, ya que transcurre desde la página 96 hasta la 333, esta parte es denominada en el libro INSTITUCIONES Y ACTORES y está compuesta por cinco capítulos:

El primer capítulo de esta segunda parte (capítulo 3 del libro) parte “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento” ha sido escrito por los profesores Eliseo López, Álvaro Aznar y por el doctorando Joaquín Sánchez Cano. En dicho capítulo se hace un repaso de las principales instituciones democráticas: la asamblea legislativa (composición y organización, funciones y rendimiento), los presidentes de las Comunidades Autónomas, los Consejos de Gobierno (elección de los miembros, formación y dinámica), las administraciones autonómicas (y su continuismo respecto al Estado Central, el personal al servicio de la misma y por último, las competencias, tipos, niveles y pactos políticos (sobre todo en lo referente a la delimitación de las mismas respecto del Estado Central).

Este capítulo comienza haciendo alusión a la organización institucional de las CC.AA. que acaba replicando la organización del sistema central. En este sentido, el mapa de instituciones de aquellas CC.AA. que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 (las “históricas” y Andalucía) se generalizó a las restantes, de manera que se obtuvo una homogeneidad conformada por las asambleas legislativas, los consejos de gobierno y presidentes autonómicos, elegidos por la propia asamblea.

En cuanto a las asambleas legislativas se sigue el mismo modelo del Congreso de los diputados, aunque sus funciones son principalmente legislativas y de control, los autores señalan que debería tener más peso la acción del control de las acciones del gobierno que la acción legislativa, teniendo los gobiernos un alto grado de control sobre la acción legislativa y siendo el Consejo de Gobierno un órgano políticamente fuerte.

En cuanto a los Presidentes, los autores destacan su fuerte presidencialismo encubierto, lo que explica que en los Consejos de Gobierno se haya implantado el modelo de “canciller”, por la preponderancia del Presidente sobre el Consejo y su protagonismo en la investidura y responsabilidad ante la asamblea.

Respecto a las administraciones autonómicas, el balance presenta luces y sombras, en este caso no consiguieron construir unas administraciones modernas y diferenciadas al referente de la Administración General del Estado al haber desprofesionalizado las administraciones autonómicas, incluyendo el sistema de libre designación y el clientelismo, sin olvidar la percepción de los ciudadanos hacia ellas: lentas, poco eficaces y alejadas de los sus problemas.

Este capítulo finaliza con el análisis de los tipos de competencias (exclusivas, concurrentes, compartidas,

indistintas) y los niveles de las mismas (relación entre Estado y CC.AA.). Definitivamente, la indefinición inicial y la ausencia de un modelo territorial en la Constitución, provoca que los responsables políticos de ambos niveles sigan negociado sobre algunas de ellas, por lo que es vital, tal y como señalan los tres autores, comprender las relaciones intergubernamentales para entender el funcionamiento del conjunto del estado español (tanto central como autonómico).

El segundo capítulo de esta segunda parte (capítulo 4 del libro) es titulado “Los hechos diferenciales” y ha sido escrito por el profesor Juan Carlos Cuevas. Al comienzo del mismo, el autor reconoce que a pesar de que la Constitución reconoce la unidad e indivisibilidad de los territorios de España, se trata de un modelo federal (Elazar, 1990:40-50), al existir un gran número de diferencias entre las CC.AA, lo que provoca que ese federalismo sea asimétrico y esas diferencias se hagan en un país como el nuestro determinantes, opuestamente a lo que ocurriría en otros muchos estados federales. Esas diferencias se denominan hechos diferenciales, los cuales son: lengua propia, derecho foral, financiación particular, instituciones intermedias y policía autonómica. El autor realiza un repaso de estos hechos diferenciales a lo largo de las 8 CC.AA. a las que afectan: Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco y Valencia, termina este repaso en aquellas que se han quedado al margen, como son la Comunidad de Madrid, Castilla y León y Andalucía, las cuales podrían aportar igualmente sus propias peculiaridades (capitalidad, cuna de la lengua castellana, etc.). Por último, el autor destaca que las peculiaridades que conforman los hechos diferenciales, son las responsables de los problemas que actualmente existen en las CC.AA. y todo ello se produce por la indefinición del modelo territorial y de una estructura de poder federal.

El tercer capítulo de esta segunda parte (capítulo 5 del libro): “Los sistemas de financiación” ha sido escrito por el profesor Francisco Javier Loscos, quien establece dos consideraciones iniciales para entender el reparto de las funciones tributarias entre el Gobierno central y autonómico: la primera (de tipo técnico) en la que se aconseja que se distribuyan las competencias en aquellos niveles en que puedan ejercerse con una mayor eficiencia. La segunda consideración tiene que ver con las diferencias en el desarrollo económico de los territorios, lo que trae consigo diferencias en su capacidad fiscal, siendo la corrección de estos desequilibrios horizontales la más complicada, para ello se crean los sistemas de nivelación. Posteriormente a estas consideraciones iniciales el autor discurre por los dos sistemas de financiación (régimen común y régimen especial). En el caso del régimen común, el desarrollo de este sistema ha sido progresivo, dándose una autonomía de gasto pero sin apenas autonomía de ingresos. Después de varias etapas, en 2009 se aprueba la cesión parcial del IRPF y del IVA hasta el 50% y de los Impuestos Especiales hasta el 58%. Sin embargo, este proceso que pretende un mayor grado de evolución hacia la autonomía, lleva consi-

go desigualdades en el desarrollo económico de los territorios, lo que hace necesaria la aparición de mecanismos de nivelación y solidaridad (fondos de garantía y suficiencia y fondos de compensación interterritorial). El régimen especial afecta a las Comunidades Autónomas del País Vasco y Navarra, quienes son las encargadas de recaudar casi la totalidad de los tributos, transfiriendo a la hacienda central el denominado cupo o aportación económica correspondiente al valor de las cargas no asumidas por ambas CC.AA. .

El autor, aun pensando que el sistema tiene más pros que contras, considera que debería establecerse una evaluación más detallada de cada uno de los tres principios en los que se apunala el sistema: suficiencia, solidaridad y autonomía, así como la recuperación de los espacios de diálogo y consenso que están en la raíz del pacto constitucional.

El cuarto capítulo: “Políticas públicas de las CC.AA. Descentralización y servicios de bienestar” (capítulo 6 del libro) ha sido escrito por la investigadora Eva Martín y los Técnicos superiores de Administración General de la Comunidad de Madrid Pedro Pablo Madera y Luis Pérez (quien también es Profesor asociado de la UCM). Los autores coinciden en señalar que existe cierto consenso en asociar el surgimiento de las políticas públicas con el contexto del Estado de Bienestar. En cuanto a la política sanitaria, apuntan a la evolución desde un sistema bismarkiano al modelo Beveridge. El modelo español tiende a erigirse (con la aparición del copago) en un modelo mixto, tanto en la provisión de los servicios, como en la financiación y en la cobertura del sistema. Por su parte, la política educativa ha caminado hacia la descentralización y la autonomía cada vez mayor de los centros educativos. Las CC.AA. se convierten en la autoridad presupuestaria y de financiación del sistema educativo en su territorio. Como aspecto negativo, los autores señalan el cambio frecuente en la regulación de la Educación fruto de cada alternancia política. Por su parte, la política social (Seguridad social, asistencia social y sistema de dependencia) ha supuesto que las CC.AA. ejecuten los servicios dictados por la Administración Central del Estado.

Como conclusión, para los autores, la transferencia de competencias ha dado lugar a una creciente descentralización del gasto que no se ha producido igual en el terreno de los ingresos, además inciden en que los ciudadanos probablemente no sepan reconocer a las CC.AA, como las verdaderas prestadoras de los servicios de este Estado Autónomo del Bienestar.

El quinto capítulo “Los sistemas de partidos de las Comunidades Autónomas” (capítulo 7 del libro), ha sido escrito por la Profesora Paloma Román, quien establece al comienzo del mismo, que el rodaje del sistema autonómico ha supuesto la aparición de 19 arenas políticas que obliga a que muchos de los partidos estén constantemente en permanente campaña electoral. España se asienta sobre un multipartidismo moderado (siendo la mayoría relativa la que matiza el resultado) y un bipartidismo.

La autora señala las dos pautas de competición que se dan en dos ámbitos bien diferentes: la arena electoral (en la que destaca la barrera electoral del 3% favorece a los partidos nacionalistas y regionalistas) y la arena parlamentaria (de la que surge un modelo antagonista-confrontativo). En definitiva, existen unos sistemas electorales muy similares al estatal en todas las CC.AA. , con lo que también sufren las consecuencias políticas ya conocidas del modelo nacional: baja proporcionalidad de los distritos, barreras de distinto tamaño (orientadas a frenar una entrada masiva en las asambleas parlamentarias) y, en definitiva, fomentar la apuesta por gobiernos estables, más que por gobiernos guiados por la lógica de la muestra. Posteriormente, la profesora Román hace un repaso de la actualidad en las diferentes arenas políticas autonómicas, analizando las diferentes convocatorias, las alianzas estratégicas entre partidos y los hechos sociopolíticos que explican las diferentes lógicas ocurridas en cada territorio.

Finalmente, se exponen una serie de conclusiones entre las que podríamos destacar la existencia de distintos subsistemas de partidos configurados mediante una estructura multinivel en los que la consolidación de todas estas arenas políticas ha condicionado el devenir de los partidos en varias dimensiones: ideológico-discursivas, organizativas y/o estratégicas y en las que las características principales de los modelos existentes son: la existencia de un partido hegemónico, aquellas CAA en las que se impone un modelo similar al estatal (bipartidista, como es el caso de Castilla-La Mancha), otras CC.AA. donde existe un pluralismo moderado (hecho que ocurre en las CC.AA. de Cantabria, Baleares, Castilla-León y La Rioja, Andalucía, Aragón, Extremadura, Madrid, Comunidad Valenciana y Murcia) y por último las CC.AA. en las que se da el modelo multipartidista (propio de las CC.AA. de Galicia, País Vasco, Cataluña, Canarias, Navarra y Asturias).

La tercera parte es la segunda más larga en extensión, y transcurre desde la página 335 hasta la 457, esta parte es denominada en el libro NUEVAS DINÁMICAS DE RELACIÓN y está compuesta por cuatro capítulos:

El primer capítulo de esta tercera parte: “La buena gobernanza del estado autonómico: un largo camino por recorrer” (capítulo 8 del libro), ha sido escrito por el Catedrático de Ciencia Política y de la Administración, Argimiro Rojo y por el profesor Enrique José Varela, ambos de la Universidad de Vigo.

En este capítulo, los dos autores identifican aquellos elementos que favorecen la buena gobernanza en las Comunidades Autónomas, comenzando por una aproximación al concepto de gobernanza en el que se pueden encontrar una serie de elementos comunes (se trata de un fenómeno social, que pretende la gestión del conflicto y la creación de oportunidades, que entiende que los límites entre el estado y la sociedad se modifican y en algunos casos se diluyen, en el que existen una serie de acuerdos de fijación de objetivos entre los diferentes actores en los que podría contribuir a superar las crisis de legitimidad mediante la apertura de procesos de decisión política). En el se-

gundo apartado de este capítulo, se identifican las relaciones intergubernamentales, como perspectivas científicas de gobierno y gestión pública. El principal problema es que en España, la propia Constitución no ha previsto un sistema de articulación entre las Administraciones Públicas, hecho comprensible, ya que en 1978 aún no estaba claro cuál iba a ser el modelo de organización territorial de poder.

Los recursos que se ofrecen a partir del impulso de las dinámicas de cooperación son: las Conferencias sectoriales (instrumento de cooperación vertical multilateral), así como los Convenios de Colaboración, entre el Estado y las CC.AA., como instrumentos de relación en plano de igualdad. Para ambos autores, las Conferencias Sectoriales no se han consolidado debido a sus propias dificultades, carencia de ritmo en su funcionamiento y escasa formalización de los acuerdos adoptados. También apuntan como poco adecuado el recurso de negociación bilateral entre el Estado y cada Comunidad, al existir en la realidad una preeminencia del diálogo entre partidos políticos y no un diálogo colectivo. Tampoco la Conferencia de Presidentes ha impulsado las relaciones cooperativas, ya que ha estado marcada por una clara orientación política.

Sí se identifica como factor de buena gobernanza, los rendimientos del Estado descentralizado, ya que el modelo territorial ha cumplido el objetivo constitucional de crear un Estado autonómico con amplio nivel de autogobierno (equiparable al que poseen la mayoría de los estados considerados como federados), los autores señalan que el Estado autonómico es una realidad consolidada ante la ciudadanía, sin obviar que en el contexto actual de crisis económica e institucional, no son pocos los que atribuyen al Estado autonómico parte de responsabilidad.

En la última parte de este octavo capítulo, ambos autores coinciden en la necesidad de la buena gobernanza autonómica, para lo cual sería indispensable: entender el estado autonómico como proceso anterior a 1978 y a los propios Estatutos de autonomía que debe ser permanentemente pactado y renovado, evolucionar hacia análisis político-institucionales de cooperación y no de competencia, asumir criterios de buena gobernanza en el ejercicio del gobierno multinivel, asumir el reto de consensuar y pactar un nuevo “contrato social” en torno a bienes que deben ser prestados por los diferentes niveles de gobierno.

El segundo capítulo de esta tercera parte: “La acción exterior de las regiones: el caso de las Comunidades Autónomas” (capítulo 9 del libro), también ha sido escrito por el profesor Argimiro Rojo. Para el autor, las relaciones internacionales han cambiado y la sociedad internacional se caracteriza por un intenso pluralismo relacional que escapa a la práctica controladora del Estado, más propia de otro tiempo, de modo que cada vez es más habitual la actuación de las regiones en el ámbito exterior. Pero esta práctica tiene precedentes, sobre todo en EE.UU y Canadá, pero también en los estados federales de Europa (Alemania, Suiza y la ex-Unión Soviética). Hoy en día, las regiones han creado sus propios canales y mecanismos de relación con el exterior, fijando de manera cada vez más autónoma

sus objetivos y estrategias y se han ido dotando de sus recursos institucionales y financieros para este despliegue.

Para que se produzca la actividad exterior de las regiones es necesario que la predisposición y el interés de las mismas se vean correspondidos, así como la existencia de un marco jurídico-político que reconozca a las entidades territoriales un poder de autogobierno. Pero no menos importante es que la relación entre la acción exterior regional y del Estado evite colisiones y enfrentamientos. La actitud de los estados ante la acción exterior de las regiones varía mucho de unos casos a otros. Para el autor, existen muchos contactos de carácter informal (llevados al margen de procedimientos más o menos reglados) a los que hay que otorgarles la importancia que tienen, ya que pueden ser útiles instrumentos, por ejemplo, en la solución a problemas transfronterizos. Con todo, tendemos a una poliarquía global en la que los conflictos se resuelven sobre la base de una interacción y negociación entre diferentes actores de diferentes niveles territoriales, y todos ellos son necesarios conforme al paradigma de la gobernanza. El autor, se asoma al estado de la cuestión en cuanto a la participación de las regiones en la Unión Europea, para comprobar el respeto y reconocimiento de la autonomía regional por parte de la Unión, lo que conlleva un reparto más claro de competencias y una mayor garantía mediante un sistema de control del principio de subsidiariedad. Como consecuencia, han ido surgiendo distintas manifestaciones del poder regional en el ámbito de la UE, así las regiones participan en diferentes entidades europeas, tales como el Comité de las regiones, los distintos Comités consultivos, participación directa en el Parlamento Europeo, en la Comisión y en el Consejo de la Unión. Pero el ámbito de acción exterior de las CC.AA no se agota en el escenario europeo, sino que comprende el ámbito internacional, así, el autor señala que el País vasco y Cataluña han apostado desde la recuperación de la democracia en España por una internacionalización lo más amplia posible, lo que les ha llevado a crear una extensa red de oficinas (hasta setenta en el caso catalán) compuestas por delegaciones de gobierno, oficinas sectoriales, agencias, etc.

Como conclusión a este capítulo, el profesor Argimiro Rojo responde al interrogante sobre qué aporta el nivel regional a la buena gobernanza europea. En primer lugar, uno de los requisitos pasa por reconocer y potenciar a los actores regionales, al considerarlos como una instancia de mediación privilegiada entre la Unión y los ciudadanos, pero no sólo eso, sino que la proliferación de relaciones entre ambas instancias, podría ser un factor clave para llevar a cabo acciones innovadoras. Un tercer elemento, consiste en potenciar un mayor margen de intervención de las autoridades regionales, lo cual podría mejorar la implementación de políticas públicas. También se considera sumamente importante la aportación del nivel regional a la preservación de la diversidad cultural al favorecer su respeto y potenciación.

En definitiva, reivindicar el nivel regional ha de ser compatible con la permanencia de la institución estatal, lo

que propicia el establecimiento de una estructura de tres niveles: regional, estatal y supraestatal, por lo que habrá que optar por una Europa de los estados y de las regiones: Europa sólo será posible si somos capaces de lograr ese respeto, cooperación y ensamblaje entre estas tres unidades integrantes.

El tercer capítulo de esta tercera parte: “Las relaciones institucionales de las Comunidades Autónomas” (capítulo 10 del libro) es obra del profesor Javier Gómez de Agüero, quien señala que en la misma realidad territorial que es España conviven varios niveles institucionales, estando representado cada uno de ellos por una institución político-administrativa (Unión Europea, Gobierno de España y Gobiernos de las CC.AA).

En el artículo, se analizan en primer lugar las relaciones entre las CC.AA y el Gobierno de España, estas relaciones son de dos tipos: multilaterales y bilaterales. En la Cooperación multilateral, se encuentran las Conferencias Sectoriales (recurso ya citado en el capítulo 8 del libro) y los Órganos colegiados de la AGE con participación en las CC.AA, existiendo unos cuarenta en total, en materias tales como: cooperación al desarrollo, protección civil, tráfico y seguridad vial, personas mayores, turismo, formación profesional, etc,.. la mayoría adopta la denominación de Consejo. En cuanto a la Cooperación multilateral, nos encontramos con las Comisiones bilaterales de cooperación y los Convenios de colaboración. Por último, aunque el autor reconoce que deberían formar parte de la cooperación multilateral, cita la Conferencia de Presidentes, recurso que, en la mayor parte de los países con un fuerte grado de descentralización como el nuestro, forma parte de los mecanismos de funcionamiento habituales del Estado.

En segundo lugar, se analiza la participación de las CC.AA en el sistema político de la Unión Europea, a través de los diferentes “Comités” compuestos por funcionarios de los gobiernos nacionales. La inclusión de los representantes de las CC.AA en los mismos, depende de las materias que se traten en ellos y la coordinación entre la parte autonómica y estatal dentro de la delegación española en los comités. Dicha delegación, se lleva a cabo a través de cada respectiva Conferencia sectorial. Otro elemento de relación entre las regiones y la UE es el Comité de las regiones (fundado en 1994), órgano que debe ser consultado por la Comisión y el Consejo cuando impulsen propuestas con repercusión local y regional. Por último, el autor señala las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (creadas en 2006) que pretenden ir más allá de la mera cooperación transfronteriza, al sumarle la cooperación transnacional e interregional.

En tercer lugar, se analizan las relaciones entre las propias CC.AA, basadas en los Convenios y los Acuerdos de colaboración, siendo los Estatutos de Autonomía quienes marcan el procedimiento y alcance de cada uno de ellos, y quien determina cuando se han de celebrar, qué órgano es competente para celebrarlo y qué proceso se sigue en su aprobación. Como conclusión, el profesor Gómez de Agüero señala que una de las grandes carencias del Esta-

do de las autonomías es la coordinación entre los distintos niveles de administración. En este sentido, señala que el sistema parece estar pidiendo alguna institución que establezca una verdadera coordinación política, demanda que podría resolverse si el Senado fuese una verdadera cámara de representación territorial. Según el autor, el papel no desempeñado por el Senado, se ha intentado suplir a través de la Conferencia de presidentes, pero con escasas reuniones (cinco hasta 2012), no ha pasado de ser un escenario para grandes declaraciones públicas y pocas decisiones prácticas.

En definitiva y a falta de coordinación entre el Gobierno y las CC.AA, los partidos han asumido el verdadero papel de vertebración de nuestro sistema territorial, los acuerdos tomados en las conferencias sectoriales y en la Conferencia de presidentes, suelen ser fijados previamente en las cúpulas de los partidos.

El cuarto capítulo de esta tercera parte: “Las reformas estatutarias” (capítulo 11 y último del libro) ha sido escrito por el profesor Antonio Garrido. En el mismo, se hace referencia a la trayectoria y desarrollo del estado autonómico, a la “tercera ola” de reformas y a los estatutos de segunda generación y a aquellos contenidos de los nuevos estatutos en cuanto a los temas identitarios, derechos, competencias, financiación y cooperación y relaciones institucionales.

En cuanto a la trayectoria y desarrollo del estado autonómico, el autor establece diferentes momentos determinantes; una primera fase de cierre del mapa autonómico (después de la aprobación de la CE 1978), una segunda fase (pactos autonómicos de febrero de 1992) en la que comienza un nuevo impulso político al desarrollo del modelo autonómico basado en la ampliación de competencias y la institucionalización del sistema de cooperación entre Estado y CC.AA, una tercera fase de profundización del sistema autonómico derivada de la aparición en nuestro país de gobiernos minoritarios que pactaron sus políticas con los principales partidos nacionalistas.

El autor también reflexiona sobre la “tercera ola” de reformas y sobre los Estatutos de segunda generación (2004-2011), situándose el impulso definitivo de estos dos procesos simultáneos en 2004, tras el triunfo del PSOE en las elecciones autonómicas. La primera propuesta (proyecto soberanista de nuevo estatuto del País Vasco) fue rechazada por el Congreso al entender que era contrario a la Constitución. En septiembre de 2005 el parlamento catalán aprobaría el nuevo estatuto de Cataluña. Sin embargo, ello propició gran inquietud entre la opinión pública, lo que hizo que se introdujeran bastantes modificaciones al texto y varios recursos de inconstitucionalidad por parte del Partido Popular y de varios gobiernos autonómicos afines. En junio de 2010, el Tribunal Constitucional anularía varios artículos, entre ellos los referidos a las competencias del Poder judicial de Cataluña o la figura del defensor del pueblo catalán. Una tercera Comunidad Autónoma se sumaría a la redacción de su nuevo estatuto: Andalucía. En este caso, también el PP se opondría en un primer momen-

to al proyecto de reforma del estatuto en mayo de 2006, para apoyar finalmente la misma en noviembre de ese mismo año.

Pero no todas las CC.AA consiguieron reformar sus estatutos de autonomía, como el propio autor señala en las páginas 434 y 435: Asturias, Cantabria, Galicia, Madrid, Murcia, la Rioja y País Vasco, así como Canarias y Castilla-La Mancha, vieron frustrados sus intentos. En suma, la reforma de los Estatutos de Autonomía ha sido más complicada en escenarios territoriales bipartidistas y de baja fragmentación, pero también donde la competitividad electoral ha sido alta en el momento de la negociación de la reforma.

Para finalizar, en el punto tercero, el autor expone cuales son las modificaciones más importantes de dichos estatutos en cuanto a contenidos y similitudes, según los siguientes aspectos: temas identitarios, derechos, competencias, financiación y cooperación y relaciones institucionales.

En el primer caso, referido a los temas identitarios, tanto en el proyecto de estatuto del País Vasco como de Cataluña aparecen estas cuestiones, o bien incorporando el derecho del pueblo vasco “a decidir su futuro”, o bien reservando la denominación de nación para Cataluña y mencionando los “derechos nacionales de Cataluña” en su “proceso de construcción nacional”.

En el segundo caso, en cuanto a los derechos, el PP entendía que no deberían ser los Estatutos el marco para desarrollar derechos fundamentales y que sólo el Estado es el encargado de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos. Sin embargo, el PP fue modificando paulatinamente su posición en cuanto a que todas las CC.AA deberían tener los mismos derechos y prestaciones sociales, accediendo a considerar que la autonomía de gestión implica también capacidad de decisión respecto a los servicios sociales que cada Comunidad pone a disposición de sus ciudadanos.

En el tercer caso, referido a las competencias, el PP entendía que era necesario reconocer que el Estado tiene materias que pueden estar afectadas por las competencias exclusivas de las CC.AA, por lo que exigió que se incluyeran cláusulas relativas a que la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva de la exclusividad autonómica se ejercitase en el marco de la Constitución.

En el cuarto caso (financiación) un elemento clave para el PP era el principio de multilateralidad en la definición del sistema de financiación complementado con el refuerzo del principio de solidaridad interterritorial, entre otras cuestiones se llegó al acuerdo de incluir el concepto de esfuerzo fiscal (referido no como equivalente a recaudación territorial sino a igualdad de presión fiscal, lo que implica que al pagar los mismos impuestos, los ciudadanos de una CA tienen los mismos derechos que el resto). Muchos temas fueron objeto de un arduo debate: el principio de suficiencia financiera (dudando si el criterio esencial debería ser la población real efectiva o el PIB territorial), la nivelación de servicios (adoptando acuerdos en la línea de asumir que si la CA no pueda cubrir un nivel mínimo de servicios públicos esenciales como sanidad, educación

y servicios sociales, se deban establecer los mecanismos de nivelación), la responsabilidad fiscal (espacio fiscal propio para desarrollar sus competencias según el principio de neutralidad territorial) e inversiones del Estado en las CC.AA (para compensar algunos supuestos déficits, el incremento de sus poblaciones o la denominada “deuda histórica”).

Por último, un quinto elemento, la cooperación y relaciones institucionales, es el relativo a reconocer que la participación de las CC.AA en las decisiones e instituciones del Estado y de la U.E, debe fijarse según la legislación en ambos casos. Así se incluyeron en los nuevos estatutos, cláusulas que preveían la participación de las CC.AA en las decisiones de la U.E, así como la obligación del Estado de informar a la CA acerca de los proyectos en trámite en la U.E que le afecten, el acceso de las CC.AA ante el Tribunal de justicia de la unión o la regulación de Comisiones bilaterales Estado-CC.AA, entre otras cuestiones. Para finalizar este capítulo, el autor añade el interés del Partido Popular en introducir modificaciones para sustituir el modelo bilateral y dualista que conducía a una simetría entre Comunidades, por un modelo basado en los principios de coordinación y multilateralidad.

En definitiva, y una vez estudiado a fondo este manual, la primera sensación es la de estar frente a un libro que ofrece una amplia visión del Estado Autonómico, abarcando todos los elementos que lo conforman y sin abandonar un rigor científico admirable. Sin duda, estamos ante una más que recomendable herramienta, que facilita enormemente, tanto para el alumnado como para el profesor, la tarea de análisis y comprensión de este controvertido estado intermedio de nuestra Administración Pública.

Segundo Valmorisco Pizarro¹

¹ Profesor Asociado. Departamento de Ciencia Política y de la Administración II, Universidad Complutense de Madrid.

La diplomacia pública de China en América Latina. Lecciones para Chile, Isabel Rodríguez Aranda y Yang Shouguo (comp.), Santiago de Chile, RIL, 2013, 331 pp.

El marco teórico que sirve de base al presente compendio, es definido por Isabel Rodríguez Aranda en el artículo “La diplomacia pública de las relaciones internacionales”. Para ello parte de los debates entre idealistas y realistas; los clásicos y los conductistas y entre los neorrealistas, liberales y neomarxistas, y sus intentos de explicar “las causas y las posibles soluciones para las dinámicas del conflicto, así como generar formas de institucionalizar la cooperación y lograr su permanencia en las relaciones internacionales” (RODRIGUEZ, 2013, p. 14). Después de ilustrar este debate y sus confrontaciones a lo largo del siglo XX, Rodríguez se detiene en la definición del poder de Nye Jr.¹ como “la capacidad de obtener los resultados que uno quiere y, en caso necesario, de cambiar el comportamiento de otros para que esto suceda”.

Históricamente, para conseguirlo, los Estados han utilizado la fuerza militar, lo que se denominaría el *hard power* o “poder duro”, asociado directamente a la guerra y a una forma de sometimiento de los unos sobre los otros basada en la coacción. En tanto que el *soft power* o “poder blando” sería una forma indirecta de ejercer el poder. En palabras de Nye, sería lograr “que el otro haga lo que yo quiero que haga, sin obligarlo a hacerlo”, más vinculado a la persuasión que a la influencia, que podría implicar también amenaza. Los recursos del *soft power* son la cultura, su política exterior y sus valores políticos. Para Nye Jr. sería cualquier recurso que genere atracción. En este contexto surge la “diplomacia pública” enfocada, más bien, a una relación Gobierno-sociedad de otros países, con el fin de generar una imagen positiva de los mismos.

Rodríguez ilustra cómo China introduce estos dos conceptos -*soft power* y diplomacia pública- a partir de los años noventa en el ámbito académico, pero será a partir de la “era Hu Jintao” cuando se incorporará definitivamente en el discurso y la práctica de la política exterior china con el fin de que el mundo comprenda que China quiere un “desarrollo pacífico”. Los puntos que configuran dicho concepto se enumeran en el Libro Blanco *China's Path to Peacefull Developmet*.

Yang Shouguo, por su parte, en “Las nuevas tendencias en la relación China-América Latina y la importancia de la diplomacia pública”, pone en relieve cómo en los primeros años del presente siglo, las relaciones entre China y América Latina no sólo se han afianzado sino también se han desarrollado a pasos agigantados a través del comercio y de las inversiones, con el objetivo de que las relaciones entre China y América Latina tengan el alcance de las que tienen las de Estados Unidos y Europa. Recalca la importancia que tiene la región para China, que ha elaborado

una “nueva estrategia” con el fin de potenciar las relaciones con este continente.

Shouguo también señala que existe un escaso conocimiento de parte de la población latinoamericana de la realidad china por haber sido erróneamente filtrada por los medios de comunicación, lo cual hace que el conocimiento mutuo sea una necesidad puesto que hay un desfase entre este último y la fuerte voluntad de cooperación que hay entre los Estados. Dar a conocer la nueva China es un papel asignado a la “diplomacia pública”, como ya se viene haciendo estos últimos años a través de una serie de encuentros culturales en varios países de Latinoamérica.

En “La diplomacia pública y el ‘soft power’ de China en América Latina”, Yun Tso Lee presenta la evolución de la misma en el contexto internacional y establece como objetivo el forjar alianzas con regiones que todavía no han alcanzado el progreso y el desarrollo. “Ideas de fraternidad, coexistencia pacífica y cooperación Sur-Sur se enarbolan como canales que permiten proyectar una imagen tan distante y milenaria como la china, hasta convertirla en algo próximo y concreto”. (TSO LEE, 2013, p. 73).

En su artículo, el académico chino menciona tres tendencias de la diplomacia pública: construir una imagen favorable, atractiva a las sociedades de los otros países; la búsqueda del entendimiento mutuo y la diplomacia pública como un mecanismo de defensa de los intereses nacionales. Uno de los nuevos actores para llevarla a cabo es la opinión pública. Se trata de que con una serie de actividades se mejore la imagen del país o su reputación de modo de tener un nuevo entorno político, en el cual haya una mayor receptividad del mismo. Se trata de que el prestigio, la credibilidad y la reputación sean claves para el desempeño del país en el escenario internacional.

La diplomacia pública ha evolucionado desde la caída del Muro de Berlín. Antes de este hito histórico, era concebida como propaganda política, pero actualmente ha derivado en un elemento estratégico complejo y descentralizado en el cual el Estado ya no es el elemento central. Surgen así nuevos protagonistas, a saber, el sector privado, las ONGs, el mundo académico, los estudiantes, los artistas, la diáspora, etc.

Tal vez un elemento clave y diferenciador en relación a la diplomacia pública china sea su sentido confucionista, es decir, la inherente preocupación por la armonía con el entorno, por la coexistencia pacífica, por la oposición al intervencionismo, por la defensa de la soberanía de los Estados y por la fraternidad con los que han padecido el colonialismo. Por ello, aunque China introduce elementos del *hard power* como son las intervenciones económicas, lo hace con un sentido social. La idea sería contrarrestar el planteamiento que desde los medios occidentales se da acerca del expansionismo chino como una amenaza, implementando recursos culturales como la lengua.

A pesar de la imagen idílica que pretende representar la diplomacia pública china, Tso Lee es el único autor del presente libro que plantea explícitamente que las razones por las cuales China mira hacia América Latina serían “...

¹ Joseph Nye es un académico norteamericano que ha centrado sus estudios en el poder, sus definiciones y modalidades. Una de sus obras es *La paradoja del poder norteamericano* (2003).

la obtención de recursos y materias primas, principalmente hidrocarburos, con el objeto de seguir retroalimentando su ascenso pacífico y recuperar su trono como el país centro del mundo.” (TSO LEE, 2013, p. 89). Aunque luego incide nuevamente en que los objetivos tienen una base pacifista, con la idea de forjar un nuevo orden político y económico internacional justo y razonable.

Sin embargo, en la intervención económica de China en Latinoamérica, a diferencia de la realizada en África, donde habría una percepción de intervencionismo o colonialismo con características chinas, el *soft power* tendría que ser más flexible cuando de extraer recursos naturales se trate, ya que los Estados no confieren totalmente las operaciones de inversión a empresas extranjeras, plantea Tso Lee. El autor es crítico respecto a la presión que a veces puede ejercer China para conseguir sus objetivos², por lo que no estaríamos hablando de *soft power* sino de una clásica coacción característica del *hard power*.

Jia Qingguo, en su artículo “La China emergente y su diplomacia pública”, analiza el hecho de que la China emergente tenga como características diferenciadoras el ser un país muy grande que ha realizado un cambio profundo y que todavía tiene una identidad indefinida, lo que conduce a que sus demandas sean distintas y variadas, para lo cual precisa de una democracia pública. La visión de esta China emergente será llegar a manejar los asuntos internacionales siendo grande y teniendo una gran influencia. La sociedad internacional la respetará y tendrá unos valores internos y externos únicos, sosteniendo un orden internacional beneficioso a los intereses chinos pero también a los mundiales. Deberá promover la justicia y los intereses propios beneficiarán a todos y se entretendrán con ellos. Esta China emergente tendrá la paz como una de sus prioridades y defenderá la estabilidad y la prosperidad mundial. Intentará fortalecer la cooperación internacional, planteando que el bienestar global es como si fuera un interés estatal propio, entre otros puntos. Pero para alcanzar estas metas, China tiene que contar una historia verdadera, objetiva y completa, que sea comprensible y que la modestia sea una característica fundamental en este relato.

El académico chino Yuan Peng en “La estrategia integral y la diplomacia pública en China” plantea el debate sobre si China dispone de una estrategia integral, puesto que hay dos teorías contrarias, pero que dada la posición actual de China en el mundo, cuesta entender que no la tenga. Luego pasa a definir que la meta de la estrategia integral de China a mediano plazo es culminar la construcción de una sociedad “modestamente acomodada” hasta 2020, en el aniversario de los 100 años del Partido Comunista de China. Y para cuando se cumplan los 100 años de la nueva China, sea un país socialista, moderno, poderoso, democrático, civilizado y armonioso.

Pero para conseguirlo es menester que se cumplan ciertas condiciones estratégicas concentradas en tres con-

2 Menciona el ejemplo de Argentina como monoexportadora de soja a China. El gobierno federal argentino aplicó medidas antidumping y China respondió disminuyendo los cupos de importación.

fianzas: la fe en el camino, la teoría y el sistema socialista con peculiaridades chinas. Esta confianza, en opinión de Peng “p. roviene de tres elementos: comparación consigo misma, comparación con otros países y el análisis dialéctico de los problemas” (PENG, 2013, p. 134).

Por otro lado, la política exterior de la nueva era de China plantea como iniciativas: la concientización de la “comunidad de destino”; la ideología del *win-win*; la idea de justicia; establecer un nuevo tipo de relaciones; participar activamente de los cuatro sistemas, ONU, G-20, Organización de Shanghai y BRICS, como puntos clave de la diplomacia china en la nueva era; y, finalmente, como quinto pilar, elevar por primera vez a la “diplomacia pública” como uno de los eslabones de la disposición general de la diplomacia de China.

Las consideraciones que han llevado a elevar a este rango la diplomacia pública han tomado en cuenta que las relaciones exteriores de China, tanto a nivel intergubernamental como interparlamentario, maduran cada día; que la globalización ha hecho que los intereses de China y el mundo estén vinculados estrechamente; que los intercambios personales y culturales tienen un amplio espacio que ha roto las resistencias ideológicas y que el comercio bilateral está creciendo notablemente entre China y el mundo, y que las inversiones chinas no han dejado de aumentar, especialmente en Latinoamérica.

En “La experiencia de la diplomacia cultural de China en América Latina desde el punto de vista de los institutos Confucio”, la académica Cao Ting, remarca que los institutos Confucio son los métodos más suaves de la diplomacia pública. Desde la fundación del primer Instituto Confucio en Seúl, Corea del Sur, en 2004, esta iniciativa no ha dejado de crecer hasta llegar a establecerse 400 institutos Confucio en las universidades extranjeras y más de 500 clases de Confucio en escuelas primarias de 108 países y regiones del mundo. El nombre de Confucio se corresponde con la imagen que quiere dar China al mundo, es la “tarjeta de China en el extranjero” nos recuerda Ting. Confucio era un gran pedagogo y pensador, es “el tutor perpetuo de los chinos. Su ideología tiene el concepto de armonía. Hasta hoy, a partir de esta teoría, los chinos conviven armoniosamente con otros pueblos del planeta,.. también presenta la tendencia de desarrollo de la inclusión de la cultura y del idioma chino en las diversas culturas del mundo” (TING, 2013, p. 163).

Ting señala la importancia creciente del estudio del chino en Latinoamérica a través del Instituto Confucio y el interés en ascenso de los estudios de español en las universidades de China. Al ser el idioma un obstáculo remarcable para el entendimiento entre los pueblos latinoamericanos y chino, su aprendizaje-enseñanza es uno de los desafíos de la diplomacia cultural de China y por eso el interés en promoverlo.

El investigador chino Sun Yanfeng en “El papel de las comunidades chinas de ultramar en la diplomacia pública entre China y Latinoamérica” pone en relieve el valor de la diáspora china alrededor del mundo. En 1993, Deng Xiaop-

ping señaló que uno de los elementos diferenciadores de China con el resto del mundo era la existencia de millones de chinos en el extranjero. Cuando Xiaoping hizo esta observación, había 45 millones de chinos distribuidos a lo largo y ancho del planeta. A ellos se sumaron, en los últimos años, más de 600 millones de personas que salieron del país a partir de las reformas y la apertura, muchos de los cuales conservan aún la nacionalidad china. Pero ¿cuál es su aporte en la diplomacia pública? Para Yanfeng, son un vehículo fundamental para extender el poder blando de China, puesto que a través de ellos..

“... se pueden presentar suficientemente las condiciones nacionales, modelos de desarrollo, y la política interna y exterior de China en latitudes foráneas, promoviendo el entendimiento del extranjero sobre la nación china y simultáneamente elevando de forma efectiva el poder blando de China” (YANFENG, 2013, p. 189).

Para el cientista político y periodista chileno Iván Witker Barra, en “América latina en la transición hegemónica de la República Popular China. Los tópicos de seguridad y defensa”, el ascenso de China a superpotencia y la conversión de la misma en socio comercial número uno en varias economías latinoamericanas como inversionista, no es óbice para desdeñar los aspectos del “poder duro” presentes en la región y que han sido ignorados o mantenidos cautelosamente en segundo lugar por parte de los tomadores de decisión política, los especialistas y los medios de comunicación. En este capítulo, Witker Barra disecciona los elementos del “poder duro” y del “poder blando” aplicados por China en el mundo y se pregunta “¿cuál de las facetas -duras o blandas- será más relevante en los próximos años?, ¿será la simbiosis entre ambas una característica que acompañará a China por muchas décadas?” (WITKER, 2013, p. 204)

Porque los desafíos a los que se enfrentan los nuevos líderes son varios, ya que es difícil por el momento calibrar qué pasará con la sociedad “moderadamente acomodada” y la disminución demográfica, qué estilo de conducción será el adecuado una vez han surgido nuevas fuentes de poder, cómo dar sustento cultural a estos nuevos desafíos, y cuál será el resultado del ente unificado en el proceso de toma de decisiones -creado por Xi Jinping- que integra las tareas de seguridad, inteligencia, defensa y política exterior.

En este marco, Witker pone de relieve los cinco objetivos que se plantea China respecto a Latinoamérica, para fundamentar la emergencia de tintes *duros* de la proyección china en la zona:

“a) desarrollar el diálogo y la cooperación y defensa; b) expandir la cooperación en ámbitos no tradicionales de seguridad y defensa; c) ofrecer ayuda en el fortalecimiento de las capacidades de las policías y las Fuerzas

Armadas; d) incrementar las visitas de altos mandos y autoridades del sector; y e) estimular el intercambio de personal profesional de seguridad y defensa.”

Aunque pareciera que China tiene intereses geoestratégicos, Witker piensa más bien que este país tiene como objetivo establecer una relación privilegiada con Estados Unidos, un G-2, y que por lo tanto sus incursiones con poder duro dentro de Latinoamérica se manejarán con cautela “evitando aparecer en articulaciones o iniciativas de carácter adversarial (sic)” (WITKER, 2013, p. 219).

En “El estado de la paradiplomacia sino-chilena y su institucionalización”, la académica chilena Natalia Lizama Poblete, ilustra la historia de las relaciones entre China y Chile a lo largo del siglo XX hasta nuestros días, poniendo de relieve que Chile fue el primer país sudamericano en establecer relaciones diplomáticas formales después de Cuba y que además fue el país que concluyó las negociaciones para que China ingresara en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y reconoció a la misma como una economía de mercado, entre otras acciones.

Lizama centraliza su análisis en la paradiplomacia entre ambos países. Definiendo como “paradiplomacia” la incorporación “no sólo del relacionamiento a nivel de gobiernos no centrales, sino, además, entre gobiernos no centrales y actores no estatales, particularmente, empresas de sectores claves de las economías subnacionales”.. (LIZAMA, 2013, p. 232). Para ello detalla las relaciones entre ambos países y su institucionalización a través de acuerdos de gobiernos regionales chilenos y gobiernos provinciales chinos, acuerdos de hermanamiento entre gobiernos municipales de Chile y gobiernos municipales de China; y, finalmente, acuerdos de hermanamiento entre gobiernos subnacionales chilenos y chinos en diferentes niveles de ordenamiento territorial. Las áreas en las cuales se desarrolla esta cooperación son diversas, van desde la agricultura a la salud pública, pasando por la minería, el transporte, el comercio, la ciencia, la cultura, la educación y el turismo, entre otras. Recalcando la importancia que ha tenido la participación del sector privado en la misma.

Para Fernando Shmidt Hernández, en “La imagen de Chile y su efecto país de origen en China”, Chile tiene una imagen débil en el este de Asia y ello hace que el consumidor e importador chino tenga pocas expectativas del producto chileno lo que redundará en su precio.

Con el fin de analizar la imagen país de Chile en China, Shmidt analiza dos productos chilenos, el vino y el salmón, concluyendo que por culpa de la débil imagen que proyecta Chile, se comercializan a un menor precio a pesar de su demostrada calidad. Concluye que es importante trabajar la marca país y plantea como uno de los grandes desafíos de la región la:

“necesidad imperiosa de coordinar las políticas de América Latina conducentes a una estrategia de diversificación a favor de una mejora en las imágenes proyectadas.

La región se enfrenta al desafío de cambiar la imagen proyectada, evitando una categorización de región productora solamente de *commodities* en el que será el mercado de consumo más importante del siglo XXI” (SCHMIDT, 2013, p. 280).

En “La diplomacia pública de China: lecciones para la política exterior de Chile”, el cientista político chileno Diego Leiva Van de Maele repasa los principales temas y conclusiones a las que llegan los diferentes expositores para, sobre la base de las mismas, hacer recomendaciones a los hacedores de políticas chilenas. Tomando como ejemplo los alcances de China en su diplomacia, propone desarrollar una estrategia de diplomacia pública; aprender del ejemplo dado por China y aprovechar los recursos y las oportunidades, entre ellas, la Copa América de 2015 y la diplomacia corporativa.

La apuesta China por Latinoamérica

La República Popular tiene previsto celebrar antes de fin de año un foro en Beijing, el primero de cooperación entre China y la CELAC, la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. En poco más de un año, el presidente chino Xi Jinping, ha viajado dos veces al continente, poniendo de manifiesto el interés de China por la región. Beijing ya no sólo busca materias primas o recursos naturales, ahora su mirada se dirige a las inversiones directas y a los grandes proyectos de infraestructura y telecomunicaciones, también la banca. El comercio bilateral entre China y América Latina se ha multiplicado, según los expertos, por 22 en la última década, y las inversiones chinas en la región suman ya 80.000 millones de dólares. Es más, la Universidad de Boston asegura que los préstamos chinos a la región superan los 10.000 millones de dólares desde 2005. Por si fuera poco, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS, con sede en Shanghái, será la baza para competir, incluido el FMI, a la hora de suministrar recursos financieros a sus proyectos. Hay que tener en cuenta, además, que China ha ingresado en el Banco Interamericano de Desarrollo y en el Banco de Desarrollo del Caribe, y que la diplomacia de Beijing sigue al pie de la letra los cinco principios que guían su política exterior: respeto a la integridad territorial y a la soberanía absoluta de los Estados, política de no agresión, no injerencia en los asuntos internos, igualdad y búsqueda de ventajas mutuas y coexistencia pacífica.

Ni qué decir tiene que todo ello va a la contra de la política de Estados Unidos hacia la región, y que esta arquitectura internacional exhibida por China no pasa desapercibida en América Latina. Si bien Estados Unidos se mantiene como el principal socio, los expertos no dudan en predecir que China le arrebatará el título de aquí a 2030. Habrá que ver cómo responde América Latina a China, y hasta qué punto la distancia geográfica y cultural y el desconocimiento mutuo entre las dos economías permite a América Latina equilibrar la balanza comercial, hoy por hoy en manos de Beijing, pero con grandes perspectivas

para el Gran Sur por el aumento del consumo en la segunda economía del mundo.

Irma Losada Olmos
Universidad Complutense

Autores

JULIO TEJEDOR BIELSA

Profesor Titular de Universidad de Derecho administrativo en la Facultad de Derecho y en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura. Soy autor de seis monografías y de más de ochenta publicaciones científicas y coordinador de dos volúmenes colectivos, sobre la reciente reforma bancaria y sobre la nueva normativa de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. He participado en trece proyectos de investigación sobre el Estado autonómico, ordenación del territorio, urbanismo, derecho de la vivienda o medio ambiente, entre otras materias. Actualmente, mi actividad investigadora se centra en el régimen jurídico de la rehabilitación urbana, la contratación pública, la gestión de servicios públicos y, en conexión con estas dos últimas cuestiones, la transparencia.

OLAYA GRAU

Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Trabajadora Social de la Universidad Católica de Chile, Magíster en: Investigación Participativa y Desarrollo Local; y en Gobierno y Administración Pública de la U. Complutense de Madrid. Líneas de investigación: políticas públicas y políticas sociales, redes de políticas, ciudadanía y participación. Como investigadora del proyecto FONDECYT N° N°1130039: “Las tensiones entre Familia y Trabajo en las representaciones sociales de niños/as Chilenos, desde un enfoque internacional a un estudio interpretativo. Aportes para la construcción de una Política Pública con enfoque de Derechos de la Infancia”. Actualmente es académica de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Autónoma de Chile.

MARÍA CECILIA GÜEMES

Doctora en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid. Investigadora principal del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Sus líneas de investigación son: confianza social e institucional, reforma del Estado y la administración pública y análisis de políticas públicas. Sus últimas publicaciones son: “Neoliberalismo, políticas de bienestar y confianza social. Una mirada desde el caso argentino; notas preliminares” (2013) y “Desconfianza social en América Latina” (2013).

JOSÉ HERNÁNDEZ-BONIVENTO

Doctor en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset y la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). Actualmente es investigador del Instituto Chileno de Estudios Municipales de la Universidad Autónoma de Chile (ICHEM-UA). Sus líneas de investigación son: gobernanza, descentralización y gobierno abierto local. Últimas publicaciones: Gobierno Municipal Abierto: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa (junto a Gandur, María y Najles, Julián, 2014) y “Descentralización y reconocimiento de derechos indígenas en Ecuador y Colombia (junto a Villamizar, María, 2013).

KRISTIANO RACCANELLO

Doctor en Economía, profesor investigador del Departamento de Economía de la Fundación Universidad de las Américas Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel 1). Consejero ciudadano en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal. Sus áreas de investigación se concentran en: desarrollo económico y social, micro finanzas, educación financiera. Entre sus últimas publicaciones se señalan: “Women’s autonomy and microcredit repayment delay” En Wood, D. (Ed.) *Research in Economic Anthropology Vol.34*, Emerald, (en prensa), 2014. “Instituciones microfinancieras y cajas de ahorro en Sto. Tomás Hueyotlipan, Puebla” Con Gerardo Roldán. *Economía, sociedad y territorio*, XIV (44), pp.201-233, 2014.

MARTHA ISABEL ÁNGELES CONSTANTINO

Maestra en Estudios Latinoamericanos, profesora investigadora del Centro de Investigación y Estudios Avanzados en Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México. Ha sido responsable y participado en varios proyectos relacionados con temas de salud pública y su interrelación a nivel social en México. Entre sus publicaciones destacan: “Salud y Democracia” con Norma González y Fernando Cruz (coords.) (2007) e “Investigación cualitativa como estrategia de conocimiento, intervención y trabajo de políticas de salud: Una aproximación desde México y Cuba” con Norma González (comp.) (2006).

NALLELY MOLINA VELASCO

Licenciada en Economía, asistente de investigación en el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal en donde participa activamente en la realización de estudios e informes. Sus áreas de investigación se concentran en el análisis y la evaluación de políticas sociales. Ha colaborado en distintos proyectos como “Análisis de consistencia y de sensibilidad del Índice de Desarrollo Social” y en la “Evaluación de consistencia y resultados al Programa de la Mujer en el Sector Agrario.”

PEDRO MANUEL BALBOA LA CHICA

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesor Titular de Universidad en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la ULPGC. Autor de diversas publicaciones, tanto libros, capítulos de libros, artículos en revistas científicas y comunicaciones presentadas a congresos nacionales e internacionales. Ha dirigido, codirigido o participado en diferentes proyectos de investigación y trabajos técnicos financiados y es miembro, entre otros grupos de investigación, del Instituto de Investigación en Gestión del Transporte y la Movilidad. Además de la dirección de varias tesis doctorales, ha ocupado diversos cargos académicos en la universidad y participa en varios de sus órganos colegiados.

MARGARITA MESA MENDOZA

Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales y Profesora Titular de Universidad en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la ULPGC. Autora de diversas publicaciones, tanto libros, capítulos de libros, artículos en revistas científicas y comunicaciones presentadas a congresos nacionales e internacionales. Ha participado en diversos trabajos técnicos financiados y es miembro, entre otros grupos de investigación, del Instituto de Investigación en Gestión del Transporte y la Movilidad.

HERIBERTO SUÁREZ FALCÓN

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y profesor del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de dicha Universidad. Es asimismo Consejero de la empresa Guaguas Municipales, S.A., responsable del transporte urbano de viajeros en Las Palmas de Gran Canaria. Sus trabajos de investigación se han centrado en el ámbito económico-financiero del transporte, participando en numerosos congresos y publicando artículos a nivel nacional e internacional. Secretario del Observatorio de Costes y Financiación del Transporte Urbano en España, miembro del Grupo de Investigación de Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la ULPGC.

JULIAN PÉREZ GARCÍA

Profesor de Econometría de la Universidad Autónoma de Madrid.

FRANCISCO PÉREZ HERNÁNDEZ

Profesor de Economía Financiera de la Universidad Autónoma de Madrid.

JAVIER PINAZO HERNANDIS

Doctor en Derecho, Máster en Asesoría Jurídica de Empresas, abogado especialista en Administración Pública y habilitado como Profesor Contratado Doctor de Universidad Pública. Docente en grado y postgrado sobre materias relacionadas con la Administración Pública en la Universidad de Valencia, Universidad Politécnica de Valencia, Universidad de Alicante, Universidad Miguel Hernández de Elche, UNED, CEU-UCH, y formación a funcionarios en el IVASPE, IVAP o Dirección General de Administración Local de la Generalitat Valenciana. Miembro del Grupo de investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP).

Sus líneas de investigación son la Administración Pública (Enfoque sistémico y funcional, Historia y pensamiento administrativa, paradigmas, sociología y comportamiento) y la Gestión Pública y Análisis de Políticas. Entre

sus publicaciones se cuentan: Administración Pública y Gobernabilidad, De los orígenes a los nuevos paradigmas, 2ª ed. Lowcost Books, Valencia, 2013; “El Empleo Público en la Administración de la Comunidad Valenciana” en El Sistema Político y Administrativo valenciano-obra colectiva- Tirant lo Blanc, 2012; Comentarios a la Ley de la Función Pública valenciana- obra colectiva- Tirant lo Blanc, 2012; “Las políticas de protección menores en la Comunidad Valenciana y su organización administrativa” en Revista sobre la infancia y la adolescencia, UPV, 2011; “El Instituto Valenciano de Administración Pública en el nuevo modelo del de Empleo Público valenciano” en Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, 2010; “El impacto de la inmigración en el modelo administrativo público Desafíos del fenómeno migratorio en la sociedad y la Administración Pública” en Inmigración, Integración, Mediación Intercultural y Participación Ciudadana obra colectiva- ECU, 2010; “La influencia de la participación ciudadana en la Gestión Pública” en Autogestión, Cooperación y Participación en las Ciencias Sociales - obra colectiva- Ugarit, 2009; “La necesaria reforma del Empleo Público local en la modernización de los Gobiernos locales” en Revista española de la Vida Local y Autónoma nº 304, 2007; Neoinstitucionalismo Estratégico y Gobernabilidad: Un enfoque sistémico y prospectivo para la Gestión Pública en América Latina, Univ. Alicante, 2007; Empleo Público en una nueva Administración Pública, Tirant lo Blanc, 2007; “La democracia del bienestar en América latina: La necesidad de fortalecimiento institucional administrativo en la gestión de las políticas públicas” en Identidad Jurídica, Revista del Ministerio Público de La República de Bolivia, año 2, nº 22, 2006; “Evaluación estratégica de la Euroregión Pirineos-Mediterráneo. Análisis crítico de la integración de la Comunidad Valenciana” en la Euroregión Pirineos-Mediterráneo” en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 52/53, 2005 y “La mayoría de edad de la Ciencia de la Administración desde un enfoque sistémico y prospectivo” en Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 38/39, 2002.

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 interdisciplinares 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
- 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> (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.