

revista semestral
nº 13, enero-junio 2015, ISSN: 1989-8991

G^{ap}_{pp}

Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época

NIPO: 635-15-002-2

INAP



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

nº 13 enero-junio 2015
REVISTA SEMESTRAL
ISSN: 1989-8991



Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

INAP
INSTITUTO
NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



nº 13 enero-junio 2015

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: 635-14-002-2

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 92 11

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 *EL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS (ICS). UN INSTRUMENTO PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS*
Nieves Lagares Díez
María Pereira López
Erika Jaráiz Gullás

MODELOS EDUCATIVOS Y POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SECUNDARIA EN ANDALUCÍA, MADRID Y PAÍS VASCO: PROBLEMAS, AGENDAS Y DECISIONES
Esther del Campo
Eliseo López Sánchez

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y SU IMPACTO EN LA CORRUPCIÓN. EL CASO DE MÉXICO
Martín Vera Martínez

ESTUDIO DE CASOS Y PROPUESTAS JURÍDICAS PARA EL EJERCICIO DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS
Alfonso Conejo Rodríguez

LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS EN LA POLÍTICA FEDERAL DEL AGUA: PROPUESTA PARA LA NUEVA LEY GENERAL DE AGUAS EN MÉXICO
Antonio Cañez Cota

ESTRATEGIAS PARTICIPATIVAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LA PRODUCCIÓN FORRAJE-LECHE EN LA REGIÓN DE TULANCINGO (MÉXICO)
Yolanda Sánchez Torres
Aníbal Terrones Cordero

EXPERIENCIAS Y CASOS *FACTORES DE ÉXITO EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN EN LA EDUCACIÓN: EL CASO DE LOS PORTALES DEL EMPLEADO*
Héctor M. Pérez Feijoo
Mercedes García Ordaz
Francisco José Martínez López

-
- RECENSIONES Hood, Christopher. *El juego de la culpa: manipulación, burocracia y autoconservación en el Estado*. Madrid: INAP, 2015.
Miguel Anxo Bastos Boubeta
- Secchi, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Los libros de la catarata, 2015.
Sara López Santibáñez
- Ruano de la Fuente, Jose Manuel. (Dtor.); Crespo González, Jorge; y Polo Villar, César. *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014.
Jesús Llorente Márquez
- Crespo González, Jorge (dir.); Baena del Alcázar, Mariano (prólogo); Polo Villar, César (presentación); y Arenilla Sáez, Manuel (epílogo). *El redescubrimiento de la Administración pública. Creando imágenes desde la Universidad*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencias de la Administración/Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.
Susana Corullón Paredes

AUTORES

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

PRINCIPIOS ÉTICOS

El Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un instrumento para la evaluación de los Servicios Públicos¹

Nieves Lagares Diez

Universidad de Santiago de Compostela
mnieves.lagares@usc.es

María Pereira López

Universidad de Santiago de Compostela
mariapereira.lopez@gmail.com

Erika Jaráiz Gulías

Universidad de Santiago de Compostela
erika.jaraiz@usc.es

Resumen

El amplio crecimiento experimentado por los servicios públicos en España en los últimos treinta y ocho años, paralelo a la estructuración de las administraciones públicas, al proceso de descentralización de competencias y al desarrollo del Estado del Bienestar; ha puesto de manifiesto la importancia que su cobertura tiene no sólo para las administraciones públicas, como gestoras de los mismos, sino para los ciudadanos, como copropietarios últimos de dichos servicios.

Bajo el soporte teórico que proporcionan los presupuestos del paradigma del Nuevo Servicio Público, se pone en valor la noción de ciudadanía, así como los derechos inherentes a la misma, colocando al ciudadano en el centro del debate público. Para conseguir estos objetivos, las administraciones deben poner en marcha mecanismos que les permitan conocer las expectativas y el grado de satisfacción de los ciudadanos con los servicios que prestan. Para ello y teniendo en cuenta el bagaje teórico-empírico en este terreno, se ha diseñado una propuesta teórica, el Índice de Cobertura de Servicios (ICS), que permite analizar de forma comparativa, a través del establecimiento de umbrales de cobertura, el nivel de prestación de los servicios públicos en el ámbito municipal.

Palabras clave

Índice de Cobertura de Servicios, umbrales de cobertura, indicadores, satisfacción ciudadana, modelos de ecuaciones estructurales.

Index of Services Coverage (ISC). A tool for assessment of Public Service

Abstract

The comprehensive growth experienced by the public services in Spain in the last thirty-eight years, parallel to the structuring of public administrations, to the process of decentralization of powers and to the development of the welfare State; It has become apparent the importance of its coverage not only for public administrations, as managers, but for citizens as co-owners of such services.

Under support theoretical that provide the budgets of the paradigm of the New Public Service, put in value the notion of citizenship, as well as the rights inherent thereto, by placing the citizen at the centre of public debate. To achieve these objectives, administrations must put in place, mechanisms that allow them to know the expectations and satisfaction of citizens with the services provided. Do this and taking into account the theoretical and empirical background in this area, has been designed a theoretical proposal, the rate of coverage of services (ICS), that allows to analyze in a comparative way, through the establishment of thresholds for coverage, the level of coverage of the public services at the municipal level.

Key words

Index of Services Coverage, coverage thresholds, indicators, citizen satisfaction, structural equation modeling.

¹ Nuestro más sincero agradecimiento a la Diputación de A Coruña, la realización de esta investigación no habría sido posible sin su apoyo a través de diferentes proyectos. Agradecemos también a los gestores y técnicos de la misma, así como a los técnicos de los ayuntamientos que han estado implicados desde el primer momento en este proyecto.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la necesidad de control y evaluación periódica de las acciones llevadas a cabo por los diferentes departamentos públicos, así como el uso de los recursos públicos destinados a dichos fines, ha cobrado especial relevancia. El concepto de evaluación de la gestión pública, importado de las filosofías del *New Public Management* primero y posteriormente del *New Public Service*, trata de dar respuesta a las demandas de mayor control, transparencia y responsabilidad de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Una ciudadanía cada vez más activa y que reclama mayor protagonismo en la gestión de los servicios públicos de los cuáles es y se siente agente activo.

En este contexto, se vuelve imprescindible dotar a los responsables de la gestión pública de instrumentos para el análisis de la prestación de los servicios públicos, que les permitan realizar evaluaciones rigurosas y objetivas, antes, durante y después de la puesta en marcha de políticas, proyectos y/o acciones; calibrando de esta forma el impacto que las medidas puestas en marcha y los recursos públicos destinados a las mismas, tienen sobre los usuarios directos e indirectos de dichos servicios. Surge así la necesidad de construir nociones y conceptos que nos permitan comprender este impacto, definirlo, objetivarlo y medirlo; entre ellos, el concepto de satisfacción ciudadana con los servicios públicos, el cual se ha convertido en elemento central sobre el que pivotará la evaluación de la prestación de los servicios públicos.

La creación e implantación de este tipo de instrumentos o herramientas de medición puede suponer una importante estructura de oportunidad no sólo para el seguimiento de las políticas públicas puestas en marcha, sino también para la retroalimentación continua de la relación gestor-usuario; que permitirá identificar los *outputs* y *outcomes* positivos y/o negativos que el sistema genera, para potenciar los primeros y eliminar, sino reducir en la medida de lo posible, el impacto de los segundos. La necesidad de estos mecanismos de mejora y optimización en la prestación de los servicios públicos sí bien es importante en todos los niveles administrativos, se vuelve vital en el caso del ámbito municipal.

Es en este contexto donde surge la construcción de un instrumento de medición, inusual y novedoso, de la prestación o cobertura de los servicios públicos, el Índice de Cobertura de Servicios (ICS). Un índice que se perfila como una herramienta de gestión estratégica para los responsables políticos y los gestores públicos de las entidades locales y que permite, al mismo tiempo, mejorar los mecanismos que los ciudadanos tienen a su disposición para incrementar el conocimiento sobre los servicios.

LA SATISFACCIÓN CIUDADANA

Satisfacción y calidad percibida son dos conceptos que han estado siempre íntimamente relacionados, hasta el punto de que en ocasiones se han llegado a usar como sinónimos (Jaráiz Gullías, E., 2011). Con un desarrollo teórico paralelo, ambos constructos han sido difíciles de definir y diferenciar; desde quienes ven en la satisfacción un componente más de la calidad percibida, pasando por aquellos que consideran que la satisfacción se ve condicionada por aquella, hasta llegar a quienes conjugan ambas posturas; entendiendo la satisfacción como una consecuencia de la calidad percibida del servicio, cuya evaluación – la de la calidad percibida – estaría a su vez condicionada por la satisfacción experimentada en los diferentes encuentros de servicio previos (Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Berry, L., 1994a) (Oliver R., 1994) (Martínez-Tur, V., Peiró Silla, J.M. y Ramos, J., 2001). A pesar de ser similares y compartir algunos elementos, no podemos afirmar por ello, que sean términos polivalentes; girando el debate en torno a la relación existente entre las expectativas y percepciones del usuario acerca del servicio, y no sobre un criterio objetivo predeterminado sobre lo que es o debería ser el servicio.

El concepto de satisfacción es extremadamente complejo, por lo que su estudio y análisis se ha abordado desde diferentes entornos y disciplinas, las cuáles han intentado arrojar algo de luz sobre los elementos que la componen, sobre su funcionamiento y sobre las consecuencias que tiene para la gestión estratégica de los servicios. Prueba de la amplia cantidad de definiciones existentes, así como de la evolución que el propio concepto ha sufrido; es el hecho de que podamos encontrarlos en la literatura especializada, con hasta treinta y siete definiciones distintas de satisfacción desde el año 1969, década – la de los años sesenta – en la que algunos autores sitúan el inicio del estudio de este concepto (Giese, J. L. y Cote, J. A., 2000) (Gil Saura, I. et al., 2004), de la mano de los trabajos de Howard y Sheth (1969), mientras que otros lo retrasan hasta la década de los setenta (Evrard, 1993), con los trabajos de Day o Hunt (1977)

Teniendo en cuenta el amplio volumen de definiciones existentes, podemos estructurar la evolución que ha sufrido el debate en torno a la satisfacción y sus componentes, en el cual se ha ido enriqueciendo y matizando el concepto, en base a la discusión que se ha vertebrado en torno a dos enfoques principales: por un lado la concepción de la satisfacción como resultado o *outcome* y por otro, la concepción de la satisfacción como proceso o *performance*. El primero de estos dos enfoques, el enfoque basado en el resultado o *outcome*, fuertemente influenciado por la perspectiva economicista, entiende el estudio de la satisfacción como el resultado de la transacción de bienes o servicios. En esta línea se encuentran los primeros trabajos de Day (1977), Hunt (1977) u Oliver (1980); afirmando que el consumidor obtiene su satisfacción cuando al comparar las percepciones con las expectativas que albergaba sobre la prestación del servicio, el resultado obtenido de dicha comparación supera sus expectativas (desconfirmación positiva), obteniéndose como resultado un consumidor satisfecho; en caso contrario, cuando el resultado percibido es menor que sus expectativas (desconfirmación negativa), el consumidor se encontrará insatisfecho (Miller, 1977) (Oliver, R., 1980) (Tse, D. y Wilton, P., 1988) (Bitner, 1990). Con posterioridad estos autores evolucionarían el sentido de sus definiciones de satisfacción influenciados por la psicología, lo que les llevaría a introducir un componente afectivo (Westbrook, 1980) (Westbrook, R.,A. y Reilly, D., 1983) (Oliver R., 1981). Este último llevaría la noción de afectividad hasta el punto de definir la satisfacción como la respuesta a la santidad del cliente (Oliver R. L., 1997).

Por su parte, el enfoque fundamentado en el proceso o *performance*, se fundamenta en el llamado paradigma de la desconfirmación de expectativas, en el cual el usuario realiza una evaluación entre sus percepciones sobre los resultados del servicio que ha recibido y un estándar de comparación, generalmente las expectativas que previamente se había creado sobre la prestación del servicio (Oliver, R., 1981). O en palabras de Zeithmal y Bitner (2002), la evaluación que realiza el cliente respecto de un producto o servicio, en términos de si ese producto o servicio respondió a sus necesidades y expectativas. En otros trabajos, se han propuesto estándares de comparación diferentes a las expectativas, es el caso de la experiencia pasada (Cadotte, E.; Woodruff, R. y Jenkins, R., 1987), basada en anteriores encuentros de servicio; los deseos inherentes al usuario (Spreng, R.,A. y MacKoy, R.,D., 1996) o la comparación social de costes-beneficios (Oliver, R.L. y Swan, J.,E., 1989). Más recientemente, autores tradicionalmente cercanos al paradigma del resultado o *performance*, han profundizado en el concepto y han ido derivando hacia propuestas integradoras donde los factores cognitivos y afectivos se entremezclan (Westbrook, R.,A. y Reilly, D., 1983) (Oliver, R.,L. y Swan, J.E., 1989) (Oliver, R., 1993) (Spreng, R.,A. y MacKoy, R.,D., 1996) (Richard, M.,D. y Allaway, A.,W., 1993); entendiendo la satisfacción como una respuesta afectiva o emocional, producto de las emociones experimentadas en los sucesivos encuentros o experiencias de servicio.

A modo de conclusión, podemos decir que cada vez es mayor el consenso respecto de que los dos conceptos – calidad y satisfacción – son, en esencia o por naturaleza (Oliver, R., 1993b) (Rust, R. T. y Oliver, R. L., 1994) (Anderson, E. W.; Fornell, C. y Lehmann, D. R., 1994), distintos en términos de las causas subyacentes, así como de sus resultados (Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Berry, L., 1994a); si bien tienen ciertos aspectos en común, la satisfacción por lo general se observa como un concepto más amplio, mientras que la evaluación de la calidad en el servicio se centra específicamente en las dimensiones del mismo. Desde este punto de vista, la percepción de la calidad con el servicio es un componente de la satisfacción del usuario (la calidad como predecesora de la satisfacción) se encuentran los trabajos de Cronin y Taylor (1992); aunque la calidad con el servicio es una evaluación dirigida que refleja las percepciones del usuario sobre ciertas dimensiones específicas del servicio: confiabilidad, responsabilidad, seguridad, empatía y tangibles. Por su parte, la satisfacción es más inclusiva, influyen sobre ella las percepciones de la calidad del servicio, la calidad del producto y el precio, así como factores situacionales y personales (Zeithmal, V. y Bitner, M.J., 2002). En la línea de considerar la satisfacción como antecedente de la calidad destacan los trabajos de Bolton y Drew (1991) o Bitner (1990); finalmente algunos autores proponen una visión integradora y circular de la concepción de ambos términos, Oliver (1994), Parasuraman et al. (1994a), Rust y Oliver (1994) o Teas (1993).

Si bien entre ambas tradiciones, norteamericana y europea, existen semejanzas como la concepción de la calidad de servicio de la que parten o la consideración de dos grandes tipos de dimensiones (tangibles e intangibles), también existen importantes diferencias. En cualquier caso, en este trabajo la satisfacción se entiende como un concepto fundamental a la hora de analizar y evaluar la prestación o cobertura de los servicios públicos (Jaráiz Gulías, E., 2009), intentando minimizar en la medida de lo posible, la carga afectiva y emotiva que conlleva; contrarrestándola para ello, con la inclusión de elementos de carácter objetivo. Así pues, en la metodología que aquí se presenta, se entremezclan los datos procedentes de indicadores objetivos públicos y no publicados de cobertura

de servicios públicos, con datos procedentes de encuestas de satisfacción con dichos servicios. Trataremos en profundidad estas cuestiones metodológicas más adelante.

FORMAS DE MEDICIÓN DE LA SATISFACCIÓN CIUDADANA

Las escalas clásicas de satisfacción

Dada la importancia que, como hemos puesto de relieve, tiene el estudio y medición de la calidad y la satisfacción del usuario para las organizaciones, sean éstas privadas o públicas y para la calidad de vida en general; es comprensible que a partir de finales de los años ochenta comenzaran a proliferar algunas iniciativas en diferentes países – tanto en el sector público como en el sector privado –, que tenían por finalidad, medir los niveles de calidad y de satisfacción de los usuarios con los servicios.

La mayor parte de estas iniciativas se basaron en la elaboración de estudios demoscópicos, los cuales permitían medir cuestiones relativas a aquellas características del servicio que determinaban el grado de satisfacción/insatisfacción del usuario del mismo; así como la calidad subjetiva de los servicios que ofrecían las organizaciones e incluso la relación entre las expectativas que los usuarios habían puesto en la prestación de un servicio y los resultados finales que recibían. Si bien estos estudios y concretamente las encuestas que se elaboraban para llevarlos a cabo, gozaron de una gran aceptación tanto en el ámbito privado como en el ámbito público con la aplicación a casos concretos, no es menos cierto que también han recibido algunas críticas. Entre estas críticas o problemas que presentaban estos instrumentos de medición se han destacado, la dificultad para elaborar una lista exhaustiva de las características de un servicio, única y válida para todos los usuarios; que los cuestionarios de este tipo hayan resultado ser en la práctica, excesivamente largos e incluso que los resultados obtenidos a través de la aplicación de los mismos, pequen de cierta subjetividad, revelándose como juicios de valor de los diferentes usuarios sobre sus propios gustos o preferencias (Oliver R., 1997)².

Algunas de estas iniciativas se materializaron en la construcción de modelos de encuestas, es el caso de la encuesta SERVQUAL (Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Berry, L., 1988), la encuesta SERVPERF (Cronin, J.J. y Taylor, S., 1992) o la encuesta E-S-QUAL (Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Malhotra, A., 2005); así como en índices nacionales de satisfacción de los usuarios, a través de los cuales se medía y se daba seguimiento a la calidad y grado de satisfacción del cliente o usuario de servicios en el nivel macroeconómico.

Ampliamente criticada, la escala SERVQUAL generó un amplio debate en la literatura sobre calidad y satisfacción del servicio, dando lugar a numerosas réplicas, bien usando esta escala o sus correspondientes revisiones y/o redefiniciones o bien proponiendo medidas o escalas alternativas como es el caso de Cronin y Taylor (1992) (1994) a principios de los años noventa, con la presentación del modelo alternativo, SERVPERF, o las críticas de Carman (1990) o Babakus y Boller (1992). Esta encuesta sufrió varios procesos de redefinición por parte de los autores, dando lugar al denominado modelo de los *gaps* (Parasuraman, A., Zeithmal, V. y Berry, L., 1991) (1994a) (1994b); quienes ante las limitaciones metodológicas identificadas, procedieron a una adaptación del instrumento a las nuevas dimensiones de la calidad del servicio que habían adquirido relevancia (Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Malhotra, A., 2005). Esta nueva escala, denominada E-S-QUAL, refleja las dimensiones de eficiencia, disponibilidad del sistema, cumplimiento y privacidad y está indicada para la medición de la calidad en ambientes en línea.

Paralelamente al desarrollo de este debate, comienzan a proliferar a partir de los años ochenta y noventa, los Índices de Satisfacción del Consumidor o *Customer Satisfaction Index (CSI)*. Construidos en base a potentes herramientas de análisis estadístico y basados en teorías o aproximaciones teóricas, permitían conocer el comportamiento del consumidor, la identificación de los condicionantes de su satisfacción con los servicios, así como las consecuencias que se podían derivar de una potencial insatisfacción del usuario del servicio o el nivel de calidad del servicio (Fornell, 1992).

Una de las primeras iniciativas en este sentido, fue la llevada a cabo por Suecia, con la creación del Barómetro Sueco de la Satisfacción del Cliente (*Swedish Customer Satisfaction Barometer, SCSB*) que se introdujo en el año 1989, un nuevo sistema de medida de las 32 mejores compañías de este país (Fornell, 1992). En 1991, se publicaba

² Estos problemas se han tenido muy en cuenta en nuestra investigación a la hora de elaborar el cuestionario que hemos aplicado en los estudios demoscópicos, tanto en lo relativo a su formato, con la determinación de las preguntas, la extensión de la entrevista o el orden y redacción de las respuestas; como en cuestiones de fondo, eliminando la subjetividad implícita en este tipo de conceptos, no sólo en la redacción de las preguntas evitando en todo momento preguntar por características del servicio, sino por datos objetivos de cobertura del mismo, o seleccionando los formatos de respuesta, optando mayoritariamente por el empleo de una única escala numérica (0-10) para la codificación. Esta decisión metodológica ha permitido no sólo obtener unas respuestas muchas más sistemáticas, sino que también ha facilitado la explotación y análisis de los resultados.

en Alemania, el Barómetro de Satisfacción del Cliente (*Deutsche Kundenbarometer, DK*) y tres años más tarde, veía la luz el Índice Estadounidense de Satisfacción del Cliente (*American Customer Satisfaction Index, ACSI*) (Fornell, C.; Johnson, M. D.; Anderson, E. W.; Cha, J. y Everitt Bryant, B., 1996) (CFI, 2008). En 1996 se presentaría el Índice Noruego de Satisfacción (*Norwegian Customer Satisfaction Index, NCSB*) (Andreassen, T. W. y Lervik, L., 1999) y en el año 2000, el Índice Europeo de Satisfacción del Consumidor (*European Customer Satisfaction Index, ECSI*) (Eklof, 2000). Todos estos índices supusieron un importante avance, permitiendo comprender las motivaciones de la satisfacción de los consumidores y sirviendo como mecanismos para la mejora de la calidad de los servicios en diferentes sectores. Además, han servido de importante base teórica y empírica para la elaboración de metodologías posteriores, como la que nos ocupa.

Catálogos de indicadores e índices de satisfacción

En el terreno del análisis de los servicios públicos, así como de la satisfacción ciudadana con dichos servicios, son muchas y variadas, las experiencias empíricas concretas que se han llevado a cabo.

Por un lado, nos encontramos con las experiencias llevadas a cabo por diferentes organizaciones internacionales y nacionales que han puesto en marcha diversos catálogos o baterías de indicadores de gestión³. La mayoría de estas organizaciones han llevado a cabo la elaboración de indicadores de gestión para las entidades públicas, particularmente en el ámbito local; incidiendo en el problema de la tipología de indicadores que deben utilizarse, así como en los objetivos que los mismos debieran cumplir. Los principales problemas que resaltan organizaciones como el GASB o la *Audit Commission* guardan relación con la medición de prestaciones públicas y con el establecimiento de objetivos, así como con la necesidad de resaltar la importancia que debe tener el desarrollo de indicadores de impacto o *outcomes* (Navarro Galera, A.; Ortiz Rodríguez, D. y López Hernández, A.M., 2006) para el análisis de los servicios públicos.

En lo concerniente a las experiencias basadas en la realización de estudios demoscópicos en España, las más importantes en relación con el análisis de las actitudes y percepciones de los ciudadanos, así como con el grado de satisfacción ciudadana con los servicios públicos, han sido realizadas bajo la batuta del Observatorio de la Calidad de los Servicios Públicos de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) (AEVAL, 2014). Desde su creación, el CIS, bien a través de baterías de preguntas dentro de encuestas generales como es el caso de los barómetros o bien como estudios de carácter específico, ha llevado a cabo trabajos de gran calidad sobre estas cuestiones (Van Ryzin, G. G. y DelPino, E., 2009); marcando una tendencia dentro del ámbito académico en España.

Experiencias similares a las descritas, pueden ser encontradas a nivel internacional, tal es el caso de los Eurobarómetros, elaborados por el departamento de Análisis de la Opinión Pública de la Comisión Europea desde 1974 o la encuesta *Urban Audit* sobre satisfacción con los servicios urbanos. Otras experiencias destacadas, la encuesta de carácter nacional en la que se evalúa la satisfacción ciudadana con la prestación de servicios procedentes del sector público, *Citizen First*, que elabora en Canadá el *Institute for Citizen-Centered Service (ICCS)*; la *National Citizen Survey* o Encuesta Nacional Ciudadana elaborada en EE.UU. por el *National Research Center (NRC)* o Centro Nacional de Investigación y la Asociación Internacional de Gestión Provincial y Municipal (ICMA) o las encuestas que se han llevado a cabo en ciudades del Reino Unido sobre sectores de servicios concretos al amparo del principio del *Best Value*.

Finalmente, destacan los modelos mixtos que buscan la elaboración de índices sintéticos a partir de dos fuentes de información: los catálogos de indicadores y la aplicación de cuestionarios específicos. El *European Primer on Customer Satisfaction (ECPSM)*, propuesto por la UE en el año 2008 es un ejemplo de este tipo de metodología. Este índice aspira a convertirse en un instrumento que aúne metodologías entre los estados miembros de la Unión Europea (UE) para el estudio de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos⁴. Ya en España, podemos encontrar experiencias, que han permitido la construcción de índices agregados de medición de la calidad o satisfacción con los servicios públicos a nivel autonómico. Entre ellos se encuentran: el Índice de Percepción de la Calidad de los Servicios (IPCS) elaborado por la Junta de Extremadura y el Observatorio de la Calidad de los Servicios desde 2005; el Índice de Percepción de Calidad del Servicio elaborado por el Observatorio de la Calidad de Madrid, que

³ Entre estas experiencias pueden destacarse los trabajos del GASB (Governmental Accounting Standard Board), la ANAO (Australian National Audit), la *Audit Commission*, la AECA (Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas); o los trabajos desarrollados en un nivel administrativo inferior por parte de la Diputación de Barcelona o la Diputación de A Coruña.

⁴ El ECPSM ha sido el resultado de la colaboración entre la European Public Administration Network (EUPAN) y el European Institute of Public Administration (EIPA) a petición de la Presidencia portuguesa de la UE.

ha elaborado un estudio periódico desde 1997 o el Barómetro de Satisfacción de la Ciudadanía dentro de la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos de la Junta de Andalucía (2006-2010). Mención especial merece la “Propuesta de Indicadores básicos de Gestión de Servicios Públicos Locales”, catálogo de indicadores elaborado por varias instituciones catalanas⁵, donde se recogen indicadores estructurados en siete grandes áreas temáticas⁶ y para cuya elaboración se crearon varios grupos de trabajo en los que participaron expertos en el ámbito administrativo, así como miembros de algunas de las entidades locales participantes (Batet i Lamaña, M. *et al.*, 2001) (Batet Lamaña, M. y Mora Puigví, A., 2001). En esta misma línea destaca el proyecto SINIGAL (Sistema Normalizado de Indicadores de Gestión para la Administración Local)⁷ cuyo objetivo es la normalización de baterías de indicadores para algunos servicios municipales y cuya experiencia se llevó a cabo en algunos ayuntamientos andaluces (López, A. M.; Navarro Galera, A. y Ortiz, D., 2001) (López Hernández, A. y Ortiz Rodríguez, D., 2004) (Navarro Galera, A.; Ortiz Rodríguez, D. y López Hernández, A.M., 2006). También de interés es el proyecto elaborado para el estudio de la valoración de los factores determinantes de la calidad del servicio público local percibido por los ciudadanos y sus repercusiones sobre su satisfacción, cuya aplicación en la práctica se circunscribió a los pequeños municipios de Castilla y León; y en el que se utilizaron tanto datos obtenidos a través de internet o de boletines de la Junta de Castilla y León, como datos de carácter privado y datos procedentes de la elaboración de una encuesta específica sobre calidad y satisfacción (Gutiérrez Rodríguez, P. y García-Inés, M., 2008). Por último, señalar el Barómetro de Gestión Municipal, elaborado por el Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela, con el patronato de la Diputación de A Coruña.

De los estudios llevados a cabo por estas organizaciones se derivan importantes conclusiones en relación a las limitaciones o problemas que se pueden encontrar en la implantación de sistemas normalizados de indicadores de gestión en las administraciones públicas; si bien, a pesar de todos ellos y teniendo en cuenta que todas estas experiencias presentan importantes diferencias metodológicas, en cuanto a la recolección y análisis de datos; nadie pone en duda la importancia que tiene en la actualidad el análisis y evaluación de la gestión de las políticas, acciones y servicios públicos, independientemente del paradigma teórico que los inspire o de la forma metodológica elegida.

UN ÍNDICE INUSUAL: EL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS

Construcción del Índice de Cobertura de Servicios

Partiendo de la base existente en la literatura teórica y empírica al respecto nace esta investigación, con la finalidad de crear una metodología mixta de análisis de los servicios públicos municipales que ha desembocado en la construcción del denominado, Índice de Cobertura de Servicios, un índice sintético resultado de una compleja formulación matemática y de un profundo análisis estadístico previo, que ha permitido su desarrollo y testeo a nivel municipal, concretamente en los ayuntamientos de la provincia de A Coruña (Pereira López, 2013).

Contextualizado dentro de la óptica teórica del *New Public Service* y lo que esto conlleva en términos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad; el ICS se presenta como un instrumento de análisis de cobertura, fundamentado sobre un balance equilibrado entre los elementos estructurales que definen el servicio y los elementos perceptivos que los ciudadanos expresan sobre la prestación de cada servicio. Por ello, el Índice de Cobertura de Servicios, no es en sentido estricto un índice de satisfacción tal y como lo interpreta la literatura clásica, sino un índice de cobertura en el que la satisfacción se tiene en cuenta como un elemento importante, pero como uno más del mismo.

Los elementos estructurales del servicio vienen representados por los datos procedentes de los indicadores objetivos públicos y no publicados recogidos mediante trabajo de campo en cada uno de los ayuntamientos que se desean analizar. Estos indicadores conforman un cuadro de mando integral de análisis de los servicios públicos municipales, que permite determinar un análisis general sobre la situación de cada uno de los ayuntamientos, sirviendo de punto de partida para el análisis. La incorporación al esquema de estos indicadores dota de realismo a la medición de la satisfacción ciudadana, al tiempo que permite identificar más fácilmente desviaciones respecto al nivel medio de satisfacción, así como posibles déficits en la cobertura y prestación de los servicios.

⁵ Diputación de Barcelona, Sindicatura de Comptes, Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y Colegio de Economía de Cataluña.

⁶ Indicadores de perfil de ciudad, indicadores de servicios sociales, indicadores de servicios personales, indicadores de atención al ciudadano, indicadores de limpieza viaria, indicadores de recogida de residuos sólidos urbanos e indicadores de alumbrado.

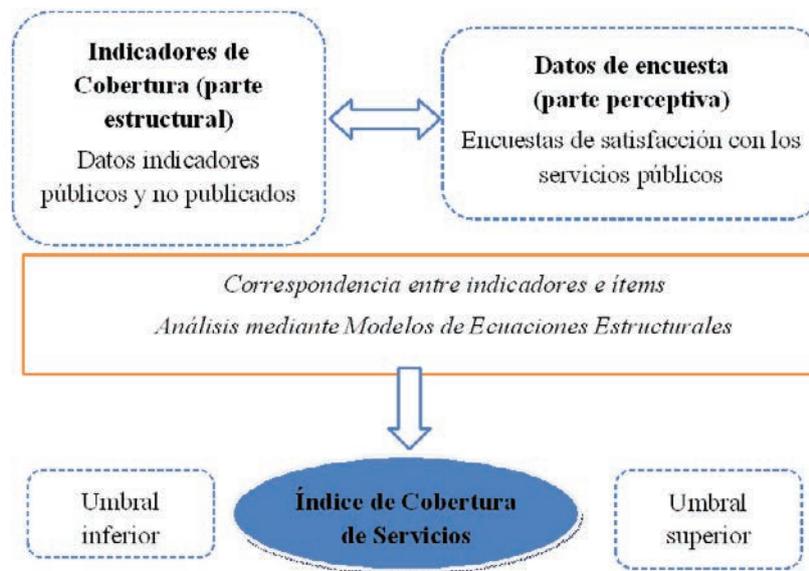
⁷ Este proyecto es fruto de la colaboración entre la Universidad de Granada, la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias.

Por su parte, los elementos perceptivos que componen el índice vienen definidos por las variables incluidas en estudios demoscópicos sobre satisfacción. Desde el primer momento se tuvo claro que dentro del ámbito de “lo público”, se hacía imprescindible para su análisis, proceder a la inclusión de la medición de la satisfacción ciudadana con los servicios públicos como un elemento fundamental del instrumento de medida (Jaráiz Gulías, E., Lagares Díez, N. y Pereira López, M., 2013). Esta visión permite tener en cuenta las expectativas y preferencias que los ciudadanos tienen sobre los servicios públicos en general y sobre los elementos que los componen en particular.

El hecho de tener en cuenta ambos elementos o fuentes de información – datos objetivos y encuestas de satisfacción (figura 1) –, evita caer en una mera descripción de la situación de los servicios a nivel municipal, así como en una eventual desconexión de las percepciones y expectativas, y por tanto, de los niveles de satisfacción expresados por los ciudadanos. En consecuencia, la conjugación planteada es altamente enriquecedora de cara a la construcción del indicador y de cara al análisis del nivel de satisfacción ciudadana, del grado de cobertura de las áreas y servicios prestados y del desempeño de las entidades locales.

El índice que proponemos en esta investigación constituye pues, un mecanismo de evaluación que permite identificar los elementos de los servicios públicos que tienen un mayor o menor impacto sobre la satisfacción que expresan sobre cada uno de ellos y sobre la satisfacción general en su conjunto; así como conocer la situación real de cobertura de los servicios en cada uno de los ayuntamientos en términos comparados y promover la mejora de los elementos que se desvelan como críticos dentro del esquema, con la finalidad de alcanzar mayores niveles de satisfacción, equidad y eficiencia en la prestación y cobertura de los servicios públicos en cada ayuntamiento.

FIGURA 1. ELEMENTOS Y RELACIONES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE DE COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS



Fuente: elaboración propia.

Si tuviéramos que definir el ICS diríamos que es un índice que permite expresar el grado de cobertura de los servicios públicos que prestan los municipios, poniendo en relación dimensiones de carácter objetivo, elemento estructural, con la priorización que los ciudadanos hacen de la incidencia de los componentes internos que definen a estos servicios, con los niveles de satisfacción con dichos servicios expresados por ellos mismos, elemento perceptivo.

Fundamentando el índice en las dos bases de información comentadas, los indicadores de diagnóstico municipal y la evaluación de la percepción ciudadana sobre los servicios públicos municipales, se construye una herramienta metodológica que permite: una sistematización de la información de especial interés municipal, una identificación de los elementos claves con mayor incidencia en la satisfacción ciudadana, una identificación de debilidades en los servicios para cada uno de los municipios y una visión comparativa entre ayuntamientos del mismo tamaño poblacional.

Para hacer posible esta visión comparativa, la construcción y aplicación (Pereira López, 2013) del ICS se planificó teniendo en cuenta una clasificación en base al tamaño poblacional de los municipios que iban a ser objeto de estudio. Esta decisión se tomó porque no se buscaba obtener estimaciones generales de los resultados, sino estimaciones específicas de la situación por la que atravesaban los servicios públicos en cada uno de los ayuntamientos y de forma comparativa, en relación a los municipios de su mismo tamaño o franja poblacional. Es necesario precisar, que incluso entre ayuntamientos de la misma franja poblacional, existen diferencias importantes en lo que a recursos, medios y criterios de gestión y prestación de servicios se refiere, por lo que los niveles de satisfacción de los ciudadanos, obviamente, no tienen por qué mostrar similitudes; por ello, es imprescindible disponer de un diagnóstico preciso y particular de los distintos servicios en cada una de las poblaciones. Delimitadas las fuentes de información y obtenidos los datos a través de cada una de ellas, cabe preguntarse por cuál ha sido la forma de poner en relación aspectos en principio tan dispares.

En la mayor parte de los casos la relación que se ha planteado entre los indicadores objetivos y los ítems de la encuesta, resulta evidente, puesto que miden exactamente lo mismo que se pretende evaluar. En aquellos casos donde la correspondencia no es tan clara, la relación se ha establecido por proximidad temática con el elemento interno objeto de análisis. Además, en algunas ocasiones la relación que se establece es múltiple, es decir, un ítem puede estar relacionado con uno o más indicadores objetivos. La correspondencia establecida entre ítems de la encuesta e indicadores objetivos ha sido la misma para todos los ayuntamientos, independientemente de su tamaño poblacional; puesto que la finalidad última es proceder a realizar un análisis comparado de cobertura de servicios.

En la elaboración de este tipo de metodologías es conveniente seguir ciertos pasos: 1) desarrollo de un marco teórico, 2) selección de los indicadores originales, 3) análisis estadístico multivariante, 4) imputación de los valores y casos perdidos, 5) normalización de los datos, 6) distribución de pesos y agregación, 7) relación entre los indicadores con otras variables, 8) análisis de los datos reales y 9) presentación de los resultados (Nardo, M. et al., 2005) (Nardo, M. et al., 2005). A lo largo de la investigación hemos seguido en gran medida este esquema, siendo reflejo de ello, la presentación del marco teórico relativo a los servicios públicos y a la satisfacción; la elección de los indicadores objetivos públicos y no publicados; la realización del análisis estadístico multivariante, a través de ecuaciones estructurales para cada uno de los servicios y para la satisfacción en su conjunto, previo al cual se han imputado los valores perdidos de nuestras bases de datos; y finalmente, el establecimiento, a través del cuadro de mando integral creado con los indicadores objetivos, las relaciones de éstos con los ítems de la encuesta. En este sentido, dos de los pasos fundamentales previos a la presentación de la fórmula que permite el cálculo del ICS, fueron la normalización de los datos y la distribución de pesos.

En cuanto al primero de ellos, la normalización de los datos procedentes de los indicadores objetivos, se vuelve imprescindible para avanzar en la construcción del índice de cobertura, dado que resulta habitual que dichos datos estén medidos en diferentes escalas e incluso en diferentes unidades de medida. Para ello se decidió optar por la estandarización de los datos como técnica para la normalización de los mismos⁸; de esta forma se evita la inclusión de posibles distorsiones en el momento de agregación de los indicadores objetivos en cada uno de los componentes internos que caracterizan a los servicios.

Normalizados los datos, se procede al cálculo y distribución de pesos para cada uno de los elementos; distribución que se establece automáticamente en virtud de la correspondencia previamente establecida entre indicadores objetivos e ítems de la encuesta de satisfacción. Los pesos se obtienen a través de la aplicación en cada una de las bases de datos (para cada franja poblacional) de la técnica estadística de análisis factorial confirmatorio mediante componentes principales. Se decidió optar por aplicar esta técnica por ser una de las más empleadas para la determinación de pesos y por permitir reducir la dimensionalidad de los datos, a partir de la identificación de factores latentes o indicadores compuestos mediante agregación jerárquica de componentes⁹. Posteriormente, los pesos de los elementos internos de cada servicio se obtienen a través de un cálculo realizado en base a los

⁸ Una vez transformadas las puntuaciones de todos los indicadores objetivos en puntuaciones estandarizadas o puntuaciones Z, se puede describir con precisión la posición relativa de un individuo dentro de la distribución; así como también conocer la probabilidad asociada a cualquier valor x de una variable normalmente distribuida, a partir de la probabilidad asociada a su correspondiente puntuación z-score.

⁹ Estos factores creados en base a las correlaciones existentes entre las variables objetivas, dependen de un grupo de coeficientes o cargas factoriales que miden la correlación entre el indicador original y el factor latente. A los factores latentes se les ha aplicado una rotación ortogonal que consigue minimizar el número de indicadores originales con cargas factoriales elevadas en más de un factor; simplificándose considerablemente su interpretación y permitiéndose identificar qué indicadores originales saturan en cada uno de los factores latentes extraídos.

valores obtenidos mediante el análisis factorial previo para dichos elementos, dentro de cada factor.

Llegados a este punto, se operacionaliza, de acuerdo con la correspondencia establecida con anterioridad entre los ítems de la encuesta y los indicadores, de modo que se pueda atribuir a los indicadores objetivos normalizados la ponderación que les corresponde en la construcción de la satisfacción ciudadana, en función de los datos que se obtienen de la realización del mencionado análisis factorial. Se evidencia de esta forma, la importancia que en la construcción del ICS tiene cada una de las bases o fuentes de información obtenidas, los indicadores objetivos y los resultados de las encuestas de satisfacción.

La expresión matemática final, correspondiente al valor del Índice de Cobertura de Servicio (ICS_k) es la siguiente:

$$ICS_k = (\sum TP_{ji})/2$$

donde ICS_k serán los k índices de cobertura de servicio calculados y $\sum TP_{ji}$ representa el sumatorio de todos los totales parciales asociados a dicho servicio¹⁰. El cociente permite determinar las desviaciones positivas o negativas del propio índice. Finalmente, se reconduce el valor final del índice al intervalo (0,1), hecho que se buscó especialmente para facilitar la lectura de los resultados obtenidos.

El cálculo de estos valores permitirá un posterior análisis que conducirá, ineludiblemente, a establecer comparaciones a través del *benchmarking* entre ayuntamientos pertenecientes a una misma franja poblacional. Análisis en el que además, se pueden identificar claramente cuáles son los componentes internos de los servicios con mayor impacto en la satisfacción o insatisfacción ciudadana, al tiempo que se pone el foco sobre las desviaciones que presentan los indicadores referentes a la cobertura del servicio respecto de la cobertura media de los ayuntamientos con cargas poblacionales similares. El Índice de Cobertura de Servicios resultante de las operaciones anteriormente descritas, es producto de una serie de cálculos que incorporan diferentes tipologías de indicadores, simples y complejos, y cuyo valor oscila siempre en el intervalo 0-1, donde 0 significaría el menor nivel de cobertura y 1 el mayor nivel de cobertura del servicio.

En la arquitectura de este índice agregado intervienen una parte fija y común a todos los ayuntamientos de una misma franja poblacional, que es la que procede del análisis de la encuesta, o lo que es lo mismo, de la medición de la satisfacción ciudadana (elemento perceptivo); y una parte variable, procedente de los indicadores reales asociados a cada ayuntamiento y que definen el estado de cobertura de los servicios públicos prestados en cada uno de ellos y que han sido incluidos en el estudio (elemento estructural).

Una vez operacionalizados los datos, es posible estimar los umbrales inferior y superior, que sirven de referencia para establecer el rango de cobertura de servicios entre el que deben moverse los ayuntamientos. De este modo, un ayuntamiento cuyo índice para un área o servicio determinado estuviese por debajo del umbral inferior establecido para los ayuntamientos de su tamaño poblacional, debería mejorar la prestación de dicha área o servicio, ya que la satisfacción de los ciudadanos con el mismo se situaría en un nivel crítico. Por el contrario, aquellos ayuntamientos cuyo índice supera el umbral superior para un área o servicio determinado, muestran un grado de satisfacción ciudadana con el servicio mucho más elevado del que tienen los demás ayuntamientos de su mismo tamaño de hábitat. La delimitación de umbrales de cobertura de un servicio permite hacer referencia a los niveles mínimos a partir de los cuáles los servicios, programas o actividades públicas ofrecidas por las entidades locales son percibidas y recibidas de forma satisfactoria por los ciudadanos; la identificación de las disfunciones o déficits en la prestación de los servicios permitirá a los gestores públicos poner especial atención sobre los mismos. La construcción de los umbrales mínimos y máximos se realiza para cada servicio o área en cada una de las franjas poblacionales, y no se trata de una simple delimitación de límites superiores o inferiores de la distribución del ICS en dicha franja poblacional, sino de un cálculo matemático a partir de desviaciones a la media.

El establecimiento de umbrales para el índice de cobertura tiene un valor fundamental para la construcción metodológica, pues a través de ellos se identifican aquellos servicios que presentan una mayor o menor incidencia en la satisfacción de los usuarios con los mismos, permitiendo de esta forma mejorar la gestión de los recursos destinados a cada uno de los servicios, pues se evidencia la necesidad o no de redistribución de los recursos públicos destinados a cada uno de los servicios, hacia aquellas áreas de gestión municipal cuyo análisis haya expresado o puesto de manifiesto la existencia de deficiencias.

El resultado final tras la aplicación de la metodología descrita a lo largo de estas líneas, lleva a la creación de una ágil, simple y fiable herramienta estadística de trabajo, que estudia y evalúa la satisfacción ciudadana para ges-

¹⁰ Definimos el total parcial correspondiente a cada componente interno del servicio como el sumatorio de todas las puntuaciones estandarizadas asociadas a él, ponderadas por el nivel de satisfacción ciudadana con dicho componente.

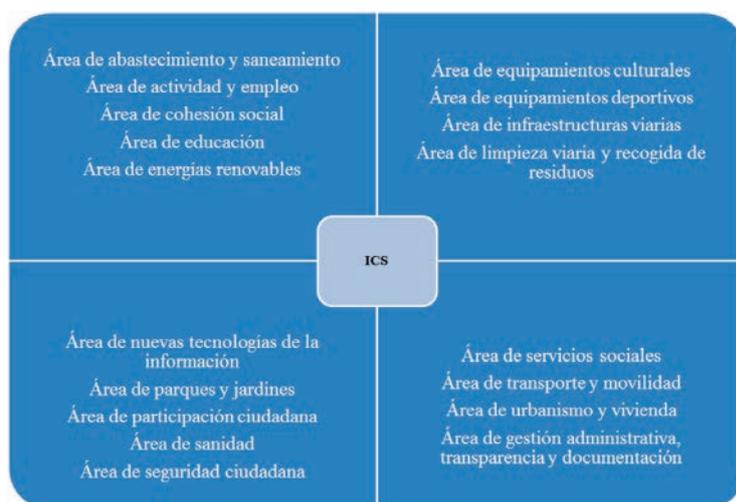
tionar la cobertura de los servicios en el ámbito municipal, suponiendo, por esto último, una importante novedad en lo que a la tradición de las investigaciones empíricas en este terreno se refiere.

Funcionamiento del Índice de Cobertura de Servicios

La metodología detallada en líneas precedentes ha tenido su aplicación práctica en los resultados recogidos en el *Barómetro de Gestión Municipal 0* puesto en marcha por la Diputación de A Coruña y el Equipo de Investigaciones Políticas de la Universidad de Santiago de Compostela a lo largo del año 2013. En este proyecto se ha llevado a cabo el análisis de dieciocho áreas o servicios de gestión municipal en los 94 municipios que componen la provincia de A Coruña¹¹.

Las áreas o servicios analizados en este estudio fueron definidos por el Equipo en base a la literatura e investigaciones empíricas de referencia y a los resultados obtenidos de la realización de grupos de discusión en los que participaron técnicos de gestión municipal de la provincia de A Coruña. En la figura 2 se presentan los servicios analizados, entre los cuales, como identificará el lector, se encuentran algunos de competencia no municipal. La razón por la cual se decidió incluir este tipo de áreas, independientemente del reparto de competencias que sobre las mismas exista entre los diferentes niveles administrativos, viene motivada principalmente por el hecho de ser, la satisfacción o insatisfacción del ciudadano, un valor esencial y parte fundamental en la construcción del índice.

FIGURA 2. ÁREAS O SERVICIOS PÚBLICOS ANALIZADOS EN EL BARÓMETRO DE GESTIÓN MUNICIPAL DE LA PROVINCIA DE A CORUÑA



Fuente: elaboración propia.

TABLA 1. REPARTO POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO

Hábitat	Tamaño poblacional	Nº de municipios
Hábitat 1	Menos de 2.000 habitantes	12
Hábitat 2	De 2.001 a 5.000 habitantes	29
Hábitat 3	De 5.001 a 20.000 habitantes	42
Hábitat 4	De 20.001 a 50.000 habitantes	8
Hábitat 5	Más de 50.000 habitantes	3

Fuente: elaboración propia.

Como se mencionó en líneas precedentes, el análisis de estas áreas o servicios se llevó a cabo en el total de municipios que componen la provincia, agrupados en base al tamaño poblacional, entendiendo que diferentes tamaños poblacionales implican diferentes características sociales, económicas... y por tanto, diferentes niveles de prestación y recursos para los servicios públicos municipales. Así pues, se dividieron los municipios en cinco grupos o tamaños de hábitat tal y como se puede observar en la tabla 1.

¹¹ En la actualidad el proyecto sigue vigente y se ha llevado a cabo el análisis del Barómetro de Gestión Municipal 1, cuyos resultados serán presentados próximamente.

Los resultados obtenidos de este proyecto, presentados públicamente el pasado mes de junio, han arrojado interesantes conclusiones sobre la prestación que de los diferentes servicios llevan a cabo los ayuntamientos, así como la prestación de cada uno de ellos en base a los niveles medios de prestación de los municipios con idénticas características. Por ello, podemos afirmar que el ICS permite obtener dos visiones sobre la cobertura que de los servicios públicos municipales llevan a cabo las diferentes corporaciones:

- Una visión individual, que permite determinar los valores del índice en cada servicio para un ayuntamiento concreto, identificando los elementos internos a cada servicio que tienen una mayor o menor incidencia, positiva o negativa, sobre dicho valor; así como su posición en relación a los municipios de su mismo tamaño poblacional.
- Una visión agregada, que facilita una lectura transversal del comportamiento de los servicios analizados en los diferentes tamaños poblacionales. Identificando servicios o áreas que presentan coberturas más o menos homogéneas o heterogéneas en función del tamaño de hábitat.

En la tabla 2, se puede observar un ejemplo de los valores del ICS obtenidos para un municipio de la provincia de A Coruña, ejemplo de la primera visión, la visión individual. Observando con detenimiento las tres primeras filas de resultados de la tabla, nos podemos encontrar con unos valores que definen de forma muy clara y concisa las tres posibilidades que se pueden derivar de la aplicación del índice.

En la primera línea, área de abastecimiento y saneamiento, nos encontramos con un valor del índice que se encuentra por debajo del umbral inferior definido (ICS = 0,367; [0,410, 0,596]), por lo que se podría afirmar que el nivel de cobertura del servicio mencionado que presta este ayuntamiento no es adecuado y por tanto resulta insatisfactorio. En cambio, en la segunda línea, se puede observar como el valor del índice en el caso del área de actividad y empleo (ICS = 0,667; [0,446, 0,681]), se sitúa entre los umbrales definidos, por lo que se podría decir que el servicio prestado en este caso presenta una cobertura adecuada. Finalmente, en la tercera línea, se presenta el valor del índice para el área de cohesión social (ICS = 0,740; [0,432, 0,692]), un valor notablemente superior al umbral superior, por lo que el servicio prestado en este municipio presenta una cobertura muy notable y satisfactoria.

TABLA 2. VALORES DEL ICS PARA LAS DIECIOCHO ÁREAS O SERVICIOS ANALIZADOS EN UN MUNICIPIO TIPO

Área o Servicio	Valor ICS	Umbral Inferior	Umbral Superior
A1.- Área de Abastecimiento y Saneamiento	0,367	0,410	0,596
A2.- Área de Actividad y Empleo	0,667	0,446	0,681
A3.- Área de Cohesión Social	0,740	0,432	0,692
A4.- Área de Energías Renovables	0,538	0,388	0,582
A5.- Área de Equipamientos Culturales	0,696	0,400	0,665
A6.- Área de Equipamientos Deportivos	0,544	0,411	0,575
A7.- Área de Educación	0,663	0,337	0,618
A8.- Área de Infraestructuras Viarias	0,597	0,441	0,622
A9.- Área de Limpieza Vial e Recogida de Residuos	0,660	0,380	0,636
A10.- Área de Nuevas Tecnologías de la Información	0,657	0,454	0,632
A11.- Área de Parques y Jardines	0,554	0,418	0,636
A12.- Área de Participación Ciudadana	0,622	0,473	0,658
A13.- Área de Sanidad	0,682	0,513	0,693
A14.- Área de Seguridad Ciudadana	0,859	0,468	0,815
A15.- Área de Servicios Sociales	0,447	0,402	0,695
A16.- Área de Transporte y Movilidad	0,470	0,432	0,640
A17.- Área de Urbanismo y Vivienda	0,590	0,462	0,608
A18.- Área de Gestión Administrativa, Transparencia y Documentación	0,670	0,422	0,650

Fuente: elaboración propia.

Si bien y como se mencionó anteriormente, el Índice de Cobertura de Servicios también nos facilita una lectura transversal de la cobertura de cada servicio, que permite anticipar la existencia de diferentes tipos de cobertura, en función de los niveles alcanzados para cada servicio en los diferentes tamaños de hábitat. Por un lado áreas que presentan una cobertura muy heterogénea de los servicios en base al tamaño poblacional, como puede ser el caso

del área de limpieza viaria y recogida de residuos; y por otro lado, áreas con unos niveles de cobertura homogéneos, caso del área de equipamientos culturales¹².

Estas dos perspectivas nos permiten plantear una visión conjunta de la cobertura que de los servicios públicos llevan a cabo los ayuntamientos, de una forma comparada y teniendo en cuenta dos elementos complementarios, por un lado un elemento de carácter estructural, variable en función de cada ayuntamiento (indicadores del servicio) y por otro un elemento de carácter perceptivo (datos de satisfacción ciudadana), común a todos los ayuntamientos de una misma franja poblacional.

Evolución del Índice de Cobertura de Servicios

Algunas de las revisiones teórico-empíricas realizadas en los últimos años en relación al análisis de las percepciones de los ciudadanos y la expresión de las mismas a través de niveles de satisfacción, han llevado a recomendar abiertamente, iniciar una línea de análisis y evaluación de la satisfacción no de forma aislada, sino de forma continuada en el tiempo; producto de la naturaleza misma del objeto de estudio, las percepciones y expectativas de los ciudadanos en relación a un servicio. Percepciones y expectativas, que como bien han expuesto autores como Parasuraman, Zeithmal y Berry (1991) no son estáticas sino dinámicas y altamente variables a medio y largo plazo.

Como se ha explicado, la metodología presentada para el análisis de los servicios públicos municipales tiene como uno de sus objetivos principales, la vocación de continuidad en el tiempo. De ello se deduce la necesidad de continuar testando el modelo en nuevos entornos espacio-temporales, que permitan perfilar y mejorar en la medida de lo posible, el Índice de Cobertura de Servicios planteado; así como continuar recopilando información y realizando un seguimiento en aquellos entornos en los que ya haya sido puesto en práctica, que permitan la construcción de sólidas bases de datos de diagnóstico municipal.

Es la aplicación continuada, la que permitirá hacer de esta metodología una herramienta consistente, válida y ágil para el análisis y seguimiento de la cobertura de los servicios públicos por parte de los administradores y gestores municipales. Además, su adecuada y correcta interpretación permitirá llevar a cabo un análisis eficaz y responsable de los recursos públicos de cada uno de los ayuntamientos, reconsiderando la redistribución que de los mismos se ha llevado a cabo hasta el momento, para optimizar en la medida de lo posible los recursos existentes y el nivel de satisfacción ciudadana con la prestación de los mismos, priorizando aquellos servicios que hayan presentado elementos críticos en el análisis.

Una de las líneas futuras a las que debiera conducir esta investigación es al establecimiento de un cuadro de mando de indicadores no sólo de *inputs* sino también de *outputs*, que permitan evaluar los niveles de consecución de los objetivos establecidos. Esta información facilitará llevar a cabo no sólo un análisis de resultados sino también un análisis en términos de eficiencia, y por lo tanto, en términos de rendimiento de las inversiones que los organismos municipales y de otro rango administrativo destinan a los primeros para el desarrollo y prestación de determinados servicios o actividades públicas.

Así pues, partiendo del escenario que hemos dibujado sobre los niveles de cobertura de los servicios y teniendo en mente aspectos presupuestarios y de contabilidad de los servicios y del rendimiento obtenido, la evolución natural de los índices de cobertura sería el diseño y desarrollo de índices de rendimiento que evalúen la eficiencia de los recursos invertidos. El objetivo de futuro pasa por testar si la eficiencia en las inversiones realizadas en los diferentes servicios se traduce en un incremento de la eficacia, o lo que es lo mismo, en un incremento del índice de cobertura, dando un paso más en la gestión estratégica de los recursos y fondos públicos.

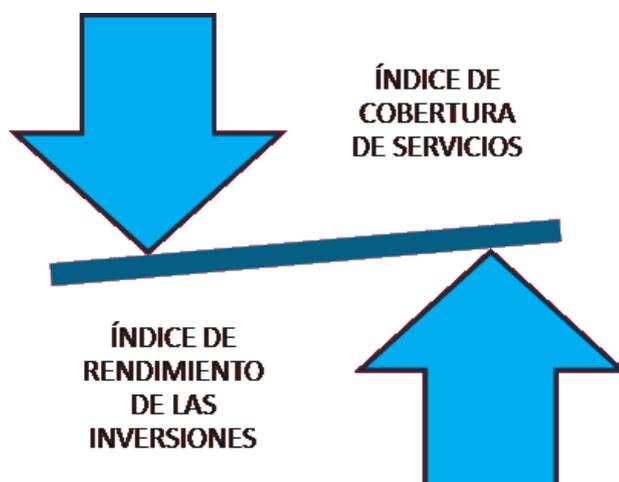
Manteniendo la línea avanzada por el Índice de Cobertura de Servicios, el diseño y desarrollo de índices de objetivos lleva a impulsar la puesta en práctica de nuevos instrumentos metodológicos destinados a los gestores públicos con el fin de introducir mejoras en la optimización de los recursos y la planificación estratégica con dos objetivos claros: por un lado responder a las expectativas y exigencias de la ciudadanía y por otro, evaluar el rendimiento de las inversiones destinadas a la mejora de los servicios ofrecidos en los ayuntamientos. Determinando de esta forma, si las inversiones realizadas inciden sobre los elementos internos del servicio que el ICS identifica como críticos¹³ y si dichas actuaciones tienen una incidencia positiva en los niveles de satisfacción ciudadana con dichos servicios. Es en este punto, a la hora de evaluar las inversiones realizadas, donde cobra verdadera importancia la identificación que de los elementos internos de los servicios que tienen un mayor o menor impacto sobre la

¹² Por cuestión de espacio no se incluyen en este artículo los gráficos correspondientes al análisis transversal por área o servicio.

¹³ Se emplea la palabra “crítico” exenta de negatividad, pues define a aquellos elementos o componentes internos de un servicio prestado por un determinado municipio y que inciden más directamente en la satisfacción ciudadana con dicho servicio, sea dicha incidencia en sentido positivo o negativo.

satisfacción con los mismos ha realizado el ICS. Por tanto, el estudio del rendimiento de las inversiones realizadas por los organismos permitirá llevar a cabo una planificación estratégica centrada en una redistribución más eficaz y eficiente de los recursos, permitiendo equilibrar la balanza de gestión de dichas instituciones (figura 2).

FIGURA 3. RELACIONES ÍNDICES DE COBERTURA E ÍNDICES DE RENDIMIENTO



Fuente: elaboración propia.

Las metodologías propuestas, posibilitarán el estudio de los servicios públicos municipales desde 3 perspectivas: la interna, a través de los elementos y características básicas inherentes a cada uno de los servicios prestados; la económica, en relación a la inversión y costes en la prestación de los propios servicios; y una tercera desde el grado de cobertura de cada uno de los servicios analizados. Se consigue de esta forma, construir un instrumento idóneo para adaptar la gestión de las entidades locales a las necesidades de demanda de servicios, así como el establecimiento de una clasificación de los elementos prioritarios de cara a la inversión en base al grado de satisfacción que éstos producen en los ciudadanos.

CONCLUSIONES

La metodología diseñada, testada y presentada en líneas anteriores, cuya máxima expresión es el Índice de Cobertura de Servicios, presenta importantes potencialidades no sólo para los ciudadanos, cuya participación se convierte en elemento sobre el que debe pivotar la redefinición de los servicios, sino también para las instituciones y gestores que llevan a cabo la prestación de los mismos; puesto que:

- *Fusiona elementos estructurales y perceptivos de cobertura.* En la arquitectura de este índice agregado, tal y como se ha mencionado, intervienen una parte fija y común a todos los ayuntamientos de una misma franja poblacional, que es la que procede del análisis de la encuesta, o lo que es lo mismo, de la medición de la satisfacción ciudadana (elemento perceptivo); y una parte variable, procedente de los indicadores reales asociados a cada ayuntamiento y que definen el estado de cobertura de los servicios públicos prestados en cada uno de ellos (elemento estructural). Por todo ello, este índice no es un índice de satisfacción al uso.
- *Determina niveles de servicio comparables entre municipios.* El hecho de que la aplicación y estructura del ICS venga marcada por la clasificación poblacional de las unidades de análisis, los municipios, y que en su propia construcción matemática se tengan en cuenta tales diferencias; permite la comparabilidad de la cobertura facilitada entre ayuntamientos que comparten similitudes, dotando de realismo y validez a los resultados obtenidos.
- *Permite repensar las políticas de inversión.* Los resultados arrojados por el ICS pueden llegar a convertirse, en un mecanismo para el replanteamiento de las políticas de inversión que las entidades locales, bien los municipios o bien las diputaciones, llevan a cabo; identificando aquellos servicios sobre los cuáles, incrementos económicos no conllevan mejoras de los niveles de satisfacción y viceversa. De esta forma, se podrá obtener una óptima reasignación de recursos entre servicios y entre municipios.
- *Facilita la transparencia y la rendición de cuentas.* Como se expuso al principio de este trabajo, es vital para el conjunto de las administraciones públicas, y de forma especial en el caso de la administración local, el

fomento del empleo de herramientas y/o instrumentos de medición que faciliten la evaluación de los servicios que facilitan a la ciudadanía, haciendo participe a esta última del proceso de gestión de los mismos.

- Se convierte en una herramienta de progreso, generadora de equilibrio. Finalmente, teniendo en cuenta la propia construcción del ICS, éste se revela como una herramienta de progreso, generadora de equilibrio; en el sentido en que favorece la mejora de la prestación de los servicios en aquellos ayuntamientos en los cuales es deficiente o inadecuada, manejando para ellos estándares de cobertura comparables, que tienden a minimizar la distorsión que pudieran ocasionar la presencia de valores extremos.

La herramienta que aquí se ha presentado, el ICS, se revela como una estructura de oportunidad para los políticos y gestores públicos que podrán emplearla como mecanismo para la evaluación de la prestación que de los servicios públicos se facilita a la ciudadanía, identificando los elementos críticos del servicio con el objetivo de minimizarlos; optimizando en la medida de lo posible, los recursos destinados a dicha prestación.

BIBLIOGRAFÍA

AEVAL (2014). *Guía para la realización de estudios de análisis de la demanda y de evaluación de la satisfacción de los usuarios*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En línea: http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Marco_General_Mejora_Calidad/guia_adyes_2014.html

Anderson, E.W.; Fornell, C. y Lehmann, D.R. (1994), "Customer satisfaction, market share, and profitability: findings from Sweden". *Journal of Marketing*, 58: 53-66. DOI: [10.2307/1252310](https://doi.org/10.2307/1252310)

Andreassen, T.W. y Lervik, L. (1999), "Perceived relative attractiveness today and tomorrow as predictors of future repurchase intention". *Journal of Service Research*, 2: 164-172. DOI: [10.1177/109467059922004](https://doi.org/10.1177/109467059922004).

Babakus, E. y Boller, G.W. (1992), "An empirical assessment of the SERVQUAL Scale". *Journal of Business Research*, 24: 253-268. DOI: [10.1016/0148-2963\(92\)90022-4](https://doi.org/10.1016/0148-2963(92)90022-4).

Batet i Lamaña, M. et al. (2001), *Propuesta de indicadores básicos de gestión de servicios públicos locales*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals. En línea: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=837795>.

Batet Lamaña, M. y Mora Puigví, A. (2001), «Indicadores de gestión de servicios públicos locales: una iniciativa desde Cataluña», en V. S. *Local, Evaluación y control de políticas públicas*. Gijón: Ayuntamiento de Gijón.

Bitner, M. (1990), «Evaluating service encounters: the effects of physical surroundings and employee responses», *Journal of Marketing*, 54: 69-82. DOI: [10.2307/1251871](https://doi.org/10.2307/1251871).

Bolton, E.N. y Drew, J.H. (1991), «A multistage model of customer's assessments of service quality and value», *Journal of Consumer Research*, 17: 375-384. En línea: <http://www.jstor.org/stable/2626833>.

Cadotte, E.; Woodruff, R. y Jenkins, R. (1987), «Expectations and norms in models of consumer satisfaction», *Journal of Marketing Research*, 24: 305-314. DOI: [10.2307/3151641](https://doi.org/10.2307/3151641).

Carman, J. (1990), «Consumer perceptions of service quality: an assessment of the SERVQUAL dimensions». *Journal of Retailing*, 66 (1): 33-55.

CFI. (2008), *American Customer Satisfaction Index. Methodology report*. Ann Arbor: University of Michigan.

Cronin, J.J. y Taylor, S.

- (1992), «Measuring service quality: a reexamination and extension», *Journal of Marketing*, 56 (3): 55-68. DOI: [10.2307/1252296](https://doi.org/10.2307/1252296).
- (1994), «SERVPERF versus SERVQUAL: reconciling performance-based and perceptions-minus-expectations measurement of service quality», *Journal of Marketing*, 58 (1): 125-131. DOI: [10.2307/1252256](https://doi.org/10.2307/1252256).

Day, R. (1977), «Toward a process model of consumer satisfaction», en H. Hunt, *Conceptualisation and measurement of consumer satisfaction and dissatisfaction*. Cambridge: Marketing Science Institute.

Eklof, J. (2000), *European customer satisfaction index pan-European telecommunication sector report based on the pilot studies 1999*. Stockholm: European Organization of Quality and European Foundation for Quality Management.

European Institute of Public Administration/European Public Administration Network (2008), *European Primer on Customer Satisfaction Management*. http://new.eupan.eu/files/repository/20101215131727_EU_Primer_English_FINAL_LR.pdf

Evrard, Y. (1993), «La satisfaction de consommateurs: état de recherche», *Revue Française de Marketing*, 144: 53-65.

Fornell, C. (1992), «A National Customer Satisfaction Barometer: the Swedish experience», *Journal of Marketing*, 56: 6-21. DOI: [10.2307/1252129](https://doi.org/10.2307/1252129).

Fornell, C. et al. (1996), «The American Customer Satisfaction Index: nature, purpose and findings», *Journal of Marketing*, 60: 7-18. DOI: [10.2307/1251898](https://doi.org/10.2307/1251898).

Giese, J.L. y Cote, J.A. (2000), «Defining consumer satisfaction», *Academy of Marketing Science Review* 1 (1): 1-22.

Gil Saura, I. et al. (2004), «Calidad, Satisfacción y Valor del Servicio». *Quadern de Treball* (152): 3-53.

Gutiérrez Rodríguez, P. y García-Inés, M. (2008), *El desarrollo de políticas públicas locales como garantes de la satisfacción de los ciudadanos*. Barcelona: Fundación Alternativas.

Hunt, H. (1977), «Consumer satisfaction/dissatisfaction-overview and future research directions», en H. Hunt, *Conceptualisation and measurement of consumer satisfaction and dissatisfaction*. Cambridge: Mass Marketing Science Institute.

Jaráiz Gulías, E.

- (2009), «La gestión de la atención primaria: confianza y satisfacción en el sistema sanitario de Galicia», *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 8 (2): 69-84.
- (2011), *La gestión sanitaria orientada al ciudadano: factores explicativos de la satisfacción ciudadana en la sanidad gallega*. Rivera Otero, José M. (dir.), Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. <http://hdl.handle.net/10347/3379>.

Jaráiz Gulías, E., Lagares Diez, N. y Pereira López, M. (2013), «Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria», *Revista Española de Ciencia Política* (32): 161-181.

López Hernández, A. y Ortiz Rodríguez, D. (2004), «Los indicadores de gestión y control de eficiencia del sector público», *Revista Española de Control Externo*, 6 (18): 189-220.

López, A. M.; Navarro Galera, A. y Ortiz, D. (2001), *Indicadores de gestión de servicios públicos locales: el proyecto SINIGAL*, en V. S. *Local, Evaluación y control de políticas públicas. Indicadores de gestión*. Gijón: Ayuntamiento de Gijón.

Martínez-Tur, V., Peiró Silla, J.M. y Ramos, J. (2001), *Calidad de servicio y satisfacción del cliente*. Madrid: Editorial Síntesis.

Miller, J. (1977), «Exploring satisfaction modifying models, eliciting expectations, posing problems, and making meaningful measurements», en H. Hunt, *Conceptualisation and measurement of consumer satisfaction and dissatisfaction*. Cambridge: Mass Marketing Science Institute.

Nardo, M. et al.

- (2005), *Tools for composite indicators building*. Joint Research Centre-European Commission.
- (2005), *Handbook on constructing composite indicators: methodology and user guide*. Paris: OCDE.

Navarro Galera, A.; Ortiz Rodríguez, D. y López Hernández, A.M. (2006), «La aplicación de indicadores de gestión en la administración local: una propuesta para facilitar su viabilidad», *IX Jornadas de Trabajo sobre Contabilidad Pública*.

Oliver, R.

- (1980), «A cognitive model the antecedents and consequences of satisfaction decisions», *Journal of Marketing Research*, 17: 460-469. DOI: [10.2307/3150499](https://doi.org/10.2307/3150499).

- (1981), “Measurement and evaluation of satisfaction processes in retail setting”, *Journal of Retailing*, 57 (3): 25-48.
- (1993b), “A conceptual model of service quality and service satisfaction: compatible goals, different concepts”, en T. Swartz, y D. Bowen, *Advances in services marketing and management: research and practice*. Greenwich: JAI.
- (1993a), “Cognitive, affective and attribute bases of the satisfaction response”, *Journal of Consumer Research*, 20: 418-430. DOI: [10.1086/209358](https://doi.org/10.1086/209358).
- (1994), “Conceptual issues in the structural analysis of consumption, emotion, satisfaction, and quality: evidence in a service setting”, *Advances in Consumer Research*: 16-22. <http://www.acrwebsite.org/search/view-conference-proceedings.aspx?id=7553>.
- (1997), *Satisfaction, a behavioral perspective on the consumer*. Nueva York: McGraw-Hill.

Oliver, R. L. y Swan, J.E. (1989), “Consumer perceptions of interpersonal equity and satisfaction in transactions: a field survey approach”, *Journal of Marketing*, 53: 21-35. DOI: [10.2307/1251411](https://doi.org/10.2307/1251411).

Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Berry, L.

- (1988), “SERVQUAL: a multiple item scale for measuring consumer perceptions of service quality”, *Journal of Retailing*, 64: 12-40.
- (1991), “Refinement and reassessment of the SERVQUAL scale”, *Journal of Retailing*, 67 (4): 420-450.
- (1994b), “Alternative scales for measuring service quality: a comparative assessment based on psychometric and diagnostic criteria”, *Journal of Retailing*, 70 (3): 201-230. DOI: [10.1016/0022-4359\(94\)90033-7](https://doi.org/10.1016/0022-4359(94)90033-7).
- (1994a), “Reassessment of expectations as a comparison standard in measuring service quality: implications for further research”, *Journal of Marketing*, 58: 111-124. DOI: [10.2307/1252255](https://doi.org/10.2307/1252255).

Parasuraman, A.; Zeithmal, V. y Malhotra, A. (2005), “E-S-QUAL: A multiple-item scale for assessing electronic service quality”, *Journal of Service Research*, 7 (3): 213-233. DOI: [10.1177/1094670504271156](https://doi.org/10.1177/1094670504271156).

Pereira López, M. (2013), *Modelos de construcción de indicadores para la evaluación de los servicios públicos: definición y funcionamiento del Índice de Cobertura de Servicios* (tesis doctoral), Rivera Otero, José M. (dir.), Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela. <http://hdl.handle.net/10347/9575>.

Richard, M.D. y Allaway, A.W. (1993), “Service quality attributes and choice behavior”, *Journal of Services Marketing*, 7: 69-68. DOI: [10.1108/08876049310026105](https://doi.org/10.1108/08876049310026105).

Rust, R. T. y Oliver, R.L. (1994), “Service quality: insight and managerial implications from the frontier”, en R. O. Rust, *Service quality. New directions in theory and practice*. Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.

Spreng, R.A. y MacKoy, R.D. (1996), “An empirical examination of a model of perceived service quality and satisfaction”, *Journal of Retailing*, 72: 201-214. DOI: [10.1016/S0022-4359\(96\)90014-7](https://doi.org/10.1016/S0022-4359(96)90014-7).

Teas, R. (1993), “Expectations, performance evaluation and consumer’s perceptions of quality”, *Journal of Marketing*, 57: 18-34. DOI: [10.2307/1252216](https://doi.org/10.2307/1252216).

Tse, D. y Wilton, P. (1988), “Models of consumer satisfaction formation: an extension”, *Journal of Marketing Research*, 25: 204-212. DOI: [10.2307/3172652](https://doi.org/10.2307/3172652).

Van Ryzin, G.G. y DelPino, E. (2009), “Cómo escuchar, cómo aprender y cómo responder: las encuestas ciudadanas como una herramienta para la reinención del gobierno”, *Papeles de evaluación y calidad*, 9: 1-15. http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Papeles/Papeles_de_Evaluacion_nx_9.html.

Westbrook, R. (1980), “A rating scale of measuring product/service satisfaction”, *Journal of Marketing*, 44: 68-85. DOI: [10.2307/1251232](https://doi.org/10.2307/1251232).

Westbrook, R. A. y Reilly, D. (1983), “Value-precept disparity: an alternative to the disconfirmation of expectations theory of consumer satisfaction”, en R. Bagozzi, *Advances in Consumer Research*. Ann Arbor: Association for Consumer Research. <http://www.acrwebsite.org/search/view-conference-proceedings.aspx?id=6120>.

Zeithmal, V. y Bitner, M.J. (2002), *Marketing de servicios. Un enfoque de integración del cliente a la empresa* (Quinta ed.). México: McGraw-Hill.

Modelos educativos y políticas de educación secundaria en Andalucía, Madrid y País Vasco: problemas, agendas y decisiones¹

Esther del Campo

Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM)

delcampo@cps.ucm.es

Eliseo López Sánchez

Universidad Complutense de Madrid

eliseorl@cps.ucm.es

Resumen

Este artículo pretende explicar y analizar cómo las comunidades autónomas han definido sus diferentes modelos educativos, y políticas de educación secundaria a partir de la ambigüedad del marco jurídico del Estado central, que culmina en la Ley Orgánica de Educación de 2006. Hemos seleccionado tres casos especialmente relevantes y diferentes que nos permiten contrastar como se configuran los modelos educativos autonómicos: El País Vasco, Andalucía y la Comunidad de Madrid. El análisis se centra en los elementos clave de la legislación del Estado para las comunidades autónomas, tales como la autonomía de gestión de los institutos públicos, el papel de la comunidad de actores implicados, los conciertos con los colegios privados y la adaptación de las políticas a las diferencias sociales entre comunidades autónomas. Tomando el enfoque de corrientes múltiples de Zahariadis como herramienta de análisis, el artículo concluye señalando la importancia del medio ambiente social y su impacto en las políticas, la relevancia de la ideología del partido gobernante en cada comunidad autónoma y la participación de los actores en la implementación de políticas de educación secundaria.

Palabras clave

Políticas de educación secundaria, comunidades autónomas, enfoque de corrientes múltiples, procesos de decisión, problemas públicos

Educational models and secondary educational policies in Andalusia, Madrid and the Basque Country: problems, agendas and decisions

Abstract

This article aims at explaining and analyzing how Autonomous Communities have defined their different educational models and policies for secondary education from an ambiguous legal framework in central State, culminating in the Organic Education Law in 2006. We have selected three particularly relevant and different cases, which allow us to contrast as the regional educational models are configured: the Basque Country, Andalusia and Madrid Region. The analysis focuses on key elements of State legislation, such as the management autonomy of high schools, the role of stakeholders involved in this policy, the outsourcing contracts with the private schools and the adaptation of policies to social differences between Autonomous Communities. Based on Zahariadis' multiple streams model, this article concludes by pointing out the importance of the social environment context and its impact on the policies, the relevance of the ruling party's ideology in each Autonomous Community and the involvement of stakeholders in the implementation of secondary education policy.

Key words

Secondary educational policies Autonomous Communities, multiple streams, decision making processes, public problems

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación: "Descentralización y (des)igualdad en el Estado Autonómico: ideología y partidos, opinión pública, financiación territorial y políticas públicas", financiado por el Plan Nacional de I+D Ref: CSO2011-27547 entre 2012 y 2015, y dirigido por la Dra. Raquel Gallego de la Universidad Autónoma de Barcelona.

INTRODUCCIÓN

En este artículo buscamos analizar las políticas de educación secundaria en tres comunidades autónomas (Andalucía, Madrid y País Vasco) que han desarrollado modelos de políticas definidos y muy diferentes, de cara a responder cuatro preguntas fundamentales: ¿Por qué han desarrollado modelos tan distintos si el marco general estatal es el mismo?; ¿Qué criterios siguen para fijar sus políticas?; ¿Se adaptan a las situaciones diferentes de cada Comunidad?; y, finalmente, ¿Integran en los procesos de definición de problemas y objetivos a los actores sociales?

Partiendo de un mismo marco estatal, cada uno de los tres casos seleccionados han ido desarrollando su propia trayectoria a partir del traspaso de la competencia a las comunidades autónomas (CCAA), que en cada autonomía ha sido en un momento diferente. No obstante, estas trayectorias se ven impactadas por la promulgación en 2006 de la Ley Orgánica de Educación (LOE), que supuso una oportunidad para que las CC.AA. pudieran rediseñar sus trayectorias, ya que el nuevo texto legal permitía un mayor margen para que éstas pudieran establecer nuevas reglas y normas sobre aspectos que hasta entonces eran ambiguos, y confirmaran o cambiaran otros que la nueva Ley estatal pretendía impulsar, como la mayor autonomía de los centros de educación secundaria.

Para analizar estos elementos, utilizaremos como referente teórico las aproximaciones de equilibrio puntuado o interrumpido (*punctuated equilibrium theory*) de Baumgartner y Jones (1993), True, Jones y Baumgartner (1999, 2007); y, por otro lado, la perspectiva de corrientes múltiples (*multiple streams*) desarrollada por Kingdon (1995) y luego retomada por Zahariadis (1999, 2007). Consideramos que estos enfoques teóricos son una herramienta muy útil para ayudarnos a responder a las preguntas de investigación antes reseñadas.

El enfoque de equilibrio interrumpido otorga un papel importante a las ideas (paradigmas de políticas, sistemas de creencias e imágenes de políticas) y a la exitosa difusión de éstas como medios para entender los cambios en las expectativas de los actores o miembros de una coalición de actores (gubernamentales y no gubernamentales), así como explica los cambios y continuidades de las políticas. Además, asume el subsistema de la política como unidad de análisis predominante (True, Jones y Baumgartner, 1999), lo que es especialmente útil en este caso, en el que se analiza el subsistema de la política de educación secundaria en cada una de las tres comunidades autónomas antes citadas. La importancia del subsistema de políticas y de los cambios que se producen en ésta, definidos como “sistemas de decisión”, que se organizan alrededor de una serie de programas o cuestiones (True, Jones y Baumgartner, 1999:99).

En estos subsistemas, se presume una cierta racionalidad de los actores, que unido a la complejidad y ambigüedad del entorno, dificultan las decisiones racionales de éstos, que pasan a depender de criterios de oportunidad, de los mismos sesgos cognitivos incorporados por los individuos u organizaciones o por el número de cuestiones que compiten por captar la atención de los actores (Zahariadis, 1999: 75-76).

El modelo explica los cambios en las trayectorias de las políticas públicas a partir de la inferencia de actores o acontecimientos externos al ámbito de decisión del subsistema, originando un cambio en la formación de la agenda de la política. Este cambio se produciría en tres niveles: en la imagen y definición que se tiene del problema; en las áreas o sectores de políticas; y en el cuestionamiento de las estructuras de toma de decisión del subsistema.

Por su parte, el enfoque de corrientes múltiples identifica tres corrientes (la corriente de problemas, la corriente de políticas públicas y la corriente de política), cuyo acoplamiento en un tiempo concreto genera ventanas de oportunidad para que los promotores de políticas puedan incluir un tema en la agenda de gobierno. La ventana de la corriente de las políticas públicas se abre cuando el intercambio de ideas entre los actores especializados en una materia produce un nuevo consenso sobre los valores aceptables. La ventana de la corriente de problemas se abre cuando los sucesos o las circunstancias de la sociedad se convierten en problemas públicos. Y, por último, la ventana de la corriente de la política se abre cuando un tema entra en el campo de la ideología de los partidos de gobierno (Zahariadis, 1999).

En este modelo, la decisión depende de un tira y afloja de numerosos factores y actores que influyen en un sistema político y que se producen en un entorno de ambigüedad, en el que existe más de una definición de problema público sobre un tema o conflicto social y las preferencias de los actores son difusas (Zahariadis, 1999).

Ambos modelos buscan explicar cómo y por qué se producen los cambios en las políticas públicas, partiendo de que éstas tienden a buscar un equilibrio en el que mantenerse, con cambios incrementales. Este mantenimiento incremental de un cierto equilibrio marca una trayectoria de la política, una trayectoria en cada subsistema de política, del que tenemos que partir, y al que impacta un evento externo que puede producir el cambio en la política (Barzelay y Gallego, 2006 y 2010).

En nuestro caso son tres subsistemas de política de educación secundaria en tres comunidades autónomas a las que la LOE supone un impacto que puede producir un cambio en la política. Así, el texto parte de la descripción de la situación de partida de esta política desde el ámbito del Estado central, que se caracteriza por el conflicto, y que ha traspasado la competencia sobre educación secundaria en diferentes momentos a las comunidades autónomas. Los sucesivos marcos legales estatales han ido impactando sobre la definición y trayectoria de las políticas de las comunidades autónomas, culminando en 2006 con la aprobación de la Ley Orgánica de Educación, que ha supuesto una oportunidad igual para todas ellas de redefinir, o no, sus políticas educativas. A continuación el texto describe y analiza los casos particulares de País Vasco, Andalucía y Comunidad de Madrid y, por último, concluye con una breve reflexión comparada en torno a los tres casos estudiados.

La investigación se ha basado en dieciocho entrevistas personales a responsables políticos y actores sociales de las tres comunidades autónomas y del Estado central, así como en la documentación técnica existente y la aportada por los mismos actores gubernamentales y sociales. Se trata, por tanto, de una aproximación cualitativa, descriptiva-explicativa, que parte de la inferencia de la información y opiniones expresadas por los mismos actores, y que a través de tres estudios de caso persigue hacer un análisis comparado de la identificación de los problemas principales así como de los procesos de toma de decisión.

LA TRAYECTORIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN EL ESTADO CENTRAL

De manera sintética, podemos establecer que, actualmente, las políticas de educación secundaria en España son una competencia autonómica a nivel de ejecución y desarrollo normativo, mientras que el marco legal general es competencia del Estado central. No obstante, este resultado final se ha ido implantando en diferentes momentos en cada territorio, ya que la competencia ha sido traspasada también en distintas etapas a las comunidades autónomas.

El rasgo más destacado de la política educativa a nivel estatal es la ambigüedad (no la incertidumbre), ya que cada cambio de mayoría parlamentaria conducía a introducir de nuevo en la agenda gubernamental esta política, reformulada aunque no se hubiera implementado. No obstante, se ha ido definiendo una trayectoria en la política educativa del Estado central, que desde los años 80 ha ido estableciendo varios elementos en el ámbito de decisión estatal, dejando otros a la autonomía de decisión de los órganos políticos autonómicos.

Entre los temas que deciden los órganos del Estado central más importantes están:

- Un porcentaje del contenido curricular, esto es, de las asignaturas y contenidos de las mismas.
- Los procedimientos de promoción del alumnado.
- Los tipos de centros según su gestión: gestión directa, externalización (gestión privada con concierto) y privados.
- Los criterios de selección de los profesores.

Sobre este modelo general, las sucesivas leyes orgánicas han ido dejando un espacio de decisión a las comunidades, que les ha permitido perfilar modelos educativos diferentes. Así, las comunidades autónomas han ido definiendo sus propias trayectorias de políticas educativas, y particularmente de educación secundaria. En este sentido, podemos identificar también varios temas clave que los políticos autonómicos han tenido que definir:

- Un porcentaje del contenido curricular, fundamentalmente deciden las asignaturas optativas y sus contenidos.
- La gestión de los centros educativos en su territorio, incluyendo los de gestión directa y los concertados, ya que son las administraciones autonómicas las que firman los conciertos o convenios de externalización y las condiciones de los mismos.
- La selección de los profesores, en todos los tipos de contratación. También seleccionan todo el personal de la administración pública de educación.
- Los criterios de selección de los alumnos en los centros.

Con estas capacidades, cada comunidad autónoma ha ido configurando su propio modelo educativo, teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales, cuándo fue traspasada la competencia de educación y el color político de la mayoría parlamentaria del Estado central.

Respecto a este color político del Estado central, hemos de señalar que en España no existe un acuerdo entre los dos principales partidos políticos de ámbito nacional, Partido Popular (PP) y Partido Socialista Obrero Español (PSOE), respecto al conjunto del modelo educativo, incluida la educación secundaria. Así, se han venido produciendo cambios en la trayectoria en los aspectos polémicos cada vez que se ha producido un cambio de mayoría de gobierno. Estos aspectos polémicos de la política educativa del ámbito de decisión del Estado central han afectado a los porcentajes de los contenidos curriculares que pueden establecer las comunidades autónomas y el idioma en el que se imparten, a determinadas asignaturas obligatorias², a los procedimientos de selección del alumnado y a los tipos de centros educativos en los que se presta este servicio público.

Hay que señalar además que el punto de partida previo era una Ley General de Educación (14/1970, LGE) de 1970 que supuso el intento de los últimos gobiernos franquistas para adecuar el sistema de enseñanza a los principios meritocráticos y a construir una educación funcional para el desarrollo y el crecimiento económico (Bonal, 2002:14). La extensión de la educación obligatoria y gratuita hasta los 14 años y, sobre todo, la universalización del servicio constituían las medidas más significativas³ de una ley calificada de “ambiciosa y utópica” (Subirats, 1975: 2) y que jamás se implementó en su totalidad, tanto por falta de financiación como por falta de voluntad política (Bozal y Paramio, 1975), a pesar de que la universalización del servicio incluía la prestación por centros privados.

Respecto a los centros públicos de educación secundaria, éstos se gestionaban de manera jerárquica, burocrática y centralizada, dependiendo de una estructura ministerial que se repartía en direcciones provinciales, con una autonomía de decisión escasa. Junto a estos centros públicos existían multitud de centros privados, mayoritariamente de propiedad y gestión de órdenes religiosas católicas, aunque también existían centros privados de educación secundaria de carácter laico, propiedad de particulares o de cooperativas, de profesores o de padres. El reparto en el territorio de este conjunto de centros era muy desigual, existiendo desigualdades importantes entre unas y otras provincias. En términos generales y como manifiestan los actores entrevistados, se podía afirmar que los centros privados se concentraban en las zonas urbanas, y más en el norte de España que en el sur, por lo que los centros privados estaban establecidos en las zonas de mayor renta, mientras que las zonas de España de menor renta debían ser cubiertas por las administraciones públicas, lo que se hacía de forma incompleta.

La implementación de la LEG acabó siendo instrumentalizada por el sector privado religioso (Gómez Llorente, 1983; Boix y García, 1985) y a partir de 1971 se tradujo en el establecimiento de medidas contrarias al espíritu de la propia Ley⁴, facilitando la hegemonía del sector privado religioso en el sistema español de enseñanza (Bonal, 2002: 14).

Una vez que entró en vigor la actual Constitución Española de 1978 (CE)⁵, el Gobierno de Adolfo Suárez se planteó adaptar el sistema educativo español al nuevo régimen político. Se elaboró un nuevo texto legal, la Ley Orgánica que regulaba el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, de 19 de junio de 1980). Esta Ley originó un fuerte enfrentamiento con el PSOE, principal partido de la oposición en ese momento, y puso en evidencia los principales temas de debate en la política educativa española: el grado de autonomía de los centros de enseñanza, la regulación de la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de la escuela y, sobre todo, el paso de un sistema de subvenciones a uno de conciertos en el sector de la enseñanza privada. La falta de acuerdo hizo que el PSOE llevara la Ley al Tribunal Constitucional, que invalidó en 1981 gran parte de sus postulados. Debido a la inestabilidad política del momento, con un intento de Golpe de Estado, el asunto perdió prioridad en la agenda gubernamental y la Ley nunca entró en vigor.

El siguiente hito se produjo en 1985, con el Gobierno que presidía el socialista Felipe González. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE, 8/1985, de 3 de julio) supuso una reestructuración del sistema de conciertos

2 Particularmente polémico sigue siendo el caso de la asignatura de religión aunque en realidad los cambios afectan a más asignaturas y a las horas de diferentes asignaturas, como lengua y matemáticas.

3 La Ley también contemplaba la creación de la Enseñanza General Básica (EGB), la unificación del Bachillerato (BUP), la creación de la Formación Profesional y la universalización del acceso a la universidad.

4 Por ejemplo, política de numerus clausus, paralización de las inversiones públicas en equipamientos, subvenciones indiscriminadas a los centros privados, etc.

5 El artículo 27 de la CE recogía los aspectos básicos del denominado “pacto escolar” que tenía como aspectos fundamentales: el derecho a la educación, la gratuidad y obligatoriedad de la educación básica, la responsabilidad por parte de los poderes públicos de la inspección y la homologación del sistema educativo a otros Estados europeos. En el pacto, el derecho de las familias a que sus hijos pudieran recibir formación religiosa y moral, la libertad de creación de centros docentes o la consolidación de un sistema educativo dual, público y privado, garantizado por los poderes públicos, fueron aceptados por la izquierda política. Por su parte, la derecha aceptó la posibilidad de introducir otras lenguas del Estado en la enseñanza, la participación de la comunidad educativa en el control y gestión de todos los centros sostenidos por la Administración pública, la no obligatoriedad de la formación religiosa y la libertad de conciencia y de cátedra del profesorado (Bonal, 2002:15).

entre la Administración pública y los centros privados que desearan optar a financiación pública. Se pasó de un sistema de subvenciones indiscriminadas a un sistema de transferencias sujetas a los criterios establecidos por la Administración pública, a cambio de integrarse en el sistema público y ofrecer la educación obligatoria en condiciones de gratuidad. Respecto a la gestión de los centros, pasaron a tener un Consejo Escolar, compuesto por asociaciones de padres y madres de alumnos (AMPAS), representantes de los propios estudiantes de los centros y los profesores de los mismos. En los centros públicos, el claustro de profesores era el que elegía a los directores, entre uno de ellos.

Aunque aparentemente los centros públicos de educación secundaria adoptaban una gestión más autónoma, en la práctica la aplicación de las normas establecidas por los órganos centrales de la administración y la asignación y control presupuestario hacía que la gestión de los centros fuera poco autónoma. De hecho, con la LODE los consejos escolares no podían elegir un proyecto educativo propio para su centro, decidiendo las formas de docencia de las diferentes asignaturas, o la especialización en ciertos contenidos mediante asignaturas optativas.

Los centros privados que firmaron los conciertos con el Ministerio de Educación, o con las consejerías autonómicas en el caso de que ya se hubiera producido el traspaso de competencias en educación asumían los contenidos curriculares de asignaturas y, en teoría, deberían ocuparse de los alumnos que residieran en la zona asignada por la administración pública correspondiente y que solicitaran matricularse en su centro. Sin embargo estos centros tenían mayor autonomía de gestión, aunque para desarrollar sus orientaciones lo tuvieran que hacer mediante contenidos extracurriculares o actividades extra-escolares. Además, sus consejos escolares y sus claustros de profesores tenían un papel de control menor que en los centros públicos.

Hay que señalar que un problema que buscaba solucionar el Gobierno de Felipe González en 1985 era la saturación de la red de centros públicos, debido a que llegaban a edad escolar los niños nacidos desde mediados de los años 60 a mediados de los 70. Ya que la natalidad había bajado posteriormente, la alternativa de construir nuevos centros educativos de gestión directa se desechó, puesto que se hubieran quedado sin alumnos para finales del siglo.

Este modelo de la LODE es el que comenzaron a implementar las CC.AA de vía rápida⁶ que recibieron la competencia antes de 1985, en un contexto en el que hay que tener en cuenta que la Constitución no profundizó en el reparto competencial, dejando la puerta abierta a procesos de negociación y posible conflicto entre el Estado y las comunidades autónomas.

Durante la Presidencia de Felipe González se publicó otra polémica ley que complementaba la anterior, la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, (LOGSE, 1/1990, de 3 de octubre). Esta Ley afectó fundamentalmente a los procedimientos de promoción del alumnado, al cambio de asignaturas y al contenido de las mismas, dejando la doble red de centros intacta. En cuanto a la gestión de los centros públicos, la LOGSE estableció que los directores serían elegidos por los consejos escolares, en vez de por el claustro de profesores.

De forma significativa, la LOGSE estableció que la educación secundaria, que en la Ley de 1970 era no obligatoria y para alumnos desde los 14 a los 18 años, pasaba a tener dos partes, una obligatoria para alumnos desde los 12 a los 16 años, la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), y una segunda etapa no obligatoria, el Bachillerato, para alumnos desde los 16 a los 18 años y orientada a la entrada directa en la Universidad, que era alternativa a la Formación Profesional Específica de Grado Medio, más orientada al mercado laboral.

Además, la LOGSE también introdujo en cada centro de gestión directa mejoras como el ratio de un máximo de 30 alumnos por aula, orientadores, profesores de apoyo para alumnos con dificultades, programa de formación permanente del profesorado y un papel más relevante de la inspección educativa. Al tiempo, se consolidaron los conciertos con los colegios privados, al pasar a entenderlos como un derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos, y no como una solución coyuntural a un problema de exceso temporal de demanda.

En 1995, poco antes de finalizar el periodo de mayorías parlamentarias socialistas, se publicó la Ley Orgánica de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Educativos (LOPEG, 9/1995 de 20 de noviembre), que fundamentalmente modernizaba la LODE, y destacaba el papel de los Consejos escolares en los centros públicos. Esta ley supuso la confirmación de la trayectoria de la política educativa de los gobiernos del PSOE entre 1983 y 1996, que se definía por sus contenidos curriculares, los procedimientos de promoción del alumnado, los elementos de

⁶ Se entiende por comunidades de vía rápida las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 de la CE (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) junto con Canarias y la Comunidad Valenciana, que accedieron por la vía del artículo 143, pero que consiguieron un nivel competencial semejante a las anteriores mediante dos leyes orgánicas de transferencias.

apoyo a los alumnos, y la gestión de los centros, con los consejos escolares como controladores y electores de los directores en los centros públicos.

Con la llegada al Gobierno de José María Aznar en 1996, se cuestionó el modelo educativo previo. Sin embargo, el PP no tenía mayoría absoluta en las Cortes Generales y no consiguió apoyo para modificar el marco jurídico estatal hasta el año 2000, que pudo impulsar la Ley Orgánica de Calidad de la Educación (LOCE, 10/2002, de 23 de diciembre), una vez finalizado el traspaso de las competencias a todas las comunidades autónomas en 2001. Esta Ley originó una importante polémica sobre el papel de la asignatura de religión católica y su contenido, así como por cambiar el procedimiento de promoción de los alumnos, considerado por el PP y varios actores sociales implicados en las políticas públicas educativas demasiado flexible y tolerante para los alumnos, produciendo en estos indisciplina, falta de respeto a los profesores y poca valoración del esfuerzo.

La LOCE no llegó a entrar en vigor, ya que su aplicación en el curso 2004-05, coincidió con la llegada al Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que la suspendió. Al tiempo, el Gobierno de Rodríguez Zapatero promovió la Ley Orgánica de Educación (LOE, 2/2006, de 3 de mayo) que ha estado en vigor hasta 2014. Dado que el PSOE no tenía mayoría absoluta en las Cortes, la Ley necesitó el apoyo de los partidos de izquierda y partidos nacionalistas catalanes, vascos, canarios y gallegos.

La LOE no modificó los tipos de gestión de los centros públicos, y dejó la firma o no de los conciertos a las comunidades autónomas, incluyendo el pago de las nóminas de los profesores de la educación concertada a cargo del Estado central, aunque ejecutado por las comunidades autónomas. Además, el Gobierno de Rodríguez Zapatero se caracterizó por no entrar en el ámbito de decisión autonómico en la implementación de la LOE.

Podemos entender que la promulgación de la LOE supuso la apertura de una ventana en la corriente de los problemas a nivel autonómico, ya que fue un suceso externo que hizo que los decisores autonómicos debieran prestar atención de nuevo a su modelo educativo, obligándoles a confirmar, o no, sus definiciones de problemas y objetivos, volver a tratar con los actores implicados en la política a nivel autonómico, definir la prioridad de este problema en la agenda gubernamental y con qué tipos de gestión llevar a cabo los objetivos formulados. En definitiva, supuso un impacto o suceso externo en la trayectoria de las políticas educativas autonómicas con el potencial de interrumpir el equilibrio existente en cada subsistema.

Vamos a mostrar este impacto en tres casos especialmente relevantes por cómo han definido sus problemas públicos y han formulado su política. Cada uno de ellos responde a circunstancias diferentes en cuanto a partidos gobernantes y tipos de mayorías a nivel autonómico, redes de actores sociales, momento del traspaso, tipo de financiación.

En resumen, podría decirse que la trayectoria de la política educativa en España ha sufrido de tres errores principales (Bolívar, 2004a). En primer lugar, el diseño de leyes educativas por el partido gobernante y no por el Estado. En segundo lugar son leyes “escolares”, ya que se limitan a medidas en el sistema escolar, y no son “educativas”, dirigidas a intervenir activa y socialmente en la comunidad. En tercer lugar, tienen una confianza excesiva en las regulaciones administrativas por medio de reformas diseñadas técnicamente, cuando la investigación educativa lleva décadas poniendo de manifiesto (Fullan, 2002; Tyack y Cuban, 2000) que los cambios legislativos no provocan por sí mismos una transformación de las culturas escolares y profesionales, y menos aún de las condiciones sociales para llevarlas a cabo (Beltrán, Hernández i Dobon y Montané, 2008:59).

EL PAÍS VASCO, UN MODELO CENTRADO EN LAS LENGUAS

El País Vasco recibió las competencias en materia de educación no universitaria básicamente en 1980. Durante los primeros años de ejercicio de la competencia la principal preocupación del Gobierno Vasco se centró en la gestión de los medios materiales del personal transferido. Ambos asuntos fueron tratados en un contexto de creación de estructuras y reglas de funcionamiento del conjunto del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma Vasca.

La situación inicial heredada del Estado central en el País Vasco en la educación secundaria tenía ciertas peculiaridades respecto al conjunto de España. La prestación del servicio se venía haciendo mediante dos modelos, uno público y otro privado, repartiéndose el conjunto del alumnado prácticamente al 50%.

- El modelo público, cuya prestación del servicio se basaba en una red de institutos públicos de enseñanza gestionados de manera directa por la administración, en un esquema bastante centralizado, jerarquizado y burocrático.
- El modelo privado, que se componía de un conjunto de colegios de propiedad y gestión privada, pero con dos tipos diferentes. Un tipo eran los colegios privados de órdenes religiosas católicas; el otro tipo

eran colegios formados por cooperativas de padres de alumnos, denominados “Ikastolas”. Estas cooperativas de padres se habían formado para dar una educación diferente, con contenidos distintos a los de la educación pública del régimen de Franco y la Ley de 1970, y vinculados en muchos casos a la ideología nacionalista vasca. Estas Ikastolas, extendidas también a Navarra y el País Vasco francés, pretendían desarrollar en cada caso su propio proyecto educativo.

A partir de 1985 la aplicación de la LODE supuso la oportunidad para los actores de la Comunidad Autónoma del País Vasco de desarrollar su propio modelo, y la LOGSE en 1990 consolidó esta oportunidad. Se abrió con ello “la ventana de la corriente de problemas”, en la que el tema se colocaba como potencial problema público en el ámbito autonómico, aunque para situarlo en la agenda se requería introducirlo en “la corriente de la política”, esto es, encajarlo en los postulados ideológicos de los partidos.

Para contextualizar este análisis, hemos de tener en cuenta que 1985 se produjo un importante conflicto interno en el Partido Nacionalista Vasco, que gobernaba con mayoría absoluta la Comunidad Autónoma desde su creación en 1980. El conflicto supuso unas elecciones autonómicas en 1987, en las que el tema del modelo educativo vasco no se trató en profundidad. Tras esas elecciones se formó un gobierno de coalición entre el PNV y el PSE, sección vasca del PSOE. Esta coalición dejó al PSE la Consejería de Educación, y en este momento se definieron las características del modelo educativo vasco actual, basado en acuerdos entre los nacionalistas del PNV y los socialistas del PSE.

Las bases de este modelo se consolidaron tras las elecciones autonómicas vascas de 1991 y posteriores, con distintas composiciones de gobierno. El PSE permaneció como socio minoritario del gobierno hasta 1998, ocupando la Consejería de Educación. Posteriormente, esta Consejería fue asumida por EuskoAlkartasuna, EA, la formación escindida del PNV en 1985 y que se podría considerar más progresista y laica que el propio PNV. En 2006, al publicarse la LOE, era EA el partido que ocupaba la Consejería de Educación del Gobierno Vasco. No obstante, el momento clave para redefinir los elementos del modelo educativo vasco es el periodo de 2009 a 2012, en el que el PNV ha permanecido fuera del Gobierno Vasco, que estuvo compuesto solo por el PSE, apoyado en el Parlamento Vasco por el PP. Aunque el PNV no ha ocupado la Consejería de Educación entre 1987 y 2012, su presencia como fuerza mayoritaria en las coaliciones de gobierno ha supuesto un elemento muy relevante.

En definitiva, entre 1987 y 1991 se configuraron las características principales del caso vasco, que aunque hayan sido cuestionadas, permanecen:

- Prácticamente todos los centros privados, sean Ikastolas u otro tipo de centros se concertaron como prestadores externos del sistema público, y hoy continúan así. Casi no existe educación privada sin concierto, y los centros concertados mantienen una proporción estable en torno al 50% respecto a los de gestión pública directa.
- La red pública se centra en las grandes aglomeraciones urbanas, particularmente en las zonas más industriales, aunque está presente también en el resto. No obstante, la zonificación y adscripción del alumnado por su residencia es mayor entre los centros públicos, ya que los padres tienen mucha más libertad para elegir entre las escuelas de secundaria concertadas, a pesar de que esta elección la tienen que sancionar los delegados territoriales de la Consejería de Educación.
- Los centros de enseñanza, ya sean de gestión directa o concertados, tiene que ofrecer tres modelos de enseñanza según la lengua en la que se impartan las asignaturas, a partir de la demanda que tengan por parte de los padres. Estos tres modelos se denominan A, B y D:
 - A. En castellano, salvo la asignatura de euskera.
 - B. Mixto, pero con predominio del euskera.
 - D. En euskera, salvo la asignatura de castellano.

Hay que destacar que los centros de enseñanza secundaria vascos, tanto públicos como concertados, tienen autonomía para elegir que modelos ofertan, y se encargan de formar en lengua vasca a sus profesores de cara a que puedan impartir las asignaturas en una u otra lengua, teniendo en cuenta que la situación de partida era que los profesores que no hablaban castellano era excepcional. Esta autonomía de los centros educativos vascos para ajustarse a la demanda ha sido aprovechada por las direcciones de los mismos para impulsar, en algunos casos, procesos de gestión de calidad, implantando modelos o normalizando procesos bajo su propia iniciativa.

El principal problema público definido en el sistema educativo vasco ha sido, y es, el lingüístico: el uso del euskera o el castellano en la docencia. La inclusión de este problema en la agenda autonómica fue madurando en el primer periodo de ejercicio de la competencia en educación, coincidiendo con la apertura de las ventanas de las tres corrientes a finales de los años 80, con el gobierno de coalición PNV-PSE. El modelo educativo vasco permitía una solución al problema lingüístico que encajaba dentro de los postulados nacionalistas y socialistas, por lo que abrió la ventana en la corriente de la política, al tiempo que la corriente de los problemas había alcanzado madurez, en el sentido de que la demanda de potenciar el euskera estaba ya definida como problema público, y existía un consenso en los centros universitarios e intelectuales sobre que el sistema educativo era el área en el que había que concentrar los esfuerzos para conseguir que el uso del euskera se expandiera, sin imponerlo de forma obligatoria, simplemente como una opción. Con el tiempo, la evolución de la demanda de los padres y madres ha llevado a que la oferta del modelo A se reduzca en favor del modelo D, aunque menos en las áreas urbanas de las capitales, y también menos en Álava y más en Guipúzcoa. No obstante, esta tendencia al predominio del modelo D es menor si nos circunscribimos a la educación secundaria⁷.

En cualquier caso, el modelo de triple oferta ha buscado el acomodo entre opciones opuestas, consolidando un subsistema educativo vasco a partir de 1987, iniciando su propia trayectoria. En realidad la construcción del problema público se había realizado en el área de cultura, un área de más interés para el PNV, en el periodo anterior al gobierno de coalición. Desde los sectores nacionalistas se consideraba que el problema principal era el uso de la lengua vasca en la sociedad, y el sistema educativo se consideró el medio para conseguir la extensión de su uso. Por tanto, para el PNV la educación no era un área prioritaria de política. No obstante, si lo era para EA, que también tenía una ideología nacionalista.

En 2006, al publicarse la LOE, el Gobierno vasco se componía de una coalición entre PNV, EA y EB (EzkerBautua), y la Consejería de Educación estaba en manos de EA. Con la nueva Ley se aprovechó para plantear la continuidad, o no, del modelo. El motivo fue que, a pesar de que predominaban los modelos B y D, el nivel de uso de la lengua vasca en la sociedad se consideraba insuficiente por los nacionalistas, particularmente en las tres capitales provinciales y determinadas zonas, como la zona industrial de Bilbao o el sur de la provincia de Álava. Los responsables políticos nacionalistas constataron que el haber estudiado en euskera no implicaba necesariamente su uso como lengua principal en el resto de los ámbitos de la vida. No obstante, también constataron que la mayor parte de los ciudadanos que habían estudiado desde que se transfirió la competencia eran bilingües y conocían las lenguas castellana y la vasca.

Como alternativa de elección, los responsables de la Consejería se plantearon el modelo catalán, conocido como “inmersión lingüística”, aunque finalmente esta opción fue desechada y se continuó con el modelo triple existente.

Tras las elecciones de 2009 se produjo un cambio de Gobierno en el País Vasco, y el PSE formó un Gobierno con un apoyo parlamentario del PP. Para el PSE la educación, tanto primaria como secundaria, constituía un asunto prioritario en su programa. En consecuencia, la educación en todos sus niveles se convirtió en uno de los preferentes temas de la agenda del gobierno del PSE. La existencia de la LOE y el resultado electoral suponían dos impactos sobre la trayectoria de la política educativa vasca que podían interrumpir el equilibrio existente.

Teniendo en cuenta que el PSE había sido un protagonista del diseño e implementación del modelo educativo vigente, podríamos entender que sería reacio a modificarlo y romper el equilibrio en el subsistema de la política. Sin embargo, el Gobierno socialista vasco introdujo modificaciones en el modelo, aunque no lo planteó como una reformulación de la política, sino como un mero añadido al modelo triple tradicional, aunque en la práctica suponía abrir de nuevo las ventanas en las corrientes de la política, de los problemas y de las políticas públicas.

La ventana en la corriente de los problemas se abrió al plantearse que el modelo debía actualizarse porque tenía debilidades, producidas por el tiempo, en el uso de nuevas tecnologías en la educación y en la formación en idiomas extranjeros, particularmente inglés, coincidiendo con la apertura en la ventana en la corriente de la política pública, ya que los diferentes actores coincidían en modernizar el sistema educativo. Frente a esta últi-

⁷ El modelo A ha pasado de ser elegido por el 64% de los padres de alumnos de educación secundaria en el curso 1983-84 (entonces no era obligatoria) al 11,4% en el curso 2011-12 en la secundaria obligatoria, aunque en bachillerato, la secundaria no obligatoria actual, el porcentaje del modelo A en ese curso era del 38,7%. Por su parte, el modelo B fue seguido en el curso 2011-12 por el 26,7% de los alumnos en la educación secundaria obligatoria y por sólo el 1,6% en bachillerato, mientras que el modelo D en ese curso fue seguido por el 61,2% de los alumnos en la obligatoria y por el 59% en el bachillerato. Fuente: http://www.eustat.es/elementos/ele0002400/ti_Alumnado_de_ense%C3%B1anzas_de_regimen_general_no_universitario_de_la_CA_de_Euskadi_por_Territorio_Historico_nivel_modelo_de_ense%C3%B1anza_bilingue_y_titularidad_Avance_de_datos_20112012/tblo002427_c.html#axzz3YLZ5fSod

ma debilidad, el Gobierno del PSE planteó un programa de trilingüismo, de manera que en vez de repartir cada modelo en dos lenguas, propuso repartirlo en tres: castellano, vasco e inglés. Aunque inicialmente se debatieron diferentes opciones de porcentajes de tiempo de docencia fijos, al final el programa planteó que los centros públicos y concertados podían introducir el inglés en cada uno de los modelos que ya estuvieran ofertando, dejando al menos el 20% a cada una de las tres lenguas. En suma, la decisión de introducir o no el programa, quedó en manos de los centros, al igual que los programas de uso de nuevas tecnologías. Al final, los centros que se han acogido al programa⁸, reciben incentivos económicos, mediante formación de profesores en inglés, medios materiales y subvenciones para actividades en inglés.

El impacto del programa de trilingüismo sobre el subsistema educativo vasco es mayor de lo que parece, ya que si se introduce un 20% de castellano y otro de inglés en un modelo D, éste pasaría a ser un modelo B de hecho. A nivel oficial no sucede esto, sino que existe el D tradicional y un modelo D trilingüe, aunque no queda claro cuál sería la diferencia con un modelo B trilingüe que haya introducido el inglés a costa de las horas lectivas en castellano. En realidad esta distinción sería una formalidad, lo que parece que no les importaría tanto a los dirigentes educativos socialistas en el País Vasco. Incluso, el ideal no declarado, hubiera podido ser un modelo trilingüe único, a partir de unos valores de sociedad más integrada e igualitaria, y orientada a un mercado laboral europeo, lo que entraría en el espacio común de las ideologías del PSE y del PP, que le apoyaba en el Parlamento vasco. No obstante, el conflicto con los actores educativos nacionalistas, como sindicatos, asociaciones de padres y de estudiantes, que promovieron movilizaciones y protestas, así como la falta de fuerza parlamentaria del PSE, hicieron que no se expresara el problema público y su solución en estos términos, sino en términos de mejora incremental, de no ruptura del subsistema de la política, por eso el alcance final del programa ha sido limitado.

Al final del periodo de mandato del PSE en 2012, la implementación del programa de trilingüismo era limitada, aunque el equilibrio en el subsistema de la política se había restablecido, pues sigue vigente con el Gobierno del PNV posterior a 2012, manteniéndose como una mejora incremental al modelo triple “de toda la vida”. Hay que tener en cuenta que el PNV tampoco obtuvo mayoría absoluta en 2012 y que gobierna con un apoyo parlamentario del PSE.

Hay que destacar que el consenso originado sobre el modelo educativo desde mediados de los años 80 formó una red estable con actores especializados en esta política. Entre estos actores podemos destacar a los sindicatos, CC.OO. y UGT, sindicatos de izquierdas de ámbito del conjunto del Estado; y los sindicatos nacionalistas LAB, ELA y STE-EILAS⁹; las asociaciones de madres y padres de estudiantes, como EHIGE y UFEPa, ambas en la esfera del nacionalismo vasco moderado, o patronales como KristauEskola y EHIK, también tendentes al nacionalismo. En conjunto forman una red más bien favorable al nacionalismo y a priorizar a la lengua vasca como el principal problema de la educación secundaria en el País Vasco, manteniendo estable como solución el modelo A-B-D, aunque su opción principal sería un modelo de inmersión lingüística. Por este motivo el equilibrio incrementalista actual es inestable.

No obstante, todavía no se ha abierto una ventana de oportunidades para romper el equilibrio. No parece que la actual LOMCE, impulsada por el Gobierno central del PP en 2014, llegue a ser un suceso de impacto que impulse la corriente de los problemas en el caso vasco y cuestione el actual modelo educativo.

ANDALUCÍA, LA LUCHA CONTRA EL FRACASO Y EL ABANDONO ESCOLAR

La Comunidad andaluza recibió las competencias básicas en educación no universitaria en 1982 y 1984, poco antes de que el Estado central publicara la LODE en 1985. A partir de ese momento, el principal objetivo de los sucesivos responsables de la Consejería de Educación en Andalucía fue la adaptación de los recursos materiales y personales tras pasados a los requisitos que fijaba dicha Ley, pero teniendo en cuenta que la mayor parte de estos recursos estaban en manos públicas, esto es, que las posibilidades para que Andalucía pudiera establecer conciertos educativos con colegios privados estaba limitada por la escasa cantidad de estos en comparación con otras comunidades autónomas.

La corriente de problemas en materia de educación secundaria en Andalucía en los 80 parecía clara: faltaban servicios, particularmente en las zonas de menos renta. Existía un consenso general sobre este tema y era una prioridad programática para la sección andaluza del PSOE (PSOE-A), partido gobernante con mayoría absoluta en

⁸ 110 institutos públicos de secundaria en el curso 2013-14.

⁹ Existen más sindicatos en la educación secundaria en el País Vasco, pero estos son los más representativos. A nivel histórico STE-EILAS ha sido un sindicato minoritario, y actualmente es minoritario en el sistema educativo vasco UGT.

la década de los 80¹⁰, dominando la corriente de la política, pues ideológicamente la universalización de la educación, no solo primaria, sino secundaria, es un elemento fundamental de la igualdad social.

Así, la trayectoria de la política de educación secundaria en Andalucía se inicia en 1985 con el objetivo de extender la prestación de los servicios, construyendo más colegios públicos e incrementando la dotación de personal y medios materiales. Para afrontar, primero, el incremento de alumnos de los años 80, segundo, la extensión de la edad de educación obligatoria y, tercero, el incremento de los servicios de atención a los alumnos con dificultades y la diversidad, introducida en la década de 1990 con la LOGSE.

Esta situación hace que haya habido una trayectoria ininterrumpida en la política, con estabilidad y permanencia en cuanto a la definición de los problemas públicos y poca ambigüedad en las soluciones planteadas, así como un control casi absoluto de la agenda gubernamental por parte del PSOE-A. La definición de objetivos ha reflejado los valores e ideología predominantes del PSOE-A. Entre ellos destaca, antes de 2006, la preferencia por la gestión pública directa a los conciertos con colegios privados. No obstante, la LOGSE en 1990 estableció los conciertos, particularmente con colegios religiosos católicos, como una forma de asegurar un derecho de libre elección de valores por parte de los padres, por lo que la Junta de Andalucía debía respetarlos.

Para cumplir con la LOGSE, promulgada por un gobierno socialista en el Estado central, el PSOE-A firmó conciertos con colegios privados, integrándolos en el sistema público como servicios externalizados. En Andalucía la mayoría de los colegios privados deseaban firmar conciertos con la Junta a principios de los años 90, por lo que se incorporó al sistema público alrededor de un 25% más de oferta de plazas sobre las que tenían los institutos públicos. Así, se llegó a una proporción 80 / 20 % entre institutos de gestión directa y centros concertados. Este balance ha permanecido inalterado hasta 2006, siendo un elemento del equilibrio de la trayectoria del subsistema andaluz.

Hay que tener en cuenta que los colegios privados cubren la demanda de las zonas urbanas de mayor nivel de renta, aunque también está presente en zonas urbanas antiguas o históricas con niveles menos altos de renta. Sin embargo, ha sido el sector público gestionado directamente el que se ha encargado de llegar a las zonas más deprimidas, en las que se debían aplicar mayores recursos de refuerzo a partir de la LOGSE.

En este punto podemos establecer que el segundo gran objetivo de la educación secundaria en Andalucía, antes de 2006, ha sido la equidad. Este objetivo se planteó también como un valor ideológico del PSOE-A, que pretendió dar oportunidades a los jóvenes de las zonas con menos nivel de renta a través de su promoción en el sistema educativo.

La conjunción de la predilección por la gestión directa y la equidad en las zonas de menos renta se ha plasmado en que la Comunidad andaluza apenas financia a los colegios concertados más allá de las matrículas de los alumnos y del salario de sus profesores, aunque en este sentido hay que señalar que el Gobierno andaluz ha favorecido las demandas salariales de los profesores de colegios concertados, acercándolas a las de los profesores del sector público.

Además, la Consejería de Educación ha mantenido un control sobre los institutos de enseñanza secundaria a través de un contacto continuo con los directores, de la transferencia de recursos económicos, materiales y personales, como los profesores de refuerzo, y de la asistencia de los inspectores de educación a los centros. Esto no ha anulado el papel de los consejos escolares, pero hay que tener en cuenta que en estos consejos estaban presentes asociaciones de padres y madres de alumnos (AMPAS) junto al claustro de profesores y estudiantes. Como se reflejó en las entrevistas realizadas, las AMPAS mayoritarias en los centros públicos andaluces han compartido valores y objetivos estratégicos con la izquierda política. Tampoco los sindicatos parecen haber discutido las bases del modelo educativo andaluz, ni el control de la Consejería sobre los centros públicos, así que los Consejos Escolares no han sido foros que hayan reivindicado proyectos educativos propios para sus institutos.

En suma, Andalucía ha configurado un modelo educativo con predominio de la gestión directa, y centralización administrativa de la gestión y control de los institutos de secundaria, en el que el criterio de adscripción principal en la selección de los alumnos es su lugar de residencia. Junto a este modelo coexiste una red de colegios concertados, que tienen más capacidad para seleccionar a su alumnado, aunque la Consejería de Educación mantiene también un control sobre estos aspectos, obligándoles a cumplir los criterios zonales o impidiendo la segregación de género, por ejemplo.

¹⁰ Ha gobernado ininterrumpidamente desde la fundación de la Comunidad en 1982. Desde 2012 gobierna por primera vez en coalición con Izquierda Unida-Convocatoria por Andalucía (IU-CA), pues los socialistas no tienen mayoría absoluta en el Parlamento andaluz, situación que solo se había dado previamente entre 1994 y 1996, periodo en el que gobernó con mayoría relativa.

Los elementos clave de este modelo han permanecido con la publicación en 2006 de la LOE. No obstante, el Gobierno andaluz aprovechó la oportunidad para redefinir la política de educación, particularmente la de secundaria obligatoria. La extensión de la red de centros hacía tiempo que estaba completada, y se les había dotado de personal y medios. Pero la LOE supuso en Andalucía un impacto sobre la trayectoria, percibido no tanto como un suceso dramático, sino como una oportunidad.

En el ámbito andaluz la LOE supuso repensar los problemas, iniciando la corriente de problemas y buscando referencias y alternativas en la corriente de las políticas públicas, que dado el entorno de actores del subsistema andaluz, tendían a encajar plenamente en la ideología del PSOE-A. Así, a priori, el caso andaluz es la apertura de una ventana de políticas casi perfecta, coincidiendo las tres corrientes en 2007 para producir un cambio de trayectoria en la política de educación secundaria de Andalucía.

En aquel momento, tanto el Gobierno andaluz como los actores sociales más relevantes, tales como AMPAS, sindicatos y partidos políticos, coincidían en que Andalucía tenía dos problemas públicos en la educación secundaria, que estaban ligados entre sí: el abandono y el fracaso escolar.

El abandono escolar era un fenómeno que existía en Andalucía con anterioridad al traspaso de la competencia, ya que, tradicionalmente, en las zonas rurales los padres reclamaban a sus hijos a edades tempranas para trabajar. Así, muchos jóvenes andaluces no terminaban sus estudios. Con el crecimiento económico producido desde la segunda mitad de los años 90 hasta 2008, el fenómeno del abandono se ha vinculado a la facilidad que tenían los jóvenes de encontrar empleo en el sector de la construcción, dejando el sistema educativo sin acabar la educación obligatoria, al igual que habían hecho sus padres.

Junto a este fenómeno de abandono está el fracaso escolar, la falta de superación de los requisitos mínimos para permanecer en el sistema educativo. La LOGSE había flexibilizado los criterios para que los alumnos superaran los cursos, aunque tuvieran que aprobar todas las asignaturas para superar el paso de un ciclo educativo a otro. De hecho, era el claustro de profesores de cada centro el que establecía el paso de un curso a otro o de un ciclo a otro, y por tanto en la práctica, el que facilitaba o no la obtención de títulos académicos. En este claustro de profesores de cada centro suelen participar de alguna forma los inspectores de educación. La mayor parte de los casos de fracaso escolar en Andalucía suelen acabar en abandono, por lo que este problema se redirige al anterior, aunque los actores sociales señalan que existe un nivel alto de alumnos con bajo rendimiento académico, que repiten cursos antes de abandonar el sistema educativo.

Para solucionar estos dos problemas, el Gobierno andaluz rediseñó su política educativa en 2007 a través de la Ley de Educación de Andalucía (LEA), que establece como objetivos eliminar el abandono y mejorar el rendimiento de los alumnos. La LEA ha sido una iniciativa del propio Gobierno andaluz, en cuyo anteproyecto incorporó la visión de los sindicatos entonces mayoritarios, UGT y CC.OO., con una ideología similar a la del PSOE-A, a través de la Mesa de Concertación. También los responsables políticos escucharon al Consejo Escolar de Andalucía, en donde están representados los estudiantes, las AMPAS y las patronales del sector privado concertado, y la Asociación de Directores de Colegios Públicos de Educación Secundaria. En cada sector el PSOE-A tuvo más en consideración a las organizaciones más afines, por ejemplo, a la patronal de las cooperativas de profesores, ACES, cuyos colegios están concertados en su mayoría, frente a Escuelas Católicas, organización patronal conservadora que tiene muchos más colegios concertados.

La participación del conjunto de actores sociales del área de educación secundaria se produjo también en la Comisión Parlamentaria que tramitó y elaboró el texto definitivo. En esta Comisión comparecieron casi todos los actores relevantes, aunque sin voto. El Parlamento andaluz finalmente aprobó la LEA con los votos del PSOE-A, que tenía mayoría absoluta y de IU, que entonces no gobernaba junto al PSOE-A. En contra votó el PP.

Sin embargo, pese a que se pueda considerar que la LEA marca una interrupción del anterior equilibrio en la educación andaluza, los programas desarrollados a partir de la LEA para solucionar los problemas públicos planteados en la educación secundaria obligatoria se pueden considerar como incrementalistas respecto a la situación previa a 2007.

Respecto al fracaso escolar se han elaborado programas que incrementan las estrategias y los medios establecidos en su día por la LOGSE: personalización para los alumnos con especiales dificultades con clases de apoyo y refuerzo; incremento de la oferta de itinerarios curriculares, o la promoción del uso de las nuevas tecnologías como medio para integrar a los jóvenes en el sistema educativo, por ejemplo.

Como en otras comunidades autónomas, también se han desarrollado programas co-financiados y diseñados por el Ministerio de Educación, como Aula 2.0, que pretendía incorporar pizarras digitales y acceso a internet en las aulas, o el programa de entrega de ordenadores portátiles básicos a los alumnos de secundaria¹¹.

Para tratar el abandono, el Gobierno andaluz ha sido más innovador, pues además de los programas que inciden en reducir el fracaso, se planteó un programa específico nuevo, “Beca 6000”, por el que se paga 600 euros al mes en los meses lectivos a alumnos con buen rendimiento académico que vivan en zonas de bajas rentas y cuyas familias les reclamen entrar en el mercado laboral.

No obstante, todos estos programas tienen como objetivo, no sólo impedir el abandono, sino en última instancia la equidad social, uno de los objetivos fundamentales del subsistema educativo andaluz desde 1982, por lo que podemos considerar que estos programas lo que hacen no es interrumpir el equilibrio previo de la trayectoria de la política, sino continuarla de forma incremental.

También hay que destacar de la LEA que fija el status de colegios concertados de manera continuista, permitiendo la prórroga de los conciertos existentes cada cuatro años, pero estableciendo que en el caso de que la demanda de alumnos en una determinada zona baje, se dejará de renovar el concierto, pasando los alumnos al colegio público más cercano o eligiendo uno privado fuera del ámbito público. Esto llevó en 2012 a que el balance de colegios concertados sobre el total de la oferta pública de plazas de educación secundaria obligatoria haya bajado del 20 al 18%.

En suma, el Gobierno andaluz ha utilizado el marco de la LOE para dar un paso incremental en su modelo educativo. Pese a abrir de forma explícita un proceso de reformulación de la política pública educativa a través de la elaboración de una Ley autonómica, el resultado final ha sido un reforzamiento de la trayectoria de la política que venía haciendo el Gobierno andaluz. Hay que tener en cuenta que este modelo ha desarrollado claramente los valores del PSOE-A, reflejando los efectos de su posición como partido predominante en el sistema de partidos de Andalucía. En este sentido hay que destacar que la educación, tanto primaria como secundaria, es una prioridad creciente para el PSOE-A, y ha sido una de las áreas que menos recortes presupuestarios ha sufrido desde 2011.

En Andalucía podemos observar como bajo la apariencia de interrupción del equilibrio (True, Jones y Baumgartner, 1999) se esconde un simple incrementalismo (Lindblom, 1979). El problema de la educación secundaria entró en la agenda gubernamental por la iniciativa del propio Gobierno andaluz y el PSOE-A, en torno al cual han girado los sindicatos, AMPAS, la asociación de directores de escuelas de secundaria, la de inspectores, etc., incluso IU-CA. Todos estos actores formaron una coalición estable que, aun teniendo discrepancias y conflictos, comparten los valores e ideología y las prioridades y alternativas sobre la política, y son los que participan e impulsan la corriente de las políticas. Las alternativas que proponen ya están limitadas por razones ideológicas, son incrementales, y por eso encajan perfectamente en la corriente de la política, limitando el impacto innovador que la LOE en 2006 podía haber tenido en la corriente de los problemas, que aunque se redefinen, mantienen una clara continuidad. Esta continuidad se refleja en el mantenimiento del control de la gestión de los institutos, en el equilibrio entre centros de gestión directa y concertados, en la aplicación de los procedimientos de promoción de alumnos y en los procedimientos de asignación de alumnos a los centros.

LA COMUNIDAD DE MADRID: LA VISIÓN ECONÓMICA

En el caso de la Comunidad de Madrid, su punto de partida es claramente diferente de las otras dos comunidades autónomas, ya que recibió las competencias en educación no universitaria en 1999 y 2000. Esto implica que todo el desarrollo y ejecución de leyes marco del Estado central, como la LODE y la LOGSE, en el territorio de la Comunidad de Madrid le ha correspondido a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación hasta el año 2000. El Ministerio no definió ningún tipo de problema público, ni objetivo específico para Madrid, ni para ninguna otra Comunidad Autónoma en la que mantuviera la gestión hasta el 2000, por lo que no había una trayectoria clara de la política educativa para Madrid en el momento del traspaso.

Así, en el caso de la Comunidad de Madrid el modelo educativo se pudo definir de manera específica a partir del 2000, pero en el primer momento de ejercicio de la competencia, la preocupación principal de los responsables políticos autonómicos parecía ser la asunción del traspaso sin grandes cuestionamientos de la situación previa. Hay que recordar que el Gobierno autonómico madrileño está en manos del PP desde 1995 hasta hoy con mayoría absoluta. En 1999 y 2000, el PP también tenía mayoría y el Gobierno en el Estado central, que conservó hasta 2004.

¹¹ La falta de financiación del Ministerio en la actualidad está obligando a eliminar algunos de estos programas.

En ese contexto, el traspaso de los medios personales de la Dirección Provincial incluyó mantener al personal directivo en los primeros momentos.

Además, a partir del año 2000 las autoridades educativas madrileñas tenían la expectativa de la entrada en vigor de la LOCE, que se publicó en 2002, y que finalmente no entró en vigor. Esta Ley hubiera abierto la ventana en la corriente de la política para definir un modelo que desarrollara de manera explícita los postulados y valores del PP en el ámbito autonómico. Sus postulados estaban vinculados, en el apartado de la gestión, a dar mayor peso a los colegios concertados y a la introducción de la religión católica como asignatura evaluable en la parte de currículo competencia del Estado central. Sin embargo, al no entrar en vigor la LOCE, la Comunidad de Madrid comenzó a desarrollar en el ámbito autonómico postulados semejantes en la parte competencial que le correspondía, pero sin formularlos de forma explícita en una Ley autonómica o a través de un debate público. No obstante, en 2006 con la LOE surgió una nueva oportunidad para definir el modelo de política de educación secundaria de la Comunidad de Madrid, ya que esta Ley, al dejar un margen de decisión autonómico, facilitaba que los valores del PP de Madrid se desarrollaran plenamente, particularmente en cuanto a la gestión de los centros, la selección del alumnado y la gestión de los recursos humanos.

Hay que tener en cuenta que la Comunidad de Madrid venía desarrollando desde 2003, que llegó, a la Presidencia autonómica Esperanza Aguirre (2003-2012) una práctica que afectaba profundamente al modelo educativo, aunque aparentemente no reformulaba la política educativa.

Hasta 2003, en las zonas recién urbanizadas la Comunidad de Madrid construía colegios públicos de educación primaria y de secundaria, al margen de que concediera también licencias para construir colegios privados que iban a ser concertados, pero con una densidad menor que de institutos públicos. En la práctica esto permitía cierta capacidad de elección a los padres para matricular a sus hijos en las zonas recién urbanizadas. Hay que recordar que desde 1995 gobernaba el PP en la Comunidad de Madrid, y ese periodo coincidió con una enorme expansión inmobiliaria y el desarrollo de muchas nuevas zonas urbanas, con un fuerte crecimiento demográfico, pasando la población regional de 5 millones a 6,5 entre 1995 y 2012.

A partir de 2003 la Comunidad de Madrid comenzó a firmar convenios para los nuevos desarrollos urbanos que incluían la financiación y construcción de los colegios de primaria y secundaria por parte de entidades privadas, a cambio de la cesión durante 75 años del suelo público que estaba reservado para edificar los equipamientos educativos públicos, y de que los colegios fueran concertados, con la condición de que no se construyera ningún otro centro público, ni privado concertado en la misma zona, por lo que no hay competencia.

Otra práctica reseñable del Gobierno madrileño es que, a diferencia de Andalucía, no ha intervenido para que los salarios de los profesores de los centros concertados sean semejantes a los de los centros públicos, por lo que su salario es menor y esa diferencia salarial se la ahorra la Comunidad, que es la que abona los mismos.

La red de centros privados concertados en Madrid ya era amplia, y muy asentada en las áreas centrales de la ciudad de Madrid y otras grandes ciudades de la región. La mayor parte de estos convenios los había firmado el Ministerio de Educación antes del traspaso y suponían algo más de un tercio del total de la oferta de plazas educativas en el año 2000. En la actualidad se ha superado el 50% de oferta externalizada sobre la de los centros de gestión directa en el total de la educación obligatoria, tanto de primaria como de secundaria.

Así, desde 2003 se puede entender que existe un objetivo de ahorro de costes en el Gobierno autonómico, o incluso de eficiencia a corto plazo, que nos permite identificar que los dirigentes de la educación madrileña han definido un problema de costes o de ineficiencia de la prestación de los servicios educativos, más que un problema educativo en sí. No obstante, hay que destacar que esta práctica ha finalizado desde 2009, a causa de que la crisis económica ha impedido que se concedan los créditos bancarios con los que se realizaban estos proyectos.

Podemos ver con este tipo de actuaciones que un elemento clave del equilibrio del subsistema educativo madrileño es el reparto del alumnado entre centros concertados y públicos. Un segundo elemento que podemos identificar es que existe una tensión en el subsistema entre los sindicatos y el Gobierno autonómico.

A partir de 2006, la LOE ha supuesto nuevos elementos en el modelo, que han ido apareciendo como programas parciales, y no como un plan general de la política. Sin embargo, si los analizamos en conjunto podemos ver que tienen un objetivo y valores comunes.

Entre los programas que podemos destacar en la educación secundaria madrileña desde 2006 están el programa de bilingüismo, inglés y castellano, el programa de excelencia educativa y la separación en distintos centros entre Bachillerato y Formación Profesional en la secundaria no obligatoria. Todos tienen un objetivo común,

buscan mejorar el acceso al mercado laboral de los alumnos de educación secundaria. Lógicamente, esto implica la definición de un problema público de falta de adecuación de los alumnos a las necesidades de las empresas (Antón, 2009). También implica un intento por introducir criterios más estrictos de promoción de los alumnos, en línea inversa a los que planteó la LOGSE, y en consonancia con lo que preveía la LOCE.

No obstante, los resultados de estos programas están siendo muy discutidos en los medios por los actores sociales opuestos a esta política. Por un lado, los programas citados han sufrido recortes en los presupuestos con la crisis económica. Por otro lado, sus resultados son limitados. Por ejemplo, el programa de excelencia, que busca clasificar y formar grupos separados de alumnos según su rendimiento en cada centro (A, B, C, D), y que los mejores de toda la Comunidad finalmente acudan a colegios de excelencia separados, todavía no se aplica en muchos centros, pues cuenta con el rechazo de muchos alumnos. El programa de bilingüismo está extendido a la mayoría de los institutos públicos y muchos de los privados concertados, pero se cuestiona que realmente los profesores españoles impartan sus asignaturas en inglés¹².

Otro aspecto relevante es que estos programas se extienden por igual al sector privado concertado y al sector de gestión directa, como también ocurre con los programas de asistencia para alumnos con problemas o necesidades de apoyo, que en principio eran los que la LOGSE preveía para las zonas de menor renta o para las familias con menos recursos. En este punto hay que señalar que los colegios concertados, particularmente los que tenían conciertos anteriores a 2003, tienen autonomía para seleccionar a los alumnos que admiten, aun teniendo en cuenta los criterios de la Comunidad. Los centros concertados posteriores a 2003 se han asentado en zonas con rentas medias altas y altas, por lo que no necesitan filtrar. En conclusión, la mayoría de los alumnos de familias con menos renta estudian en colegios con gestión directa, y aunque existen colegios concertados cuya selección se enfoca a los alumnos de menor renta, la mayoría de estos centros prefieren alumnos de clases medias altas.

Podemos caracterizar el modelo de educación secundaria madrileño por la orientación al mercado en la provisión del servicio y en el tipo de alumnos que busca titular, y por el fomento de la competencia entre los propios alumnos. Es un modelo que busca la eficiencia económica por encima de la integración de los actores sociales, y esto se puede constatar, como han indicado varios actores sociales en sus entrevistas y demuestran las actas del Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid, en el reducido papel que se le da a éste en la práctica, o a los consejos escolares de los institutos. También se puede identificar con el enfrentamiento constante con los sindicatos, incluso con algunos con los que no tendría un enfrentamiento ideológico, como el CSI-F.

Otra característica del modelo es que tiende a dar una cierta autonomía de gestión a los institutos públicos. Estos centros pueden decidir adoptar programas clave, como el bilingüismo o el de excelencia, aunque pierdan con ello los recursos que conlleva. También pueden optar por ofrecer ciertas asignaturas optativas, si identifican una demanda específica más allá de su zona de cobertura. En definitiva, tienen cierta capacidad para tomar decisiones, teniendo en cuenta que la Consejería de Educación también fomenta la competencia entre centros, aportando más recursos a los que consigan mejores ratios en diferentes tipos de indicadores de rendimiento de los alumnos.

No obstante, conviene destacar que la educación secundaria no parece ser una prioridad para el Gobierno de la Comunidad de Madrid, frente a otros temas de agenda como los urbanísticos o los fiscales. Esto no hace que no exista una corriente de la política para este tema, existe y en la misma se pueden identificar los postulados ideológicos del Partido Popular de Madrid, vinculados a una visión en la que priman la competencia, el predominio del sector privado y la preocupación por el rendimiento económico. Además, también tenemos una corriente de problemas, ya que los sucesos y demandas sociales hacen que el tema se convierta en problema público continuamente, cierto que con la ambigüedad de las diferentes definiciones del mismo. En todo caso se han abierto ventanas tanto en la corriente de la política y de los problemas entre 2007 y 2011, en la que también ha coincidido una corriente de las políticas públicas, a través de medios de comunicación, actores sociales afines al PP de Madrid y expertos relacionados con la elaboración de la fallida LOCE, que han aportado opciones y alternativas orientadas al rendimiento económico.

A pesar de la apertura de las ventanas, la Comunidad de Madrid ha desarrollado una trayectoria de la política cuyo equilibrio no ha sido totalmente interrumpido, sino que se ha aprovechado para incrementar y avanzar en la misma línea. Además, el subsistema autonómico está asentado, ya que el Gobierno de la Comunidad de Madrid

¹² La Consejería está tratando de incorporar profesores de países anglo-parlantes para impartir asignaturas no lingüísticas, lo que implica el reconocimiento de que no ha conseguido sus objetivos, pero de momento el Ministerio de Educación no lo permite por ir en contra de los criterios de selección del profesorado, tanto en los colegios de gestión directa como en los privados con acuerdo.

tiene un conjunto de actores aliados, como determinados sectores de la Iglesia Católica, AMPAS católicas, patronales de escuelas concertadas, y deja en frente a los sindicatos de todo signo ideológico.

CONCLUSIONES

Si comparamos estos tres casos, podemos ver algunos elementos relevantes:

- Cada uno de ellos han desarrollado modelos con objetivos diferentes, definidos a nivel autonómico por sus responsables políticos.
- A la hora de definir sus objetivos, cada gobierno autonómico ha primado los criterios ideológicos. En los dos casos en que el modelo de educación secundaria autonómico lo ha desarrollado un partido con mayoría absoluta, estos objetivos responden claramente a los valores de sus dirigentes y sus partidos a nivel autonómico. En el caso en el que han predominado los gobiernos de coalición, se ha creado un modelo más consensuado, aunque no exento de tensiones.
- Los gobiernos autonómicos también responden a situaciones específicas de sus sociedades y sus entornos que son claramente diferentes en cada caso, situaciones y demandas que eran diferentes antes del traspaso de la competencia. En este sentido, las comunidades autónomas demuestran su adaptación y cercanía a problemas concretos.
- La promoción de las políticas, con la definición de problemas y objetivos, ha partido de los dirigentes gubernamentales en los tres casos, y en los cambios de cada uno.
- Dado que la iniciativa ha sido gubernamental, el asentamiento en la agenda gubernamental ha estado muy controlada.
- Contrasta en los casos vasco y andaluz que, con la publicación de la LOE en 2006, el primero pretende ser incrementalista, pero esconde cambios profundos o rupturas de la política. Andalucía por el contrario, ha elaborado su propia ley para plantear cambios profundos en su política, pero hay más incrementalismo de lo que parece. En el caso madrileño la LOE es directamente una oportunidad para intensificar las características de su modelo.

En suma, si miramos las tres preguntas que nos formulamos inicialmente con respecto a estas tres comunidades autónomas, la primera de ellas – ¿por qué se definieron diferentes modelos si el marco general del Estado es el mismo? – la respuesta es que han hecho así porque responden a muy diversos ambientes sociales, que les hace desarrollar diferentes respuestas a diferentes problemas públicos. La ventana de oportunidades derivadas de los problemas actuales (Zahariadis, 1999) es específica para cada comunidad autónoma, aunque puede ser abierta debido a los cambios en la legislación estatal. Por lo tanto, la jurisdicción autónoma de educación secundaria ha cumplido su objetivo de adaptar las políticas de ambientes sociales y la respuesta a la pregunta: “¿Se adaptan a las diferentes situaciones de cada comunidad autónoma?” es afirmativa, también.

La contestación a la pregunta “¿Qué criterios siguen las distintas comunidades autónomas para definir sus políticas?” es la ideología de los partidos gobernantes, que permite la identificación clara de las decisiones de los votantes, pero también implica mayores tensiones y disputas en las políticas educativas, puesto que la falta de acuerdo entre las partes hace que se interrumpa la trayectoria de la política cuando se producen cambios de partido gubernamental, así como ocurre en el Estado central. Son los partidos de gobierno los que más influyen en las corrientes políticas y permiten identificar cuando se abre una ventana de oportunidad política (Zahariadis, 1999).

“¿Se integra en los procesos de definición de los problemas y los objetivos a los actores sociales?” La respuesta es que los actores sociales participan formalmente en los consejos escolares de las distintas comunidades autónomas, pero también tienen relaciones informales con los actores gubernamentales. Sin embargo, los sectores sociales que ideológicamente están más relacionados con los partidos gobernantes tienen más relaciones informales y una mayor influencia en las políticas de cada comunidad analizada.

Además de estos hallazgos que podemos considerar sistémicos, que muestran como los gobiernos autonómicos utilizan su capacidad para tomar decisiones estratégicas en una materia concreta, la comparación de los casos nos permite llegar a algunas conclusiones respecto a las políticas de educación autonómicas.

Un elemento especialmente relevante que podemos comparar es la autonomía de los centros educativos, objetivo de los sucesivos marcos legales estatales desde 1970 (Hanson 1994; Bolívar, 2004b; Madera, Martín y Pérez, 2014). Esta autonomía se vinculó, en la LODE (1985), a la creación del Consejo Escolar, encomendándole al

mismo en la LOGSE (1990) la definición de un proyecto educativo en el centro y la elección del director del mismo. Este incremento de funciones también incluía la posibilidad de que los institutos públicos asumieran mejoras en su gestión interna por sí mismos, al igual que hacían algunos centros privados concertados. Esta posibilidad de dotar de autonomía a los institutos públicos de educación secundaria debía haber sido impulsada e implementada por las comunidades que tenían traspasada la competencia, como Andalucía y País Vasco, y Madrid desde el 2001.

En el caso andaluz, la autonomía de los centros es un aspecto que se desarrolló poco. Los sucesivos gobiernos andaluces previos a la LOE implementaron el marco legislativo estatal sin impulsar la autonomía de los centros educativos públicos para diseñar un proyecto educativo propio o medidas de calidad en la gestión. Tampoco se impulsó esta capacidad en el caso madrileño antes de 2006. Sin embargo, en el caso vasco sí se impulsó alguna autonomía en los centros públicos, aunque los proyectos educativos que desarrollaron los centros públicos estaban derivados del modelo lingüístico que elegían los padres. No obstante, esta capacidad de elección se trasladó a la mayoría de los programas y proyectos pedagógicos propios, al igual que los concertados, y orientar el centro hacia cierto tipo de estudios. Es una diferencia esencial con el caso andaluz, en el que la Consejería implantaba en la práctica los programas en todos los centros públicos o, en su caso, decidía en cuáles los implantaba. Con todo, hay que señalar que esta pequeña autonomía de los institutos públicos vascos no era una decisión expresa del Gobierno vasco, sino el resultado a lo largo del tiempo de los acuerdos políticos de las coaliciones, que dejaban que los programas fueran optativos para los centros, tanto públicos como concertados, para no entrar en conflicto entre ellos. En el caso madrileño todavía hay que ver si esta autonomía se desarrolla.

A partir de 2006 la LOE convirtió la posibilidad de que los centros educativos públicos pudieran desarrollar su propio proyecto educativo y de gestión en un mandato, aunque eran las comunidades autónomas las que debían desarrollar y precisar el contenido de estos proyectos educativos que los centros de enseñanza secundaria debían presentarles. Al llegar el tema de la autonomía de los centros a los subsistemas políticos autonómicos, con los traspasos, lo ha hecho sin una clara prioridad. A pesar de que la gestión de los centros es una de las funciones más importantes traspasadas a las CC.AA., en ninguno de los tres casos analizados se encuentra este tema como prioritario, ni tampoco la introducción de herramientas de gestión calidad en el conjunto del sistema educativo. Los proyectos educativos y la calidad de la gestión de los centros de enseñanza son temas de la corriente de las políticas, que provienen de los informes de los expertos, (Hanson, 1994; Bolívar, 2004b) y que no encuentran abiertas las ventanas en la corriente de problemas, ya que no se identifican como problemas públicos, y tampoco están claros los valores ideológicos que podrían encajar en la corriente de la política. Son temas que llegan a formularse, en el sentido que se recogen en la legislación (Madera, Martín y Pérez, 2014; 289) pero que no se llegan a implementar en la práctica, básicamente porque las consejerías, y antes el Ministerio, controlan con multitud de normativas administrativas las acciones de los centros (Hanson, 1994; Bolívar, 2004b).

En los tres comunidades autónomas analizadas, la corriente de los problemas ha ido definiendo asuntos diferentes. En el caso del País Vasco se ha definido como problema público fundamental el lingüístico, resultado de un conflicto social que está más allá de la educación secundaria y es un tema que siempre encuentra coincidencia con la corriente de la política en el sistema político vasco, ya que la ventana de este último está permanentemente abierta.

En el caso de Andalucía se han definido como problemas públicos el abandono y el fracaso escolar, dos caras de un mismo asunto. La ventana de la corriente de los problemas coincidió con la ventana de la política, en tanto que entró en el programa de los partidos políticos andaluces, y que es un tema de especial relevancia social (Zahariadis, 1999) y una oportunidad para el partido de gobierno.

En el caso de la Comunidad de Madrid la ventana de la corriente de problemas se abrió doblemente, por un lado con la necesidad de extender la oferta de centros con un bajo coste, y por otro lado con la necesidad de adaptar el modelo educativo a las demandas productivas. En este caso, la ventana de la política la define el partido de gobierno, que la abre como oportunidad de cambiar el modelo heredado del Estado central.

En los tres casos se han abierto al tiempo las ventanas de las corrientes de problemas y de políticas para que cada Comunidad Autónoma haya definido su política de forma diferente. Sin embargo, no se ha abierto la ventana de la política pública para los temas y políticas que han desarrollado. Aunque lo fundamental es la apertura simultánea de las ventanas de oportunidades de las corrientes de problemas y de política (Zahariadis, 1999).

Junto a la autonomía de los centros, otro elemento que han ido configurando los modelos educativos es el papel de los actores sociales involucrados en la educación. Los tres casos expuestos tienen en común el impulso de las políticas por parte de los respectivos gobiernos, que asumen el rol de director (Dente y Subirats, 2014:123).

Esto no significa que los actores sociales no tengan papel en los tres subsistemas autonómicos, pero sí que este es el de apoyo o no a la acción gubernamental, con una notable excepción en los tres casos: los partidos políticos de gobierno, que tienen el papel de promotor de la política (Dente y Subirats, 2014:122). El resto de los actores, como AMPAS, asociaciones de estudiantes, sindicatos y patronales, tienen más o menos influencia en la política en la medida en que están en sintonía con los partidos gubernamentales, asumiendo roles de aliados u opositores (Dente y Subirats, 2014:126). El recurso fundamental que aportan los actores sociales en los tres análisis es el de apoyo social y, en su caso, la movilización.

En el País Vasco, la relevancia de los actores sociales que no son partidos es mayor, como consecuencia de que los partidos gubernamentales no tienen mayorías absolutas, y el recurso de apoyo social y consenso político es más relevante. En el caso andaluz los actores sociales también han aportado sus recursos de consenso, los aliados, o disenso, los opositores, alineándose estos actores sociales en un claro eje político a la izquierda o a la derecha. En el caso madrileño, el gobierno y el PP de Madrid han considerado menos necesario el recurso del apoyo social, aunque esto no ha evitado que los actores sociales hayan asumido sus roles de aliados u opositores, siendo estos últimos el conjunto de los sindicatos, y las AMPAS y asociaciones estudiantiles que podemos considerar laicas.

En resumen, vemos como bajo el mismo marco legal se configuran modelos educativos diferentes, con subsistemas de políticas educativas distintos, que responden cada uno a sus prioridades, aunque en todos los casos éstas están definidas por los partidos de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA

- Antón, A. (2009) *Políticas educativas ante la crisis*. Madrid: Fundación 1º de mayo.
- Barzelay, M. y R. Gallego
- (2006) “From ‘New Institutionalism’ to ‘Institutional Processualism’: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”, en: *Governance*, vol. 23, nº 2, pp. 209-223. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2006.00339.x.
 - (2010) “The Comparative Historical Analysis of Public Management. Policy Cycles in France, Italy and Spain: Symposium Introduction”, en: *Governance*, vol. 23, nº 2, pp. 209-223. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x
- Baumgartner, F. R., y Jones B. J. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press. DOI: 10.5860/choice.31-0574.
- Beltrán Llavador, J.; Hernández Dobon, F.; Montané López, A. (2008) Tradición y modernidad en las políticas educativas en España: una revisión de las últimas décadas, en: *Revista Iberoamericana de Educación (OEI)*, 2008, num. 48, p. 53- 71.
- Boix, M., y García Suárez J. A. (1985) *La LODE. Anàlisi i comentaris desde Catalunya a una llei controvertida*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Bolívar, A. (2004a) “La educación secundaria obligatoria en España. En la búsqueda de una inestable identidad”, en: *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación (REICE)*, vol. 2, nº 1 (Disponible en: <http://www.ice.deusto.es/RINACE/reice/vol2n1/Bolivar.pdf>).
- Bolívar, A. (2004b): “La autonomía de centros escolares en España: entre declaraciones discursivas y prácticas sobrerreguladas”, en: *Revista de educación*, nº 333, pp. 91-116 (enero-abril) <http://www.revistaeducacion.mec.es/re333.htm>
- Bonal, X. (2002) “El balance público-privado en el sistema de enseñanza español: evolución y efectos sobre las desigualdades educativas”, en: *Educación*, nº 29, pp. 11-29.
- Bonal, X. (2011) *Descentralización de la política educativa: balance y perspectivas de futuro*. Ponencia presentada en el I Seminario sobre educación y políticas educativas en España, Madrid, 15-17 de noviembre de 2011.
- Bozal, V., y Paramio L. (1975) *La enseñanza en España*. Madrid: Comunicación.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014): *Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel. DOI: 10.17141/iconos.53.2015.1847.
- Fullan, M. (2002) *Los nuevos significados del cambio en educación*. Barcelona: Octaedro.
- Gómez Llorente, L. (1983) “La política educativa”, en: *Cuadernos de Pedagogía*, nº 100. pp. 77-81.

Hanson, E. (1994). "Democracy, Decentralization and School-Based Management in Spain", en: *La Educación*, Vol. 38, N° 2, pp. 319-334.

Kingdon, J. W. (1995) *Agendas, Alternatives and Public Policies* (2ª ed.). New York: Harper Collins College Publishers (1ª ed. 1984).

Lindblom, C. (1979) "Still Muddling, not yet through", en: *Public Administration Review*, vol. 39, nº 6, pp. 517-526. DOI: [10.2307/976178](https://doi.org/10.2307/976178).

Madera, E.; Martín, P.; y Pérez, L. (2013) "Políticas Públicas de las Comunidades Autónomas. Descentralización y Servicios de Bienestar", en: Ferri, Jaime (ed.) *Política y Gobierno en el Estado autonómico*, Tirant lo Blanc, Valencia, pp. 269-309.

Subirats, M. (1975) "Los primeros cuatro años de la Ley General de Educación", en: *Cuadernos de Pedagogía*, vol. 1, pp. 2-5.

True, J. L., Jones, B. D. and Baumgartner, F. R. (1999) "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", en: Sabatier, P. (ed.) *Theories of the policy process*. Boulder (Colorado): Westview Press. pp. 97-116.

True, J. L., Jones, B. D. and Baumgartner, F. R. (2007) "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking", en: Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the policy process* (2ª ed.). Boulder (Colorado): Westview Press, pp. 155-187.

Tyack, D. y Cuban, L. (2000) "En busca de la Utopía", en: autor *Un siglo de reformas en las escuelas públicas*. México: FCE/SEP.

Zahariadis, N. (1999) "Ambiguity, Time and Multiple Streams", en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder (Colorado): Westview Press, pp. 73-93.

Zahariadis, N. (2007) "Ambiguity, Time and Multiple Streams", en Sabatier, Paul (ed.) *Theories of the Policy Process*. (2ª ed.) Boulder (Colorado): Westview Press, pp. 65-92.

Fuentes documentales consultadas:

Consejo Escolar de Andalucía (2010) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo de Andalucía 2007-08, 2008-09*, Sevilla, Consejería de Educación de Andalucía.

Consejo Escolar de Andalucía (2008) *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo de Andalucía 2005-06, 2006-07*, Sevilla, Consejería de Educación de Andalucía.

Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2012) *2012 Informe sobre la situación de la Enseñanza no Universitaria en la Comunidad de Madrid*; Madrid, Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2008) *Informe sobre la situación de la Enseñanza no Universitaria en la Comunidad de Madrid Curso 2005-2006*. Madrid, Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

Consejo Escolar de la Comunidad de Madrid (2009) *Informe 2009 sobre la situación de la Enseñanza no Universitaria en la Comunidad de Madrid Curso 2007-2008*. Madrid, Consejería de Educación, Juventud y Deporte.

Consejo Escolar de Euskadi (2012) *Informe sobre la situación de la enseñanza en Euskadi, 2008-2010*, Vitoria-Gasteiz, Consejo Escolar de Euskadi.

Consejo Escolar de Euskadi (2010) *Informe sobre la situación de la enseñanza en Euskadi, 2006-2008*, Vitoria-Gasteiz, Consejo Escolar de Euskadi.

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, modificada por Ley 30/1976, de 2 de agosto. (B.O.E. de 6 de agosto de 1970, modificación at B.O.E. de 3 de agosto de 1976) en: www.cyberpadres.com/legisla/boe_14.pdf

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (BOE de 4 de Julio de 1985), en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-1985.html

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenamiento General del Sistema Educativo (BOE de 4 de octubre de 1990), en: <http://www.uclm.es/profesorado/Ricardo/LOGSE2.htm>

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la Participación, la Evaluación y el Gobierno de los Centros Docentes (BOE de 21 de noviembre de 1995), en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/derogadas/R1-LO9-1995.T4.html

Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (BOE de 24 de diciembre de 2002), en: www.boe.es/boe/dias/2002/12/24/pdfs/A45188-45220.pdf

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (BOPV de 25 de Febrero de 1993), en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l1-1993.html

Ley 2/1993, de 19 febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV de 25 de Febrero de 1993), en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/pv-l2-1993.html

Ley 3/2008, de 13 de junio, de segunda modificación de la Ley de la Escuela Pública Vasca (BOPV de 23 de Junio de 2008), en: http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/PV-L3-2008.html

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (BOJA 26 de diciembre), en: <http://www.lexureditorial.com/boe/0801/01184.htm>

El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México

Martín Vera Martínez

Universidad Autónoma de Baja California, México

martin.vera@uabc.edu.mx

Resumen

El presente artículo tiene como fin presentar un análisis, sobre la base de un estudio de caso que permita corroborar aspectos ya expuestos por otros autores respecto de la relación entre transparencia y corrupción. A tal fin se analizará el caso mexicano y se sostendrá que los cambios normativos que facilitan el acceso a la información no son suficientes para influenciar positivamente en la relación entre transparencia y corrupción que, debido a su complejidad, debe contemplar otras variables para contribuir efectivamente en el contexto señalado.

Palabras clave

Transparencia, acceso a la información pública, corrupción, México, participación ciudadana.

Access to public information and its impact on corruption. The case of Mexico

Abstract

This paper aims to present a analysis, based on a case study to corroborate aspects already discussed by other authors regarding the relationship between transparency and corruption. To this end the Mexican case is analyzed and it will be argued that normative reforms which facilitate the access to information are not enough to positively influence the relationship between transparency and corruption which, due to its complexity, should consider other variables in order to really contribute the context indicated.

Key words

Transparency, public information access, corruption, México, citizen participation.

INTRODUCCIÓN

Desde los tiempos de Aristóteles y su relato sobre *La Política* se ha destacado la importancia de la evolución de la democracia en un marco de libertad, en donde los ciudadanos puedan tener acceso a juzgar los asuntos públicos con el fin de generar un equilibrio de las fuerzas políticas. La información, como punto angular de un sistema democrático ha conllevado a la participación ciudadana en los actos de gobierno y ha sido abordada desde la democracia ateniense hasta nuestra actualidad. Sin embargo, el desarrollo de la vida política no ha sido ajena al mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima por medio de actos de corrupción que han tratado de ser combatidos por medio de reformas jurídicas, resoluciones gubernamentales y diseño de políticas públicas, en las que la principal estrategia para disminuir la corrupción en el Estado ha sido concentrado en ampliar y facilitar las vías de acceso del ciudadano a la información pública relativa a los actos de gobiernos. De esta manera, se presenta una relación compleja entre transparencia y corrupción donde el acceso a la información no resulta en determinados casos suficiente para contribuir positivamente a dicha relación de naturaleza compleja, debiéndose complementar con otros factores.

El presente artículo tiene como fin analizar un estudio de caso que permita corroborar aspectos ya expuestos por otros autores respecto de la relación entre transparencia y corrupción. A tal fin se analizará el caso mexicano y se sostendrá que los cambios normativos que facilitan el acceso a la información no son suficientes para influenciar positivamente en la relación entre transparencia y corrupción que, debido a su complejidad, debe contemplar otras variables para contribuir positivamente en el contexto señalado. En tal sentido se presentará en primer lugar una revisión de la literatura sobre los ejes temáticos de estudio, a saber la corrupción, la transparencia y la naturaleza de la relación entre ellos. En segundo lugar, se expondrán los criterios metodológicos. En tercer lugar se analizarán los datos presentados para finalmente presentar las conclusiones de la investigación.

REVISIÓN DE LA LITERATURA. TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y EL FENÓMENO DE LA CORRUPCIÓN EN LOS ACTOS DE GOBIERNO. RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y CORRUPCIÓN

La transparencia de la información pública se ve motivada a ejercerse o demandarse por tener el atractivo de abatir la corrupción, optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al tener éstas la posibilidad de utilizar las leyes de acceso y transparencia como herramienta para nutrir de mejores contenidos la toma cotidiana de decisiones que se realizan día con día. En este orden de ideas, cuando la transparencia se encuentra orientada hacia el ejercicio o administración pública, hace referencia a valores sociales como la honestidad, la claridad, la participación y el respeto a las reglas tanto para el gobernante como para el gobernado (Bellver, 2007). Si bien no existe una definición uniforme de la transparencia, lo cierto es que tanto los conceptos vertidos por los organismos internacionales y la doctrina especializada en la materia son coincidentes respecto de que la definición de transparencia se encuentra estrechamente relacionada con la confianza. Según Hilda Nassens (2010), la transparencia “es un atributo o cualidad que permite tener más información clara y precisa sobre una persona o algo, lo que redundaría en el aumento de nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación”. Conforme a lo indicado, podemos definir a la transparencia como la demanda de los ciudadanos hacia los mercados y a los gobiernos para sostener instituciones confiables tanto por sus políticas como por sus resultados (Secretaría de Gobernación, 2013). La referencia a la calidad de la confiabilidad es destacada por Florini (1999), quien aporta su visión al ejercicio de la transparencia por medio de actos tales como la “la divulgación, por parte de las instituciones, de información que es relevante para evaluarlas”. Así entendida, la transparencia permite la divulgación de información sobre las instituciones que son relevantes para la evaluación de los organismos públicos y, en tal sentido, es un tema que ha generado gran preocupación para las ciencias sociales contemporáneas, al grado de reconocer su contribución a la búsqueda de un régimen de administración eficaz y democrática. Por supuesto que tal conceptualización no es ajena a su rol frente a la administración pública, ya que transparentar la gestión pública, como sostiene Ontiveros (2005), implica favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos ejerciendo su derecho humano a demandar información precisa, confiable y comprobable de su mandato al gobierno.

La transparencia puede dividirse en dos grandes grupos de ejecución de la política de acceso a la información. Por un lado, existen aquellas políticas llamadas también de primera generación, que apuntan a abrir los archivos oficiales o de acceso a la información pública y su expresión más conocida la constituyen las leyes de acceso a la información (Molina & Vieyra, 2012). Dichas políticas proponen una dinámica verticalista que sostiene que si se tiene acceso a la información pública, los ciudadanos contarán con las herramientas fundamentales para controlar mejor lo que hacen los gobiernos, fortalecer la participación ciudadana y la democracia moderna (Rose-Ackerman, 1999). Cabe destacar que las leyes de acceso a la información, como ejemplo de políticas de transparencia de primera generación, tienen generalmente su origen en contextos de recambio político a nivel nacional; reflejan

objetivos amplios y abstractos, y no necesariamente los ciudadanos entienden que estén relacionadas con su vida cotidiana (Vieyra, 2009). Ejemplo de lo antedicho son las estrategias anticorrupción, los planes de acción y la creación de organismos y comisiones especializadas en la lucha contra la corrupción, lo cual no implica que para la realización de determinado objetivo se emprendan políticas de segunda generación o bien éstas últimas combinadas con las de primera.

Por otra parte, el otro grupo de políticas de transparencia, denominadas de segunda generación, o transparencia focalizada, tienen como objetivo “la divulgación de una información específica, identificando y diagnosticando un objetivo político preciso para la divulgación de información” (Dassen et al., 2012), generalmente pudiendo obtener resultados concretos en el corto y el mediano plazos respecto del comportamiento esperado de las entidades objetivo, según el nivel de la comprensión y coordinación de los usuarios de la información. Sin embargo, cabe destacar que dicha información, aunque pueda ser disponible y accesible, al no ser comprendida por quien la accede puede tener como resultado el desinformar o bien diferir de la que se espera obtener a través de una política de acceso a la información a nivel general (Graham, 2002). De esta manera, la transparencia como concepto constituye una exigencia ubicua en el mundo de la política democrática: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios, recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder. El funcionamiento de las instituciones del Estado, acompañadas de un ejercicio eficaz, eficiente y ético de la gestión pública constituye el sustento de cualquier sociedad que quiera consolidarse como democrática.

Con relación al fenómeno de la corrupción –derivado del latín *corruptio*, y cuyo significado tiene distintas acepciones como son descomposición, putrefacción, degradación, depravación, pervasión y malignidad–, se conoce que es Aristóteles el primero en utilizar este vocablo, hoy tan extendido y multicultural, mismo que invoca para referirse a la degeneración que alcanzan las formas de gobierno monárquico, aristocrático y democrático, derivándose de su génesis las formas corruptas que son respectivamente, tiranía, oligarquía y demagogia. De forma más actualizada, Della Porta y Vanucci (2002) la definen como “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para beneficios privados”. Es decir, estaremos en presencia de un acto de corrupción cuando se produzca una violación de alguna norma -ya sea por acción u omisión- establecida por funcionarios o actores sociales encargados de vigilar, gestionar o administrar los recursos públicos. Dentro de las principales características del fenómeno podemos destacar el rompimiento del tejido social, puesto que su presencia disminuye la confianza de los ciudadanos en las instituciones, el gobierno y entre ellos mismos, afectando el nivel ético de la sociedad en su conjunto y, como fenómeno mundial, todos los tipos de gobierno son susceptibles en alguna medida de su existencia. Stephen D. Morris (1991) elaboró tres proposiciones básicas para explicar el origen de la corrupción, siendo destacable para nuestro análisis aquel que reza que la corrupción tendrá origen cuando exista un desequilibrio estructural que influye sobre las organizaciones sociales para influir sobre el comportamiento político.

De esta manera y tomando en consideración lo referido, la relación entre transparencia y corrupción ha sido ya señalada en la doctrina. Investigaciones previas realizadas por Álvaro Cuervo Cazurra (2014) concluyeron que la transparencia por sí misma no es suficiente para combatir la corrupción, y que la misma debe ser complementada por sistemas de control y castigo para los agentes que cometen actos de corrupción, incluyendo un rol activo de sociedad civil y los medios de comunicación. En este sentido, Bauhr y Grimes (2014) indican que la relación entre transparencia y corrupción no es sincrónica y predecible, sino que por el contrario debe ser examinada a fin de poder considerar otros factores que la complementen para poder generar impactos positivos en la reducción de los niveles de corrupción, ya que no siempre niveles altos de transparencia se traducen en una disminución del fenómeno de la corrupción. Lindstedt y Naurin (2010) también argumentan que no necesariamente instituciones políticas más transparentes sean un método efectivo para combatir la corrupción, donde la publicidad y la rendición de cuentas por sí mismas no serían la solución al problema. La tesis de los autores concluye que soluciones externas generadas fuera del sistema institucional pueden ser más efectivas y complementarias a la relación transparencia-corrupción, como sería la generación de un entorno que promueva la libertad de prensa. En palabras de Aguilar-Bustelo (2010) el ejercicio estándar de evaluación –de la relación transparencia/corrupción– no cuestiona la estructura de la política y del programa sino que la presupone correcta. En este sentido, Arellano Gault (2008) sostiene que la transparencia como criterio establece una serie de parámetros deseables en una interacción organizativa que son difíciles de alcanzar a menos que exista un esfuerzo específico de los actores por incorporarla e internalizarla. Es por ello que las organizaciones deben construir la transparencia y no sólo adaptarla o localizarla. Podemos concluir entonces que la literatura confronta la idea que admite como verdadera la relación causal esta-

blecida entre transparencia y corrupción, esto es, que a mayor transparencia del ejercicio de funciones y a mayor acceso a la información pública, menor grado de corrupción vigente en una sociedad determinada, sino que propicia la indagación de otros complementos o factores que deban ser insertados en la relación entre transparencia y corrupción.

HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

Tal como lo evidencia la literatura, existe una relación entre la transparencia de los actos públicos –y en consecuencia el acceso a la información por parte de los ciudadanos– y los niveles de corrupción de un Estado. Ahora bien, si el Estado Mexicano cuenta con mecanismos normativos tendientes a facilitar políticas de transparencia para un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos, ¿son dichas normas suficientes para impactar positivamente en la relación entre transparencia y corrupción en tal contexto? ¿El caso de México obedece a la relación entre transparencia y corrupción? ¿Han impactado las políticas de gobierno abierto en la disminución de los casos de corrupción? ¿El acceso a la información pública necesita de otros mecanismos para disminuir los índices de corrupción? Sostenemos que en el caso mexicano existe una relación entre transparencia y corrupción y que la misma no refleja, hasta el momento, indicadores positivos respecto de la disminución de la corrupción en el Estado.

A fin de poder corroborar la hipótesis señalada, se analizarán dos tipos de fuentes, por un lado fuentes normativas y por el otro el indicador de percepción de la corrupción (IPC)¹ de la organización *Transparency International* (TI)². Respecto de las fuentes normativas, se presentarán las principales normas jurídicas que permiten al ciudadano ejercer su derecho de acceso a la información pública y exigir la transparencia en los actos de gobierno. Con relación al indicador de TI, se ha decidido utilizarlo debido a que ha sido reconocido por más de 90 países en el mundo como indicador certero respecto del grado de percepción de la corrupción por parte de los ciudadanos de los países que se auditan. Asimismo, la labor de TI ha sido reconocida por organizaciones internacionales tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y por cada uno de los países de la organización, incluido México. El marco temporal elegido para la selección de las fuentes será desde 1998 hasta 2013.

Luego de presentar el relevamiento de las fuentes, se ofrecerá la relación entre transparencia y corrupción por medio de la comparación de los resultados. Así, se compararán las variables para poder indagar si existe una relación “más-menos” entre los mecanismos normativos y el índice de corrupción. Con mayor precisión, se tratará de examinar si hay una relación proporcional que refleje que a mayor número de normas que se han generado para posibilitar la transparencia de los actos públicos existe una mayor disminución del índice de corrupción. Por el contrario, si lo antedicho no se evidencia, analizaremos qué otros factores debieran tenerse en consideración para complementar dicha relación e impactar positivamente en la disminución de la corrupción en el caso mexicano. Cabe aclarar que si bien no desconocemos que existen determinadas normas que para tener incidencia en los índices de corrupción debieran cotejar un marco temporal más extenso, consideramos que el presente trabajo tiene como fin realizar un aporte sobre la situación actual de la relación transparencia-corrupción en México, dejando abierta la exploración temporal y el impacto de las últimas reformas administrativas para próximas investigaciones.

RESULTADOS DEL RELEVAMIENTO DE DATOS. VARIABLES NORMATIVAS Y ESTADÍSTICAS

El sistema de acceso a la información pública y transparencia en México (1998-2013)

Las reformas normativas registradas entre 1998 a 2013 para crear una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas se inscriben en tres grandes vertientes: el robustecimiento del control interno cada uno de los tres poderes federales, la neutralización del sistema (los tres poderes empiezan a vigilarse mutuamente) y el avance en la capacidad de la ciudadanía para acceder a la información generada por el gobierno, en concordancia con procesos similares que se replican internacionalmente. En México, el derecho a la información se incluyó por primera

1 Dicho indicador es una “encuesta de encuestas” basadas en información de diversas encuestas de opinión pública (como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial) sobre la magnitud de la corrupción en 120 países, que refleja las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país. Además TI ha instaurado capítulos nacionales que desarrollan diversas actividades de monitoreo, evaluación de políticas nacionales y procesos gubernamentales.

2 Al nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas. La Secretaría Internacional de TI trabaja con el sector privado y organizaciones internacionales tales como la OCDE, para fortalecer el marco político y legal de los negocios internacionales. Mientras la Secretaría Internacional dirige la agenda internacional de la organización, más de 80 Capítulos Nacionales en distintos países encabezan el movimiento de TI a nivel de base. Para mayor información consultar <http://www.transparency.org/>

vez en la Constitución de 1997, en el marco de la denominada “reforma política”, en donde se modificó el Artículo 6° constitucional para añadir el texto que reza el derecho a la información será garantizado por el Estado, un precepto complementario del Artículo 8° que ya reconocía el derecho de petición³. Tal como lo señala el Dictamen de la Cámara de Senadores, “mediante la reforma..., se ha elevado a rango constitucional el derecho de la información, que es una de las bases de sustentación de la democracia como sistema de vida”^{4,5} Sin embargo tal garantía individual careció de soporte en la legislación secundaria hasta la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 11 de junio de 2002⁶. Además se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyo objetivo radicó en promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en posesión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El 5 de julio de 2010 se publicó en el DOF un decreto por el que se reformaron los Artículos 3° (fracciones II y VII), y 33° de la LFTAIPG, lo que implicó la modificación de la denominación del “Instituto Federal de Acceso a la Información” por la de “Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”. A la ley le siguieron otras leyes equivalentes en las entidades federativas. Sin embargo, éstas no fueron una mera copia de la ley federal, sino que siguieron diferentes modelos. Para finales de 2007 todos los estados de la república contaban con una ley en la materia aunque los criterios y normas de esas leyes variaban notablemente. De igual forma en este marco histórico se enunciaron los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 que tenían como objetivo construir un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal en donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones y cuenten con acceso permanente a la información.

En respuesta a este problema, se gestó un movimiento que pugnaba por una reforma constitucional que permitiera eliminar las diferencias en el ejercicio del mismo derecho. Un grupo de gobernadores presentó a la consideración del Congreso de la Unión un documento conocido como la “Iniciativa Chihuahua”, en donde se proponía añadir al Artículo 6° constitucional los criterios mínimos para ejercer el derecho de acceso a la información. Este documento fue la base para que el Constituyente Permanente aprobara en 2007 la reforma que adicionó el segundo párrafo del Artículo 6°. El texto reformado de dicho Artículo contiene los principios y bases del ejercicio del derecho en todo el país; en otras palabras, establece el estándar mínimo del ejercicio del derecho y sienta los principios de la política de transparencia gubernamental,⁷ lo que significa que debe facilitarse el desarrollo de mecanismos de acceso que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera expedita el acceso a la información, a sus datos personales y a la rectificación de estos últimos. Luego de la reforma, se reformaron 19 leyes y se expidieron 12 nuevas. En materia federal, el Senado de la República aprobó en diciembre de 2009 una reforma sustantiva a la LFTAIPG. Primeramente se crearon órganos garantes de acceso a la información, los cuales tienen como función central sustanciar de manera expedita los procedimientos de revisión respecto de las negativas de acceso a la información. En segundo lugar, se reconoce el derecho a la protección de los datos personales y los derechos conexos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.⁸ La última reforma se llevó a cabo el 7 de

3 Si bien es cierto que durante muchos años existió el derecho de petición, reconocido por el Artículo 8° de la Constitución, éste sólo obligaba a la autoridad a emitir acuerdo por escrito con respecto a una solicitud, también presentada por escrito por un particular. Tal acuerdo podía negar una solicitud de información, argumentando que era un “secreto administrativo”, o que la autoridad no la tenía, o que carecía de facultades para divulgarla. La ausencia de respuesta, por regla general, se consideraba una negativa ficta.

4 Cámara de Diputados, LV Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México: Porrúa, p.372.

5 En un primer momento, se entendió que este derecho se concretaba al garantizar el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, posteriormente su interpretación se centró en el debate sobre las implicaciones que tendría tal derecho sobre la regulación de los medios de comunicación en el país. Finalmente su concepción fue ampliándose considerando tal derecho como una “garantía” que implicaba el acceso a la información gubernamental

6 Para la elaboración de la ley fueron tomadas en cuenta las iniciativas del diputado Miguel Barbosa; la del presidente Vicente Fox y los grupos parlamentarios del PRD, PRI, PT, PVEM y Convergencia Democrática, elaborada por el Grupo Oaxaca. Ver Escobedo, Juan Francisco (2003). *Mobilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública, Derecho comparado de la información*, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. También se hizo referencia a la emisión del Código de Ética para la Administración Pública Federal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio del año 2002. Este Código tiene como propósito la difusión de reglas claras para que, en la actuación de los servidores públicos, impere invariablemente una conducta digna.

7 Para un análisis detallado del contenido de la reforma constitucional véase, entre otros, Bustillos y Carbonell (2007). *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Carbonell, Miguel, 2008, *El régimen constitucional de la transparencia*. México: UNAM; Salazar, Pedro (2008). *El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. México: UNAM-IFAI.

8 La Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares también amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI, el que para efecto de esta materia se constituye como una autoridad administrativa federal. Asimismo, modificó su nombre al de “Instituto Federal del Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”

febrero de 2014⁹, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, a partir de la cual el Artículo 6° provee de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Evolución en los estados de la república. La constitucionalización de un derecho fundamental

El fenómeno de la transparencia no fue ajeno al ámbito local. Cada Estado tiene su ley y su propio instituto, con reglamentos, procedimientos similares, con mayores o menores alcances para el ejercicio del derecho. El sistema federal del Estado mexicano se constituye por 3 poderes federales, 31 entidades federativas y un Distrito Federal y amplía la diversidad de leyes que regulan en los estados y la Federación el derecho de acceso. De esta manera podemos observar la constitucionalización del derecho según el siguiente esquema:

TABLA 1

Reformas a las leyes en materia de Transparencia y Acceso a la Información al 20 de julio de 2008						
No.	Estado	Cumplimiento de acuerdo al 1° Transitorio de la adición al segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de julio de 2007 Mexicanos	No. De Modif	Estado	Cumplimiento extemporáneo	No. De Modif
1	Baja California Sur	(PL) 20/03/2005, (REF) F. Publicación: 30/11/2007 (NL) 12/03/2010	3	Aguascalientes	(PL) 26/08/2002, (REF) 22/05/2006, (NL) 06/07/2009, (REF) 23/11/2009	4
2	Chiapas	(PL) 12/10/2006, (REF) 29/08/2007, 13/08/2008, 29/10/2008	4	Baja California	(PL) 12/08/2005 (NL) 01/10/2010	2
3	Chihuahua	(PL) 15/10/2005, (REF) 05/07/2008, 11/09/2010, 25/09/2010	4	Campeche	(PL) 21/07/2005, (REF) 15/07/2009	2
4	Coahuila*	(PL) 04/11/2003 (REF) 17/04/2007 (NL) 02/09/2008 (REF) 26/06/2009	4	Guerrero	(PL) 14/10/2005, (NL) 15/06/2010	2
5	Colima	(PL) 01/03/2003 (REF) 17/01/2004, 03/05/2008, 05/07/2008	4	Hidalgo	(PL) 29/12/2006	1
6	Distrito Federal	(PL) 08/05/2003 (REF) 31/12/2003, 28/10/2005, 26/12/2005, 31/01/2006, 29/05/2006, 05/01/2007, (NL) 28/03/2008, (REF) 13/04/2009	9	Estado de México	(PL) 30/04/2004, (REF) 28/12/2004, 29/12/2006, 01/02/2007, 24/07/2008	5
7	Durango	(PL) 27/02/2003 (REF) 04/03/2004, (NL) 13/07/2008	3	Querétaro	(PL) 27/09/2002, (REF) 31/03/2007, 30/12/2008, 03/09/2010	4
8	Guanajuato	(PL) 29/07/2003, (REF) 19/05/2006, 10/06/2008	3	Sinaloa	(PL) 26/04/2002, (REF) 20/08/2008	2
9	Jalisco	(PL) 22/01/2002, (REF) 06/01/2005, (NL) 17/07/2007, (REF) 12/06/2008	4	Tamaulipas	(PL) 05/07/2007, (REF) 04/11/2009	2
10	Michoacán	(PL) 28/08/2002, (REF) 21/11/2007, 07/11/2008 (NL) 16/07/2009	4	Tlaxcala	(PL) 12/01/2007, (REF) 22/05/2007, 17/12/2009, 26/11/2010	4
11	Morelos	(PL) 27/08/2003, (REF) 25/04/2007, 30/04/2008, 05/11/2008, 24/12/2008, 21/05/2009	6	Yucatán	(PL) 31/05/2004, (REF) 18/08/2008	2
12	Nayarit	(PL) 16/06/2004, 22/12/2007, (NL) 25/03/2008, 29/05/2010	4	Zacatecas	(PL) 14/07/2004 (REF) 30/08/2008	2
13	Nuevo León	(PL) 21/02/2003, (REF) 14/07/2004, 19/11/2004, 25/01/2006, 10/09/2006, 07/02/2007, 19/07/2008, (NL) 30/09/2009	8	Federación	(PL) 11/06/2002, (REF) 11/05/2004, 06/06/2006, 05/07/2010*	4
14	Oaxaca	(PL) 16/09/2006, 06/10/2007, (NL) 15/03/2008	3	TOTAL DE MODIFICACIONES		36
15	Puebla	(PL) 16/08/2004, (REF) 18/07/2008	2	Total de modificaciones a las leyes: 119		
16	Quintana Roo	(PL) 31/05/2004, (REF) 18/03/2008, 02/07/2008, 30/06/2009	4	Promedio: 3.6		
17	San Luis Potosí	(PL) 20/03/2003, (REF) 18/10/2003, 20/04/2004, 18/10/2007, (NL) 18/04/2008, 06/06/2008	6			
18	Sonora	(PL) 25/02/2005, (REF) 29/12/2005, 14/08/2007	3			
19	Tabasco	(PL) 10/02/2007, (REF) 26/12/2007	2			
20	Veracruz	(PL) 08/06/2004, (NL) 27/02/2007, (REF) 27/06/2008	3			
TOTAL DE MODIFICACIONES			83			

Fuente: Elaboración del autor con información contenida en la página web <http://www2.scjn.gob.mx/ AccesoInformación/default.htm>.

De acuerdo con el Artículo 6, las legislaciones de los estados mexicanos reflejan¹⁰, en todo o en parte, los principios normativos de la Carta Magna, a saber:

- 1) *Principio de máxima publicidad.* Todas las leyes reconocen el principio de máxima publicidad o apertura de la información; asimismo, contienen un capítulo de información de acceso restringido.
- 2) *Ausencia de acreditación de interés jurídico.* Ninguna legislación establece la obligación de acreditar interés jurídico al solicitante salvo en Querétaro, en donde el propio órgano garante requiere identificación oficial y número de ésta para presentar su solicitud de acceso.
- 3) *Procedimientos expeditos y órganos garantes especializados.* 23 legislaciones (70%) establecen expresamente el principio de expedito respecto de los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión.
- 4) *Respecto a la autonomía:* 27 órganos garantes de los estados (82%) cuentan con un organismo autónomo, de los cuales 13 (48%) tienen este carácter por disposición constitucional y 14 (52%) por Ley.
- 5) *Archivos y publicación de gestión.* Respecto a la obligación de publicar los indicadores de gestión, únicamente

⁹ Asimismo, el reglamento para la IFAI como organismo autónomo fue publicado el 20 de febrero de 2014, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5333316&fecha=20/02/2014

¹⁰ Para un estudio detallado sobre el derecho de acceso a la información pública en los estados mexicanos ver Ford Guerra, Oscar M. (2011). Los Órganos Garantes de Transparencia. Integración y características. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México; López Ayllón, Sergio (2010) Métrica de la Transparencia 2010. Recuperado de. <http://www.metricadetransparencia.cide.edu/Metrica%202010.pdf>

te el 64% de las leyes establece dicha obligación para todos los sujetos obligados.

6) *Publicidad del uso de recursos públicos entregados a personas físicas y morales.* El 79% de las leyes cumplen con dicha obligación, de las cuales el 77% señalan la obligación de manera general.

Así, los avances que se han registrado entre 1998 a 2013 para crear mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas se inscriben en tres grandes vertientes: el robustecimiento del control interno cada uno de los tres poderes federales, la neutralización del sistema (los tres poderes empiezan a vigilarse mutuamente) y el avance en la capacidad de la ciudadanía para acceder a la información generada por el gobierno, en concordancia con procesos similares que se replican internacionalmente. No obstante los avances enumerados y como conclusión preliminar, coincidimos con las palabras de Ricardo Cortés Ontiveros (2005), quien subraya que el reto más importante que tiene México en materia de transparencia, consiste en hacer que mediante su ejercicio cívico y responsable, se implante verdaderamente una responsable cultura ciudadana de transparencia, ejercitada por los gobernantes en favor de los gobernados para poder recuperar la confianza del ciudadano-gobernado en autoridades que rinden cuentas ante él. Si bien la rendición de cuentas ha generado gran cantidad de datos y se considera como un factor indispensable para la democracia, todavía no se han hallado los medios para cristalizar su efectividad como así tampoco se observa que la percepción de la transparencia, se aprecie como valor institucional por parte de la ciudadanía, tema que será ampliado más adelante.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Tal como lo señaláramos,¹¹ la última reforma constitucional de 2014 en su Artículo 6° provee de autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), constituyéndose en un organismo autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad técnica, de gestión, así como para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley señalando el inicio de una nueva etapa en el sistema de acceso a la información en el país. El alcance de su misión involucra garantizar a las personas el derecho de acceso a la información pública gubernamental, preservar los datos personales y resolver sobre aquellos casos en los cuales se niegue el acceso a la información. El IFAI interviene a instancia del solicitante, cuando los sujetos obligados (dependencias o entidades de la administración pública federal) no han satisfecho sus obligaciones de proporcionar la información. El medio procesal para remediarlo es un recurso administrativo, el de revisión. En otras palabras, a través del recurso se somete a revisión un acto de la administración ante la misma administración.

El índice de percepción de la corrupción en México (1998-2013)

La organización internacional Transparencia Internacional publica desde 1995 el índice de percepción de la corrupción que mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a diez (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas. Se entiende que un país que posee un IPC de 6 puntos o más, se encuentra en niveles más cercanos a un punto óptimo de corrupción, mientras que aquellos que poseen una puntuación de 4 o menos experimentan niveles de corrupción elevados. En México, el valor medio del IPC desde el año 1998 hasta 2013 arroja un resultado de 3.5 puntos, ubicándose en el grupo de aquellos países con niveles de corrupción más elevado a nivel mundial. A continuación se presentan los resultados del relevamiento:

¹¹ La Ley Federal de Datos Personales en Posesión de Particulares también amplió sustancialmente las facultades, atribuciones y responsabilidades del IFAI, el que para efecto de esta materia se constituye como una autoridad administrativa federal. Asimismo, modificó su nombre al de “Instituto Federal del Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”

TABLA 2. ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (1998-2013)

Lugar a nivel mundial	México	CPI Score	Desviación estándar	Numero de encuestas utilizadas	Rango Alto-Bajo
55	3.3	1998	0.6	9	N/I
58	3.4	1999	0.5	9	N/I
59	3.3	2000	0.5	8	2.5 - 4.1
51	3.7	2001	0.6	9	2.5-5.0
57	3.6	2002	0.6	10	2.5-4.9
64	3.6	2003	0.6	12	2.4-4.9
65	3.6	2004	N/I	11	3.3-3.8
66	3.5	2005	N/I	10	3.3-3.7
70	3.3	2006	N/I	7	3.1-3.4
72	3.5	2007	N/I	7	3.3-3.8
72	3.6	2008	N/I	7	3.4-3.9
89	3.3	2009	N/I	7	3.2-3.5
98	3.1	2010	N/I	7	2.9-3.3
100	3.0	2011	N/I	11	2.8-3.2
105	3.4	2012	N/I	9	3.1-3.7
106	3.4	2013	N/I	9	3.1-3.7

Fuente: IPC Transparency International 1998-2009¹²

Los datos señalan que desde el año 1998, el IPC arroja valores constantes de la medición de la corrupción en México, denotándose disminuciones de sólo un decimal respecto del año anterior en determinados años (2005 respecto de 2006; 2009 respecto de 2008; 2011 respecto de 2010). Por su parte, se han registrado aumentos en el IPC respecto del año anterior en los años 1999; 2001, 2007, 2008; 2012 y 2013. Sin embargo, los resultados no reflejan un cambio considerable en la puntuación. En el próximo apartado se procederá a cotejar estas variables juntamente con aquellas normativas para reflexionar sobre la relación establecida entre ambas.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Luego del análisis de los datos del punto 4.1, consideramos que el sistema normativo mexicano relativo a la transparencia de la información evidencia mecanismos jurídicos e institucionales que permiten a cualquier ciudadano no sólo el acceso a la información sino también a los medios necesarios para realizar los reclamos correspondientes. En materia de transparencia, el escenario actual en México presenta mecanismos favorables para el acceso a la información desde la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la consecuente obligación de las dependencias del gobierno federal a abrir a la sociedad todos sus archivos, documentos e información. Sin embargo, la transparencia de la información pública y el conocimiento de determinados datos no han resultado efectivos para la disminución de la clasificación del país como favorable a perpetrar actos corruptos por parte de sus funcionarios. Sin embargo, el contexto que se vincula a las variables presentadas (en el punto 4.2), se presenta como insatisfactorio en término de resultados de abuso de poder, acuerdos clandestinos y sobornos. Recurrentemente, los informes de TI, y recientemente el Índice de Percepción de la Corrupción 2013, reiteran que México se encuentra entre los países más corruptos. Para dicho año, el país se ubicó en la posición 106 de 177 a nivel mundial con 34 puntos, la misma que obtuvo en 2012 coincidiendo en la misma tendencia en índices en mayor o menor medida iguales en los años anteriores. Tales niveles indican una alta proliferación de prácticas corruptas y se ha identificado que la población mayoritaria señala que las acciones emprendidas por el Presidente en turno en contra de la corrupción son “pocas” o “regulares”. En México los alcances y límites del control externo e interno a los cuales se encuentra expuesto el Poder Ejecutivo son frágiles (Guerrero Gutiérrez, 2003); “ni los índices del IPC (por el lado de la demanda de corrupción) ni los del BPI (fuentes u oferta de sobornos) referidos anteriormente muestran evidencias perceptibles de mejoras desde que se han estado publicando periódicamente” (Scholoss, 2013) además, los indicadores de percepción de la corrupción indican que ha habido muy pocos avances en su combate (salvo una mayor concientización sobre el tema), no obstante el número creciente de convenciones, convenios internacionales, aprobación de nuevas legislaciones, etc. Según explica Morris (1991), el fenómeno de la corrupción extendida y su proliferación en la vida civil obedece a “la glorificación (sic) cultural de la corrupción en ciertos sectores de la población, por el surgimiento de una moralidad distorsionada en la clase media, por la desviación de la responsabilidad individual y por la difusión de la desconfianza y el cinismo hacia el gobierno y los funcionarios públicos”. Se estima que las empresas mexicanas pagan cada año 8.400 millones

¹² La columna puntuación de CPI de 1998 se refiere a las percepciones del grado en que la corrupción es vista por empresarios, en donde un 10.00 perfecto sería un país totalmente libre de corrupción.

de dólares en sobornos a legisladores y otros funcionarios públicos para influir en el diseño y la aplicación de las leyes o la financiación de campañas electorales. Asimismo, entre Latinoamérica, su situación como país no es más favorable. Si existen entonces mecanismos normativos e institucionales que permiten la participación ciudadana y la transparencia de los actos de gobierno, ¿por qué dichos mecanismos no reflejan una disminución en los índices de corrupción? ¿Qué otros factores se pudieran presentar como complementarios a la relación transparencia-corrupción en México por los que no se ve impactada positivamente por la aparición de normas jurídicas que han sido generadas para incentivar la participación ciudadana en los actos públicos?

Respondiendo a la primer interrogante, concordamos con los argumentos de la literatura revisada (en el apartado 2), la cual indica que los cambios legislativos no se traducen de forma inmediata o automática en un impacto en el fenómeno de la corrupción de un país. Coincidiendo con Arellano Gault (2000) debemos destacar que una reforma jurídica como política organizativa de la transparencia no se traduce inmediatamente en el *hardware* organizativo del Estado, debido a las tensiones múltiples que la relación genera. Así, la relación transparencia-corrupción debiera ser interpretada como un engranaje complejo de relaciones entre los grupos y los individuos, racionalizado y hecho razonablemente en conjunto de valores y de normas de la acción organizativa.

Por otra parte, y sin desconocer los avances enumerados en materia normativa, coincidimos con las palabras de Ricardo Cortés Ontiveros (2005), quien subraya que el reto más importante que tiene México en materia de transparencia, consiste en hacer que mediante un ejercicio cívico y responsable, se implante verdaderamente una responsable cultura ciudadana de transparencia, ejercitada por los gobernantes en favor de los gobernados para poder recuperar la confianza del ciudadano-gobernado en autoridades que rinden cuentas ante él. Si bien la rendición de cuentas ha generado gran cantidad de datos y se considera como un factor indispensable para la democracia, todavía no se han hallado los medios para cristalizar su efectividad una fuerte cultura por la transparencia por parte de la ciudadanía.

Existen diferentes factores para explicar lo antedicho. En primer lugar, puede obedecer a un complejo aboraje jurídico de la política a llevar a cabo, lo cual se verá reflejado en un exceso de aspectos formales, que por lo general son lentos, burocráticos y de mucha menor flexibilidad que la que se requiere para hacer frente a la destreza, versatilidad e imaginación de los agentes que practican la corrupción (Schloss, 2013). En segundo lugar, cuestiones de carácter sociológico también imponen ciertas limitaciones, por ejemplo, la falta de apropiación de los mecanismos por parte de la sociedad pueden considerarse como un fenómeno negativo al desarrollo de legitimidad del derecho de acceso y reclamo de respuestas. A su vez, los mecanismos de control conllevan a percibirlos como complejos para el procesamiento de sus resultados a nivel individual e institucional. De igual manera, la escasez de entidades independientes de confianza puede ser vista como un condicionamiento para el desarrollo de una política ciudadana participativa. Finalmente, una percepción ética y moral negativa de la función pública actúa como elemento revelador del funcionamiento del Estado (Guerrero Gutiérrez, 2013). Tal como señala Prats Català (2007) la falta de valores y su vinculación con la corrupción causan el deterioro de la credibilidad y la imagen de lo público, recayendo sobre ella la sospecha de dar cobijo a conductas poco lícitas o de subyacentes intereses espurios alejados del valor público. De lo antedicho surge entonces indagar en respuestas a nuestra segunda interrogante, a saber qué otros factores podemos proponer como complementarios a la relación transparencia-corrupción para impactar positivamente sobre la segunda variable de la relación.

En este sentido consideramos que la misma debe ir acompañada de otros elementos favorables para un efectivo impacto de las acciones de publicidad y de rendición de cuentas, como el desarrollo y la capacitación de la sociedad civil; el fortalecimiento de la administración pública; el establecimiento de un combate frontal a la corrupción y mecanismos de intermediación eficaces. Esto implica establecer marcos específicos de comparación y medición de las actividades organizativas, con el fin de establecer parámetros más o menos medibles que permitan a los actores organizacionales calcular los costos y beneficios de su interacción, así como compartir el sentido de la acción y la posibilidad de construir nuevos valores que permitan dar sentido a la transparencia de una forma internalizada y no sólo como respuesta a un castigo o a una amenaza. Para que lo último se cristalice sería necesario no sólo que el gobierno que sea capaz de responder a las necesidades de sus ciudadanos en términos de legitimidad sino que también exista una identificación y definición de las necesidades de los usuarios en comunicación y consulta con los mismos, respecto de una evaluación del diseño de las propias políticas y estructuras que promueven la transparencia como así también de la idoneidad de la organización que las implementa y los resultados de la acción pública, a fin de poder examinar con detenimiento “la relación causal que contiene el diseño de la política pública, el tipo de organización pública que es responsable de su implementación y el modo de gobernanza o proceso de gobernar ya que la contingencia de la organización, puede o no asegurar la implementación y gestión eficaz de las políticas, programas y servicios” (Aguilar, 2010).

Analizar la gestión de políticas orientadas a la reducción de la corrupción únicamente desde un enfoque gubernamentalista, considerando que un acto corrupto obedece a un crimen de cálculo y oportunidad sin ninguna relación con otros factores, implicaría incurrir en un reduccionismo que no termina de responder a nuestro interrogante inicial, es decir, la necesidad de identificar otras herramientas para incidir positivamente en un resultado concreto que reduzca los índices de corrupción. El enfoque gubernamentalista sostiene que la idea de que el gobierno es suficiente en la solución de los problemas sociales y en la producción de los objetivos sociales preferidos, por lo que tanto el éxito como el fracaso relativo es atribuible exclusivamente al gobierno y sus organismos. Por lo tanto, sostenemos que el tratamiento de estos problemas requiere tratar las causas económicas, políticas e institucionales subyacentes y, sobre todo, culturales. Es decir, existen acciones que, en conjunción con las ya existentes (leyes de acceso a la información y mecanismos de rendición de cuentas) pueden ser viables para un impacto positivo en la evaluación de la gobernanza y disminución de la corrupción del Estado.

Por ello, si bien la democracia electoral es una condición necesaria más no suficiente para producir gobiernos eficaces y que rindan cuentas, resulta necesario construir o fortalecer instituciones de rendición de cuentas que obliguen a los gobernantes a someterse al veredicto y control de otros poderes de gobierno y al veredicto de los ciudadanos, más allá de la celebración de elecciones. México ha concluido con relativo éxito su proceso de transición a la democracia pero lo que se le exige ahora a sus gobiernos es que presenten resultados por medio del afianzamiento de instituciones de rendición de cuentas sujetas a evaluación, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos estatales y municipales. De otra forma, la democracia mexicana puede convertirse en un concepto vacío al no producir gobiernos eficaces y honestos.

Existen varios vehículos para evaluar las áreas concretas de vulnerabilidad como son las encuestas sistemáticas para “triangular” y evaluar cada una de las áreas de gobierno vulnerables a la corrupción o ciertas medidas dentro del modelo de gobernanza del Estado y de la sociedad civil, como es el “entender y diagnosticar cómo funciona el sistema corrupto específicamente en el contexto particular del país o región; superar la resistencia política y burocrática, y generar apoyo de los que puedan generar cambios; y crear un plan de acción secuencial para superar los sistemas corruptos, romper la cultura del cinismo y generar ímpetu político y de transformación de gobierno, sociedad civil y sectores empresariales” (Schloss, 2013). Un modelo de gobernanza¹³ y su consecuente evaluación se encontraría entonces orientado a incluir otros factores y variables tanto intra estatales como societales, sustentando la conducción política y democrática del Estado, con estabilidad y cohesión, pero desde la perspectiva de la base social o de la ciudadanía, en donde la misma pueda encontrar canales de expresión, participación y apropiación de la información pública, y en donde la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y el acceso a la información pública se encuentre orientado más a los intereses, la participación y el control ciudadano. A pesar de la existencia de un sistema de pesos y contrapesos todavía subsisten causas, defectos e incentivos que pueden propiciar infracciones a las normas. También se estima necesario repensar los alcances y límites del control interno o autocontrol del Poder Ejecutivo para avanzar hacia un auténtico equilibrio entre poderes en México, ya que todavía los controles externos a los que está expuesto el Ejecutivo son todavía frágiles e insuficientes¹⁴.

Estimamos que para crear una estructura acompañada de incentivos para que los funcionarios públicos y los propios ciudadanos se involucren en las acciones correctivas, primeramente es necesario comprender las causas y los costos que los actos de corrupción traen consigo. Seguidamente, debieran trazarse metas a corto, mediano y largo plazo que prevean: a) la selección de los agentes de cambio; b) la determinación de los incentivos, recompensas y penalizaciones; c) medición de los resultados; d) y la reestructuración de la relación entre los actores principales, los agentes de cambio y los beneficiarios: reducir el monopolio, clarificar y limitar la discreción y mejorar la rendición de cuentas (Schloss, 2013).

Por último y con relación al factor social como variable incidente en la configuración de políticas de transparencia, los itinerarios del proceso general de modernización por las teorías funcionalistas sostienen que la modernización social deviene luego de una modernización política económica. Si bien dicho abordaje consideraba

¹³ Cabe distinguirlo del término gobernabilidad entendida como la estabilidad y orientación de la conducción política del Estado, preservando la estabilidad y la cohesión, pero desde la perspectiva del propio Estado. Según este enfoque, la gobernabilidad considera que el problema directivo es suficientemente resuelto si se dota o se provee de nuevo al gobierno con las capacidades requeridas (instituciones, fiscales, administrativas, coactivas...) para estar en aptitud de dirigir a la sociedad.

¹⁴ La identificación de los problemas no siempre conlleva a métodos sofisticados: en las etapas iniciales de la acción correctiva una estrategia más intuitiva es muchas veces suficiente para por lo menos detectar las áreas “más obvias” de disfunción. Ciudadanos, empresarios y funcionarios públicos que trabajan en instituciones sistemáticamente corruptas pueden analizar dónde y cómo se posiciona la corrupción. Esto puede ser sorprendente, pero muchas veces este es el caso, con tal que el enfoque sea orientado hacia el sistema corrupto y no a los individuos.

al factor social como residual para la modernización, hoy en día tal factor muestra un dinamismo que introduce sus propias condiciones, prioridades y ritmos y que por consiguiente, debe ser considerado. No son pocas las evidencias que indican el desajuste en el movimiento permanente de las tres dimensiones y una exigencia de coordinación sobre la base de una marcada diferenciación de expectativas y lógicas de operación. Las sociedades modernas, debido al alto grado de especialización funcional, son sociedades sin centro, sin estructura central capaz de regular enteramente las relaciones intrasistémicas y sociales, lo cual hace cada vez más difícil la posibilidad de ordenar coherentemente las funciones de cada sistema parcial en atención a una lógica general de la sociedad y a un vértice constituido para darle dirección a tal lógica. Es por ello que estimamos que la coordinación de políticas anticorrupción, sin la debida integración sistémica no puede brindar resultados favorables.

CONCLUSIONES

El presente artículo tuvo como fin presentar un estudio de caso que permita corroborar aspectos ya expuestos por otros autores respecto de la relación entre transparencia y corrupción analizando la relación entre ambos factores como se presenta en México. Hemos argumentado que los cambios normativos que facilitan el acceso a la información no han sido suficientes para influenciar positivamente en la relación entre transparencia y corrupción. Una explicación posible se ha fundado en el argumento que sostiene que las reformas normativas para poder ser evaluadas, deben ser analizadas en el largo plazo. Sin embargo, hemos sostenido que aún si lo último fuera cierto, y en concordancia con la literatura que ha estudiado la compleja relación transparencia-corrupción, en México debieran tomarse en consideración otros factores extra-jurídicos para contribuir positivamente a la disminución de los índices de corrupción. Si bien no desconocemos la importancia de la existencia de normas jurídicas que faciliten la transparencia en su relación con la corrupción, hemos explicado las razones por las cuales en el caso Mexicano este vínculo carece de mayor desarrollo de factores complementarios tanto de carácter institucional como social y cultural.

Así, si bien el acceso a la información pública se encuentra orientada a la transparencia y a la participación ciudadana, dichos fines no implican necesariamente el diseño de sistemas y procesos para transformar el comportamiento de la administración pública y que los mismos necesiten de otras acciones para poder obtener los resultados esperados. Si los resultados arrojados por los diferentes índices que miden el fenómeno de la corrupción en México no reflejan tal correspondencia puede afirmarse que los valores de eficacia, eficiencia y receptividad promovidos por las leyes y políticas de transparencia no configuran, por sí solos o necesariamente, un impacto positivo en la reducción de la corrupción y en consecuencia, dar bases a un gobierno ético y responsable.

Se considera que la visión del potencial de la transparencia como instrumento para la mejora de las instituciones políticas y sociales no debe hacer referencia a políticas públicas aisladas sino, más bien, a diferentes partes de un abordaje sistémico del problema de la corrupción. Por ello sugerimos que si se tiene como fin el sustentar un modelo de gobernanza y un método de su evaluación con éxito, además de la legitimidad institucional, el cumplimiento de la legalidad y la consecución de resultados, se deben añadir -y por lo tanto definir- por una parte, la capacidad directiva de los gobiernos como valor de referencia fundamental en el ejercicio de la evaluación de la acción pública como así también generar una cultura de la participación por parte del cuerpo ciudadano.

Cualquier propuesta vertida para obtener los efectos buscados no debe dejar de lado los factores culturales, puesto que, en definitiva, tanto dentro como fuera de las instituciones públicas, son los seres humanos quienes conducen los grupos sociales. Se trata de evidenciar los antagonismos relacionados con la cultura que el país debe superar a fin de consolidar, desde afuera hacia adentro y desde abajo hacia arriba, un dilema cultural que en muchos casos se encuentra en vías de transformación pero que en otros todavía no ha despertado el cambio. Estas se puede sintetizar en cuatro grandes disyuntivas, a saber: a) *cultura del secreto vs. cultura de la rendición de cuentas*: la cual implica involucramiento y reclamos por parte de los destinatarios interesados a fin de lograr el efecto buscado; b) *cultura de la votación vs. cultura de la participación*: es decir, superar la visión según la cual la participación en la democracia por parte del ciudadano equivale solamente a la votación en las elecciones y la percepción de la ciudadanía que estima la existencia de una baja probabilidad de que su participación en la vida cívica produzca un cambio de comportamiento en el sector administrativo; c) *cultura de la ignorancia de la cosa pública vs. cultura del conocimiento*, lo que indica que si las necesidades desean verse traducidas en demandas y tener la debida satisfacción, el actor debe estar en conocimiento de una serie de procedimientos, modalidades de acción y rituales propios de la acción político-institucional y lograr apropiarlos; d) *cultura individual vs. cultura colectiva*, según la Encuesta Mundial de Valores organizada por la Universidad de Michigan, la confianza interpersonal está estrechamente vinculada con la democracia, con el respeto a la ley y con el asociacionismo, es decir, que la buena

administración no es nada concedido por la gracia de los gobernantes sino un derecho que va conquistándose por la ciudadanía activa y organizada.

Como conclusión final, estimamos que en México toda política de desarrollo que promueva reformas institucionales centradas únicamente en el aumento de la transparencia resulta insuficiente para el fin que se predispone a combatir. Desde una visión integradora y sistémica, la misma debe ir acompañada de medidas para fortalecer la capacidad de los pueblos de actuar sobre la información disponible. Si deseamos que la transparencia funcione al servicio de la lucha contra la corrupción la mera detección de los abusos no basta. Un sistema también necesita autoridades con la capacidad y mando para actuar según la información y denuncias recibidas. En ausencia de tal sistema, las medidas resolutivas respecto de las denuncias junto a un nivel limitado de sanciones pueden allanar el camino para un mayor fraude. La participación se erige en una suerte de contralor peculiar: en la medida en que el gobierno de turno no satisface las demandas sociales de transparencia, pierde legitimidad automáticamente. Es aquí donde la incidencia del poder del ciudadano como actor político cobra singularidad y presencia necesaria para la solución del problema planteado y para alcanzar políticas públicas de saneamiento institucional verdaderamente efectivas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. y Bustelo, M. (Julio 2010). *Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera en Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública, 3-10.

Álvaro Cuervo Cazorra “Transparency and corruption” en el libro Forssbaeck, J. and Oxelheim, L. (2014): *The Oxford Handbook of Economic and Institutional Transparency*, Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199917693.013.0015.

Arellano, D. (2000). *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*. México: Porrúa.

Arellano Gault, D. (Septiembre 2007). *Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de políticas de transparencia en las organizaciones públicas*. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, Número 45, 31-45.

Bauhr, M. and Grimes, M. (Abril, 2014), *Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Social Accountability*. *Governance* Vol 27, 291-320, DOI <http://dx.doi.org/10.1111/gove.12033>

Bellver, A. (Junio 2007). *Reformas en materia de transparencia: segunda generación de cambio institucional*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Volumen 38.

Molina, E. y Vieyra, J. (Noviembre 2012). *La transparencia como herramienta de política pública en Gobierno abierto y transparencia focalizada*. Banco Interamericano de Desarrollo. 4-59. DOI <http://dx.doi.org/IDB-MG-137>

Della Porta, D. y Vanucci, A. (2002). *Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano en Zona abierta* (98-99), 85-118.

Doyle, K. (julio 2003). *Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. *Derecho Comparado de la Información*, (2), 163-172.

Florini, A. (1999), *Does the Invisible Hand Need a Transparency Glove? The Politics of Transparency*. Paper prepared for the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C., April 28-30.

Graham, M. (2002). *Democracy by Disclosure, the Rise of Technopopulism*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. DOI: 10.1002/pam.10168.

Guerrero, E. (Agosto 2003) *Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública en Ensayos, Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública*. Instituto Federal Electoral, 11-26.

Lindstedt, C. y Naurin D. (Junio 2010). *Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption*. *International Political Science Review*, volume 31 (3), 301-322. DOI: 10.1177/0192512110377602.

Morris, S. (1991). *Corrupción y Política en el México Contemporáneo*. México: Ed. Siglo XXI editores.

Nassens, H. (2010). *Ética Pública y Transparencia*. Artículo presentado en el Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica (Septiembre 2010, España). Consejo Español de Estudios Iberoamericanos, Cursos e Congresos, 2113-2130.

Ontiveros, R. (2004) La transparencia en México: Razón, Origen y Consecuencias. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, (244), Página 13-30.

Prats, J. (Mayo 2007). La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración en *Cuadernos de Derecho Público* (31), 1-47.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/cbo9781139175098.

Scholoss, M. (2013). Experiencias Internacionales para fortalecer la gobernabilidad en *Revista Gobierno y Gestión Pública*, Universidad de San Martín de Porres. 7-23

Vieyra, J. (2009). Negociación y consulta de las leyes de acceso a la información en Latinoamérica. Los roles de la oposición y la sociedad civil. Un análisis comparativo de México y Perú. (Tesis inédita de Maestría). Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires.

Estudio de casos y propuestas jurídicas para el ejercicio de la potestad sancionadora en los centros educativos

Alfonso Conejo Rodríguez

Ministerio Educación Cultura y Deporte. Dirección Provincial de Ceuta
alfonso.conejo@ceuta.mecd.es

Resumen

Existen múltiples investigaciones relacionadas con la violencia escolar, la mayoría tratando aspectos psicosociales y educativos. Sin embargo, faltan trabajos que aborden los aspectos administrativos y legales.

Este artículo forma parte de una investigación más extensa, que comienza con una revisión del marco legislativo, y en la cual se comprobaron los aspectos que merecen mayor atención y las posibles causas del incumplimiento de las normas. El análisis documental de partes disciplinarios y expedientes sancionadores ponen de manifiesto la existencia de múltiples errores en la tramitación. Cuando los centros educativos tienen que adoptar medidas sancionadoras, es importante que el procedimiento no quede invalidado o pueda ser denunciado en los tribunales de justicia. Un cuestionario aplicado a los profesores, reveló que se sienten poco preparados para desempeñar esta función.

A partir de los resultados obtenidos, se sugiere abordar la necesaria adaptación de la documentación elaborada en función de su autonomía, con la participación de todos los sectores de la comunidad educativa, y concretar aquellos aspectos que hagan del centro un lugar de convivencia, optimizando recursos en el marco de la legislación. Finalmente, se ofrecen conclusiones relacionadas con la necesidad de facilitar a los centros protocolos de actuación, y abordar procesos específicos de formación del profesorado.

Palabras clave

Conflicto, violencia escolar, convivencia escolar, disciplina.

Case studies and legal proposals to the exercise of the legal authority in the schools

Abstract

There are numerous investigations related to school violence, most of them are about psychosocial and educational aspects. Nevertheless, there are not enough articles that tackle administrative and legal aspects.

This article is part of a more extensive research, which begins with a revision of the legal framework, and in which the aspects which require more attention and the possible causes of non-compliance with the rules have been verified. The documentary analysis of the disciplinary reports and sanction files in a high school, show the existence of numerous errors in the procedure. When schools must adopt sanctioning measures it is important that the procedure is not invalidated or denounced in the courts of justice. A survey that was answered by the teachers revealed that they do not feel qualified perform this function.

From the results obtained we suggest carrying out the adaptation of the school internal regulations in the course of its duties with the participation of all sectors of the educational community, and to make specific those aspects which made the education centre a coexistence place, optimizing the resources within the legislative framework. Finally, conclusions related to the necessity to facilitate the schools protocols of action and to address specific teacher training processes are offered.

Key words

Conflict, school violence, scholastic coexistence, discipline.

1. INTRODUCCIÓN

Gestionar con calidad es uno de los retos al que se enfrentan las organizaciones públicas. Entre estas se incluyen los centros docentes, con el compromiso de toda la comunidad educativa, sobre todo entre dirección y personal, para la mejora permanente de los procesos y la evaluación continua. Este artículo presenta parte de una investigación¹ centrada en el diagnóstico de la convivencia escolar, la identificación de áreas de mejora, así como la planificación, puesta en marcha, y evaluación de actuaciones que aseguren informaciones válidas en torno a su eficiencia. Aunque el verdadero valor procede de la coherencia de la cadena argumental y el marco final, debe constituir un fin principal detectar la metodología que mejores respuestas dé a las dificultades que se plantean en la práctica diaria docente, así como los puntos positivos con el fin de ampliar y perfeccionar su aplicación. La escuela es hoy, una organización que aprende y cambia, y es muy importante acertar con su misión, sus fines y objetivos (Villa, 2009).

El carácter de la investigación realizada es fundamentalmente evaluativo e instrumental, lo que hace sus objetivos limitados, pero facilita que los resultados puedan servir para profundizar en aspectos administrativos del procedimiento sancionador, y favorecer la elaboración de protocolos de actuación aplicables en centros educativos, sin olvidar la información que puede aportar de cara al diseño de programas de formación que capaciten al profesorado para la instrucción de expedientes sancionadores. Pero el verdadero reto es establecer procesos de revisión en la organización y gestión de las instituciones educativas, así como descubrir la incidencia de los factores educativos, organizativos y procesales en los problemas de convivencia.

La autonomía escolar, en relación con la calidad de la enseñanza, tiene sentido si se potencia para el desarrollo de los centros docentes, no solo buscando su correspondencia con el rendimiento del alumnado. Se trata de hallar la vinculación entre la mejora de la convivencia y la capacidad de autorregulación y participación del colectivo docente, resultando decisivo el mecanismo por el que se articula, sobre todo a través de la elaboración de planes de convivencia.

2. FUNDAMENTOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA EN LOS CENTROS DOCENTES

Vivimos en una sociedad nueva, porque se han producido cambios en el tejido social, que afectan a las relaciones (Binaburo, Itúrbide y Muñoz-Maya, 2007). En la búsqueda de soluciones a los problemas de convivencia, la potestad sancionadora constituye una de las prerrogativas de los centros docentes, partiendo de un código, siguiendo el proceso legalmente previsto y utilizando medidas de gradación razonables.

Sin embargo, para comprender en toda su dimensión el razonamiento ideal de convivencia, es necesario examinar la orientación de las normas, qué actitudes promueven y qué pueden lograr, situando cada precepto desde la evolución socio legal de la enseñanza; Y no solo referimos a la normativa educativa específica, sino a todo el ordenamiento administrativo español desde la Constitución de 1978 con especial atención a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que consagra los distintos principios en la materia, incluir la normativa sobre menores, las recomendaciones de distintos organismos, tratados internacionales, así como la legislación europea.

También es nuestra obligación conocer los remedios que aplica la jurisprudencia contencioso-administrativa, y en especial el Tribunal Supremo, frente a la vulneración de derechos fundamentales, aunque la restauración de los mismos a veces no es viable, en la mayoría de los casos resulta tardía, y en otros el demandante solo consigue la sentencia declarativa, tal como recuerda la Audiencia provincial de Cuenca en su Sentencia de 22 de marzo de 2001 (Cabezudo, 2008: 37).

También informa la cuestión la distinta normativa autonómica, desembocando en la aplicable en el ámbito territorial en el que desarrollamos nuestro estudio, al que pertenecen Ceuta, Melilla, y los centros en el extranjero, donde apenas se han producido modificaciones normativas (continúa en vigor el Real Decreto 732/1995 de derechos y deberes de los alumnos), por lo que constituye un banco de pruebas inmejorable para estudiar las variables que hacen que los centros evolucionen en función a su autonomía.

Completando lo anterior tenemos la autorregulación de los centros docentes, dotándose de documentos y mecanismos para el despliegue de la institución con el objetivo, entre otros, de mejorar la gobernabilidad. Su

¹ Tesis doctoral: "Disciplina y convivencia en centros de Secundaria. El procedimiento sancionador en los IES de Ceuta". Universidad de Granada. Facultad de Educación y Humanidades. Departamento de Didáctica y Organización Escolar.

premisa y herramienta de gestión es la participación, fomentando la toma de decisiones colegiadas, y teniendo en cuenta que en la posibilidad de que los centros dicten sus normas es donde aparecen matices.

La potestad sancionadora de la Administración pública es reconocida constitucionalmente (artículo 25.1 Constitución Española). Pero no toda trasgresión jurídico-administrativa da lugar automáticamente a sanción, sino sólo aquellas tipificadas como tales y para las que se prevé la penalidad correspondiente. Asimismo, para que el órgano que conoce de un procedimiento sancionador –como cualquier procedimiento administrativo– pueda decidir la cuestión que se plantea, es necesario que concurren todos los requisitos que el ordenamiento establece y haberse seguido el procedimiento legalmente previsto; Si se dictara resolución sin respetar alguno incurriría en infracción del ordenamiento jurídico (por ejemplo no contener el acto de iniciación los extremos recogidos en el artículo 13.1 del Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora), pues no estamos ante requisitos puramente procedimentales –determinantes de inadmisibilidad–, sino para ejercer válidamente la potestad sancionadora. Y aunque no es necesario que los reglamentos de las instituciones educativas establezcan la exacta determinación de los supuestos que den lugar a la iniciación del expediente, desde luego debe evitarse la discrecionalidad con una adecuada motivación.

En cualquier caso, los que conocemos la práctica en centros educativos de cierta conflictividad, no podemos pasar por alto que una traslación sin matices de las garantías de publicidad y procesales del ámbito penal, o incluso del administrativo sancionador, puede parecer indeseable. La adaptación de la actividad docente a la jurisprudencia vigente debe ser medida, y en términos globales contenida, con detallada consideración de las notabilísimas diferencias en cuanto a principios jurídicos subyacentes, a dimensión social de las conductas, y a relevancia social de las alternativas que hay entre los distintos instrumentos de sanción.

La Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación, que recoge la derogación expresa de la LOGSE, de la LOPEGCE y de la LOCE, incluye referencias continuas en su articulado a la convivencia, otorgándole importancia capital en el bienestar y desarrollo de los miembros de la comunidad y para el rendimiento del alumnado, lo que se evidencia en la agilización de los procedimientos para la resolución de conflictos, la prescripción de un plan de convivencia, y en que define en cada etapa los objetivos y las funciones de cada órgano de gestión del centro en relación a ella. En su artículo 124, en cumplimiento de las disposiciones generales sobre autonomía de los centros, establece que estos elaborarán las normas de organización y funcionamiento, incluyendo las que garanticen el plan de convivencia y su cumplimiento, debiendo facilitarlas las administraciones educativas.

Con la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, se refuerza el citado artículo 124 estableciendo que el plan de convivencia se incorporará a la programación general anual, recogerá todas las actividades que se programen para fomentar un buen clima de convivencia, concretará derechos, deberes y medidas correctoras en caso de incumplimiento con arreglo a la normativa, tomando en consideración la situación y condiciones de alumnos y alumnas, e incluirá actuaciones para la resolución de conflictos, prevención de violencia de género, igualdad y no discriminación. Las normas de convivencia de los centros serán de obligado cumplimiento y las correcciones tendrán carácter educativo, recuperador y proporcional a las faltas cometidas. Las conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa, que tengan como origen o consecuencia una discriminación o acoso basado en el género, orientación o identidad sexual, racial, étnico, religioso, de creencias o de discapacidad, o que se realicen contra el alumnado más vulnerable, tendrán la calificación de falta muy grave y conllevarán la expulsión, temporal o definitiva del centro. Las medidas correctoras por la comisión de faltas leves serán inmediatamente ejecutivas. Por último, incluye que los miembros del equipo directivo y los profesores y profesoras serán considerados autoridad pública, y los hechos constatados por ellos tendrán valor probatorio y disfrutará de presunción de veracidad «iuris tantum» o salvo prueba en contrario, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan señalar o aportar los propios alumnos y alumnas.

Fruto de lo anterior, los centros educativos elaborarán al principio de cada curso una programación general anual, que recoja las normas y todos los planes de actuación acordados y aprobados (artículo 125 LOE). Y es que el énfasis de la LOMCE en poner de manifiesto el principal problema de los centros educativos actualmente, ya se puede vislumbrar con la nueva redacción del artículo 1, donde se configuran los principios en los que se inspira el sistema educativo español, sobre todo en el apartado k) que queda en los siguientes términos: *La educación para la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar.*

Donde no se encuentra variación es en las competencias del Director en cuanto a la convivencia en el centro, el cual debe garantizar la mediación, resolver los conflictos e imponer las medidas disciplinarias a alumnos

(artículo 132 f), mientras el Consejo Escolar conocerá de la resolución de conflictos disciplinarios, velará por que se atengan a la normativa vigente, y cuando las medidas disciplinarias adoptadas por el Director correspondan a conductas que perjudiquen gravemente la convivencia del centro, a instancia de padres, madres o tutores legales, podrá revisar la decisión adoptada y proponer, en su caso, las medidas oportunas (artículo 127 f).

Inciendo en esta línea, la LOMCE introduce entre las funciones del Consejo Escolar recogidas en el artículo 127 g de la LOE (proponer medidas e iniciativas que favorezcan la convivencia en el centro, la igualdad entre hombres y mujeres y la resolución pacífica de conflictos), la igualdad de trato y la no discriminación, por las causas a las que se refiere su propio artículo 84.3, y la prevención de la violencia de género.

Sin embargo, por experiencias anteriores sabemos que los cambios en las rutinas escolares no se producen a toque de ley, y que en todo caso se consigue un cambio cosmético, no en el fondo de las cosas. Los cambios son reales cuando el colectivo docente toma conciencia y siente su necesidad, inicia un proceso de reflexión y comienza a modificar su práctica.

Precisamente la inquietud por la convivencia en los centros educativos no es algo nuevo, pues ya en el Reglamento Orgánico de los Centros de Secundaria (R.D. 83/1996) se regulaba entre las comisiones que funcionan en el Consejo Escolar la de convivencia, constituida en la forma que determine el reglamento de régimen interior del centro, y cuyas competencias estaban especificadas en este. Y es que en los últimos años, el Consejo Escolar del Estado (2005, 401)², venía recomendando a las administraciones educativas que establecieran un marco jurídico que mejorara la gobernabilidad de los centros, que destinaran todos los medios y recursos necesarios para fomentar la convivencia y que establecieran mecanismos que permitan una mayor implicación de las familias y los distintos sectores educativos.

Y aunque podemos concluir que el modelo participativo se ha consolidado, fomentando la toma de decisiones por órganos colegiados, una idea emerge del marco legislativo analizado: A pesar de que el centro disponga de un ámbito importante de libre autoorganización de sus actividades, funcionamiento y disciplina internos, sus decisiones en esta materia no son enteramente libres e incondicionadas, no pueden sustraerse por entero a pautas externas de contraste y enjuiciamiento, como ha reconocido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la del Supremo.

Sirva de ejemplo la sentencia del T. S. de 9/12/2003 que enjuiciaba un caso de expulsión arbitraria (el calificativo es del propio Tribunal), de un alumno adolescente por parte de un centro escolar. La sentencia recaída plantea como fundamentos jurídicos, que la falta de información puntual al interesado o a sus padres acerca de los cargos imputados y de la persona del instructor, o la falta de audiencia, o la falta de contradicción probatoria durante la instrucción del expediente, son motivos para considerar que se vulneran principios Constitucionales (artículos 24, 25 y 27 C.E.), imprescindibles en la tramitación del expediente. Y el remedio escogido para reaccionar frente a vulneración de derechos constitucionales fue la indemnización del daño moral padecido por el propio alumno y por sus padres.

3.- DIAGNÓSTICO DE LA CONFLICTIVIDAD

Al inicio de nuestro trabajo y como paso previo para el diseño de actividades, se llevó a cabo un diagnóstico de la situación, a través de evaluaciones, cuestionarios, entrevistas y encuestas.

Se incluyó la opinión de los alumnos sobre aspectos que pueden informar la situación: sobre una muestra de ambos ciclos de ESO, se indagó en relación a las normas de convivencia, sobre la determinación del conocimiento que los alumnos tienen de las normas, su participación en la elaboración de las mismas, la finalidad que le atribuyen, y el su grado de cumplimiento. Destacan dos tipos de conclusiones: De un lado, la gran mayoría declara

² Entre las múltiples recomendaciones que el Consejo Escolar del Estado ha venido realizando a través de los Informes sobre el estado y situación del sistema educativo y las correspondientes propuestas de mejora cabe señalar las siguientes:

- Se hacen imprescindibles mejoras (legislativas, curriculares, organizativas, de formación del profesorado) y también, propuestas de colaboración familia-escuela para situaciones que requieran de esa colaboración y propuestas en el ámbito comunitario (asistenciales, orientación, vigilancia). (2008, 134).
- Asimismo, se hace un llamamiento al Ministerio de Educación y a la Conferencia Sectorial de Educación, para el desarrollo de un nuevo marco de derechos, deberes y garantías de los y las estudiantes y el establecimiento de unos criterios comunes en el tratamiento de la convivencia escolar (2009, 181).
- Se insta al Ministerio de Educación a que promulgue un Real Decreto que actualice el de 1995 sobre derechos y deberes del alumnado, que se adapte al actual sistema educativo y sea un marco común para todo el alumnado. Además se propone la revisión de las normativas sobre convivencia y el impacto de las buenas prácticas (2010, 22).

conocer las normas de convivencia, que estas son necesarias, aclaran lo que está permitido y lo que no, y reconocen su valor educativo al estar diseñadas más para prevenir que para castigar; De otro, la mayoría considera que las normas de convivencia no son justas, los profesores no colaboran para conseguir su cumplimiento, y que los alumnos han participado poco en su elaboración.

El estudio de casos, así como el análisis de los partes disciplinarios y el proceso de tramitación de los expedientes sancionadores, sirvieron para identificar las variables, los indicadores que explicitan el clima de conflictividad, rediseñar y volver a planificar el resto de actuaciones. Durante tres cursos académicos consecutivos se llegaron a analizar 2927 partes disciplinarios por conductas de los alumnos consideradas contrarias a las normas de convivencia y, simultáneamente, se abordó el análisis de los expedientes sancionadores a los que dieron lugar.

Descubrimos que el nivel de conflictividad aumenta en el segundo trimestre, especialmente en febrero. Es superior a partir de la cuarta hora lectiva, apareciendo la quinta hora como muy conflictiva. Se localiza en los primeros cursos de la ESO, siendo un colectivo de alto riesgo los alumnos repetidores de primero o segundo que ya habían repetido un curso en primaria.

El principal problema son las conductas disruptivas, concretadas en falta de respeto y desinterés. Las conductas más frecuentes la constituyen perturbar el normal desarrollo de actividades de clase, impedir o dificultar el estudio a sus compañeros, faltas de puntualidad y asistencia. El resto de comportamientos nos son considerados por el profesorado como frecuentes. Existe un bajo índice de injurias, agresiones y amenazas, siendo las menos frecuentes las actuaciones perjudiciales para la salud e integridad, así como la suplantación de personalidad y la falsificación o sustracción de documentos académicos.

La iniciativa a la hora de iniciar el procedimiento disciplinario es de los profesores, y la reacción más frecuente ante una conducta antisocial es formular un parte disciplinario. Pocos profesores acumulan muchos partes, y un grupo reducido de alumnos los que los reciben, lo que se manifiesta en una elevada reincidencia. Las conductas en las que el profesorado preferentemente opta por imponer partes son la agresión, seguida por los actos de indisciplina, injuria, amenaza u ofensas graves. Las que son en menor grado merecedoras de parte son las faltas de puntualidad, impedir el estudio a compañeros, y perturbación de actividades de clase.

Pero lo que más nos interesa, en relación al planteamiento del presente artículo, es que existen deficiencias en la organización y en los procesos, que redundan en la falta de concreción de los criterios a la hora de actuar frente a un conflicto. Un alto porcentaje de partes no dan lugar a expedientes ni actuación alguna, es decir quedan impunes, la mayoría de las veces por deficiente organización administrativa. Asimismo, por falta de formación jurídica del instructor y deficiencias en la tramitación, se detectan graves y numerosos errores de técnica jurídica, sobre todo el acto de iniciación, tipificación, plazos, y aplicación de reiteración, reincidencia, atenuantes y acen-
tuantes.

En el momento de concretar la sanción, también se encuentran carencias, pues en la mayoría de los casos se aplican sanciones represivas, combinadas con alguna recuperadora, nunca coercitivas; No se deriva responsabilidad civil o penal, ni se reacciona a la falta de cumplimiento de la sanción, o ante el incumplimiento de medidas cautelares.

4.- ACTUACIÓN ANTE LOS CONFLICTOS DE CONVIVENCIA

La aplicación de un cuestionario a profesores, nos enseñó como actúan ante situaciones de indisciplina escolar: El profesorado califica como gravemente perjudiciales para la convivencia todas las conductas descritas en la normativa vigente, excepto la falta de puntualidad y asistencia. Todos consideran grave la agresión y la gran mayoría dirigirse a otro alumno o al profesor de forma despectiva, maleducada, grosera o desafiante... (A pesar de ser considerada leve en la normativa), así como la reiteración de conductas. Le siguen la suplantación de personalidad, la falsificación de documentos, y el incumplimiento de sanciones.

Los profesores que han sido instructores de expedientes sancionadores califican con más severidad las conductas graves, y estiman que se dan con más frecuencia. Los varones tienen una percepción inferior de la frecuencia de las conductas contrarias a la convivencia y las localizan en las aulas, se refieren a los daños materiales más generalizados y graves, acentúan la gravedad en actuaciones concretas contra los individuos, la integridad personal, a través de ofensas o amenazas, y aparecen con una actitud contraria a que los desestimen a través de incumplimiento de sanciones o suplantación de personalidad; mientras las profesoras entienden que se dan con más frecuencia y las localizan en la totalidad del centro, concretan los daños materiales en las instalaciones del centro, consideran más graves las actuaciones contra el grupo, como impedir el estudio, perturbar la clase, faltas de puntualidad, e incluso destaca que no aluden al insulto individual. Los profesores con una experiencia entre 13

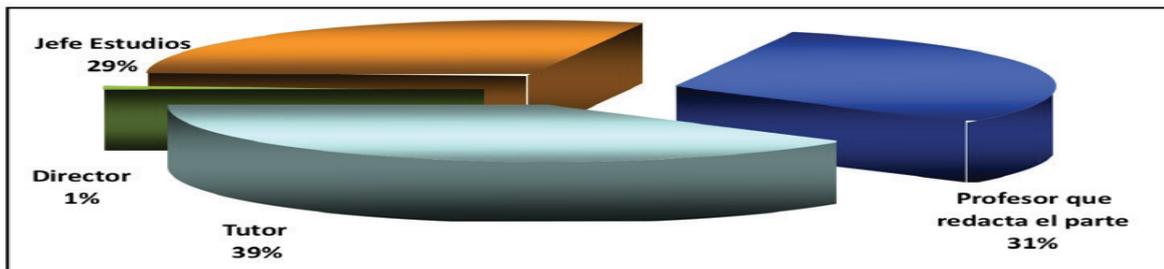
y 20 años, soportan mejor las situaciones conflictivas que los que cuentan con experiencia inferior o superior. Los noveles son más sensibles a conductas leves, mientras los de más de 20 años son más sensibles a las conductas graves.

Se confirmó que, generalmente, desconocen como actuar correctamente en un procedimiento sancionador, e incluso la experiencia como instructor no varía el conocimiento o aplicación del mismo, teniendo en cuenta que los errores cometidos en su tramitación pueden desembocar en la nulidad de las actuaciones.

5.- INICIO E INSTRUCCIÓN DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES

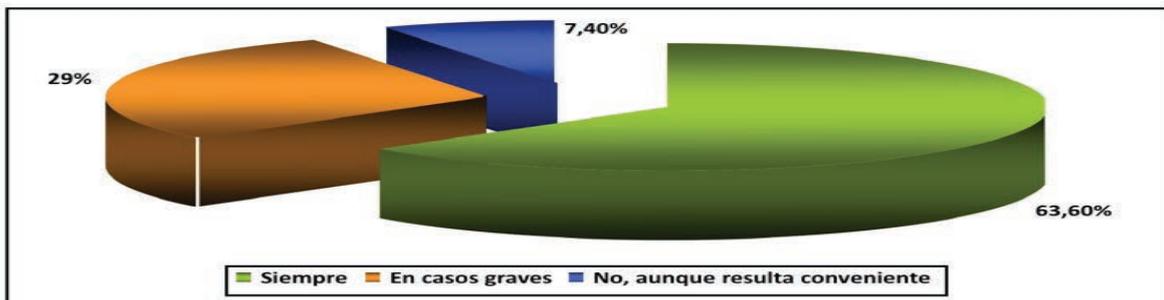
La denuncia de un acto contrario a la convivencia escolar (lo que en términos coloquiales se conoce como “poner un parte”) no siempre desemboca en la apertura de un expediente sancionador. Por este motivo, no todos los profesores consideran que se deba comunicar a los padres padres, ni tampoco existe unanimidad a la hora de señalar quién debería hacerlo.

GRÁFICO 1. CUÁNDO NOTIFICAR A LOS PADRES



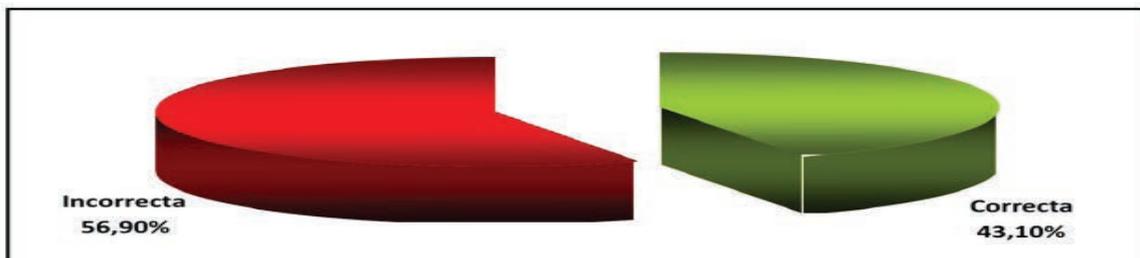
Fuente propia

GRÁFICO 2. QUIÉN DEBE NOTIFICAR A LOS PADRES



Fuente propia

GRÁFICO 3. CONOCIMIENTO DE LOS CONTENIDOS MÍNIMOS DEL ESCRITO DE INICIACIÓN

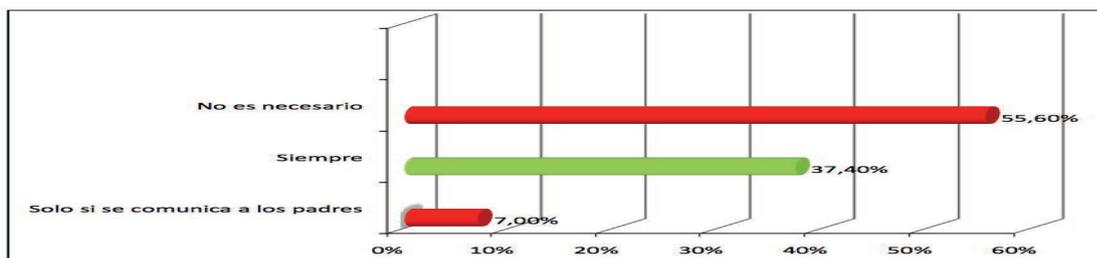


Fuente propia

Algo menos de la mitad conoce el contenido mínimo del documento de iniciación.

Sobre la comunicación al servicio de inspección, el 37,4 % elige correctamente:

GRÁFICO 4. COMUNICACIÓN AL SERVICIO DE INSPECCIÓN



Fuente propia

Escasos porcentajes de acierto, en cuanto a las actuaciones incorrectas que suelen darse en la incoación de expedientes sancionadores:

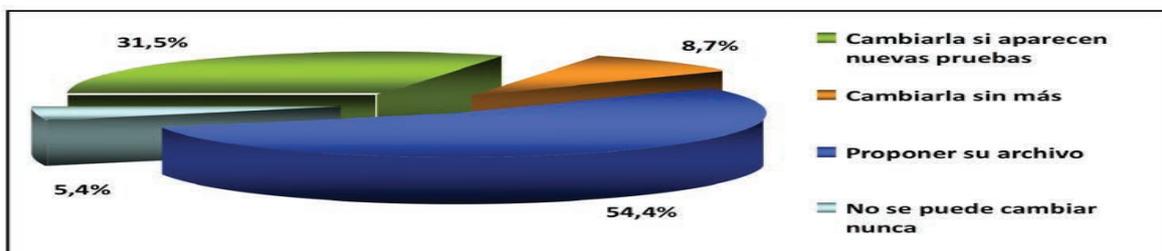
TABLA 1. CONOCIMIENTO DE LA INCORRECCIÓN DE DETERMINADAS ACTUACIONES

ACTUACIONES INCORRECTAS	ACIERTOS
Incluir varias conductas en el mismo expediente	23,2%
Incoar expediente por “acumulación de faltas graves”.	3,1%
Incoar expediente por “faltas graves reiteradas”.	3,1%
Incoar expediente por “reiteración de faltas de respeto”.	7,2%
Incoar por “acumulación de sanciones y reiteración de faltas”.	10,3%
Incoar por “faltas leves con reiteración, se incluyen faltas graves”.	17,5%
Incoar por “faltas injustificadas a clase y reiteradas faltas de disciplina”.	18,6%

Fuente propia

Ante la calificación incorrecta de la falta, el instructor debe proponer su archivo y solicitar la apertura de uno. Algo más de la mitad se decanta por esta opción.

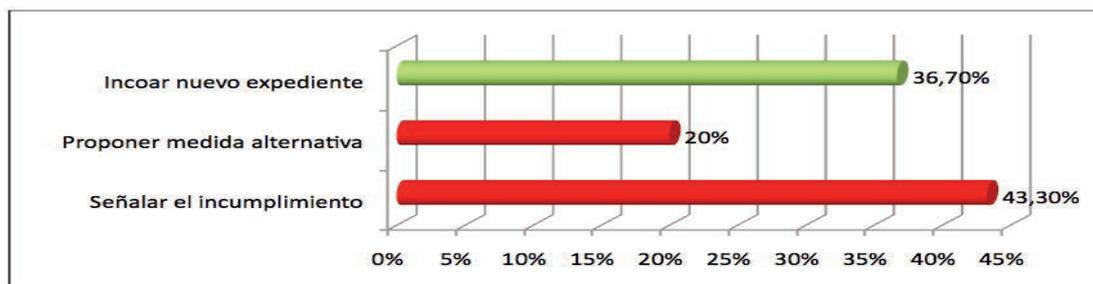
GRÁFICO 5. ACTUACIÓN ANTE CALIFICACIÓN INCORRECTA



Fuente propia

Un porcentaje minoritario conoce que en caso de incumplimiento de medidas cautelares, procede es la apertura de otro expediente nuevo.

GRÁFICO 6. ACTUACIÓN ANTE INCUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES



Fuente propia

En cuanto a los errores más frecuentes que se suelen cometer en la instrucción, se revela desacuerdo en algunos aspectos.

TABLA 2. GRADO DE ACUERDO SOBRE LA CORRECCIÓN DE DETERMINADAS ACTUACIONES

ACTUACIONES CORRECTAS	ACUERDO	DESACUERDO
Es necesario tener en cuenta la situación personal del alumno durante la instrucción del expediente	53,8%	46,2%
La instrucción debe llevarse a cabo en 7 días desde la iniciación del procedimiento	63%	37%
La resolución debe llevarse a cabo en un mes desde la comisión de la falta	29,5%	70,5%
Es necesario incluir pie de recurso en la resolución	60,2%	39,8%

Fuente propia

TABLA 3. GRADO DE DESACUERDO SOBRE LA INCORRECCIÓN DE ACTUACIONES

ACTUACIONES INCORRECTAS	ACUERDO	DESACUERDO
La reiteración es una circunstancia modificativa que puede agravar la culpabilidad	89,3%	10,8%
Puede sancionarse si no consta en el expediente el parte que lo motiva ni otro tipo de prueba	27,5%	72,4%
Puede castigarse doblemente por el mismo acto	32,7%	67,3%

6. CONSIDERACIONES Y RECOMENDACIONES

A la vista de los resultados de la investigación realizada, podemos señalar que los expedientes sancionadores que se han venido tramitando en los centros analizados, adolecen de múltiples defectos en las diferentes fases del proceso. Los más destacados son:

- Gran cantidad de conductas que podrían ser merecedoras de sanción, ni siquiera motivan el inicio de expediente, o quedan impunes por deficiente organización.
- El acto de iniciación y la tipificación de la falta, no se realizan correctamente.
- Se incoa un mismo expediente por distintas faltas graves, reiteración de leves, por actos ajenos, por encubrimiento, o se califica por el resultado.
- Iniciada la instrucción no se suelen cumplir los plazos, y en muy pocos casos se incluyen pruebas indubitadas.
- Atenuantes o “acentuantes” se aplican en pocas ocasiones y de forma incorrecta.
- En la mayoría se aplican sanciones represivas, combinadas con alguna recuperadora (cambio de centro o grupo), nunca coercitivas (reparar el daño causado). No se deriva responsabilidad civil ni penal, aunque haya daños al material o instalaciones.

Por otra parte, hemos comprobado que la mayoría del profesorado que tendrá que actuar como instructor de un expediente sancionador, carece de la formación necesaria para desempeñar esta función. Todo ello nos lleva a formular las siguientes recomendaciones:

- Resulta conveniente contar con un protocolo de actuación, que sirva de guía a los centros y profesores en la tramitación de los expedientes disciplinarios.
- Es necesario diseñar y llevar a cabo actividades específicas de formación, para que los profesores puedan desempeñar adecuadamente el papel de instructor.
- Se deberían unificar los criterios disciplinarios de los profesores, para evitar situaciones de agravio.
- Se debe promover la normalización de los expedientes sancionadores, y mayor agilidad en su tramitación.

El marco normativo actual, conformado en su base por la Ley Orgánica 2/2006 de 3 de mayo de Educación y por la Ley Orgánica 8/2013 de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, constituye una oportunidad

sin precedentes para abordar el desarrollo reglamentario que corresponde, acorde con las necesidades que se plantean en relación con la convivencia en nuestras instituciones educativas.

Pero sin olvidar lo expresado en el párrafo anterior, y teniendo en cuenta que queda mucho camino por recorrer en la mejora de los procedimientos aplicables en los centros educativos, nuestro artículo informa sobre el margen de actuación que poseen en el marco de su autonomía, fijando su atención en las variables internas, por ser las que pueden asegurar la efectividad de su trabajo, e indica que existen formas de proceder que les permiten abordar la convivencia en las mejores condiciones, independientemente de su entorno.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias doctrinales

Binaburo, J.A., Itúrbide, A. y Muñoz-Maya, B. (2007): *Educar desde el conflicto* (Madrid. CEAC).

Cabezudo Rodas, J. (2008): *El juez en el colegio*. (Badajoz, Ed. @becedario).

Consejo Escolar del Estado (2005): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 2003-2004. (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

Consejo Escolar del Estado (2008): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 2006-2007. (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

Consejo Escolar del Estado (2009): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 2007-2008. Propuestas de Mejora. (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

Consejo Escolar del Estado (2010): *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo*. Curso 2008-2009. Propuestas de Mejora. (Madrid, Subdirección General de Información y Publicaciones).

Villa, A. (2009): *Autonomía institucional de los centros educativos: Presupuestos, organización y estrategias*. (Universidad de Deusto).

Referencias normativas

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Ley Orgánica 8/2013 de Mejora de la Calidad Educativa.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPPS).

Real Decreto 732/1995, de 5 de mayo, por el que se establecen los derechos y deberes de los alumnos y las normas de convivencia en los centros.

Real Decreto 83/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria.

Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en las esferas de la enseñanza. París, 14 de diciembre de 1960.

UNESCO: Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, hecha en París el 14 de diciembre de 1960

Referencias jurisprudenciales

Tribunal Supremo (2003) STS nº 1.163/2003 de 9/12/2003. Disponible en: <http://www.codigo-civil.org/archivado/?p=352> (consultado 15.IX.2009).

Tribunal Constitucional (1983) STC 77/1983, de 3 de octubre. Disponible en: <http://vlex.com/vid/potestad-sancionadora-administracion-176571>(consultado 15.IX.2009).

La gestión integrada de recursos hídricos en la política federal del agua: propuesta para la nueva Ley General de Aguas en México

Antonio Cañez Cota

Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey, México
tono_canez@hotmail.com

Resumen

El propósito del presente artículo es proponer un esbozo de política pública federal en el contexto del debate de la recién aprobada Ley General de Aguas en México. Se parte de un diagnóstico estadístico y se analiza el proceso de política pública desde el establecimiento de la agenda hasta la evaluación, pasando por la definición del problema, el diseño y la implementación. La lección del artículo es que los principales desafíos de la gestión integrada de recursos hídricos en México se encuentran a nivel local y es necesario que la política federal enfatice en el fortalecimiento de los organismos a nivel de cuenca y de municipio, se propone la gobernanza corporativa pública como una alternativa para el fortalecimiento institucional local.

Palabras clave

Política pública, gestión integrada de recursos hídricos, Ley General de Aguas, gobernanza corporativa pública, México.

Integrated water resources management in the federal water policy: proposal for the new General Water Law in Mexico

Abstract

The purpose of this study is to propose an outline for federal public policy in the context of the debate of the recently approved General Water Law in Mexico. It started from a statistical diagnosis and is analyzed the public policy process from agenda setting to evaluation, including the problem definition, design and implementation. The lessons of the article are that the main challenges of the integrated water resources management in Mexico are located locally and it is necessary that the federal policy emphasizes the strengthening of the organizations at basin and municipal level. It is put-forth that the public corporate governance can be an alternative to the local institutional strengthening.

Key words

public policy, integrated water resources management, General Water Law, public corporate governance, Mexico.

El objetivo del presente estudio es analizar la gestión integrada de recursos hídricos en el contexto de la política federal del agua con el fin de proponer una estrategia complementaria para la implementación para la nueva Ley General de Aguas en México. El debate actual de este tema se encuentra en tránsito entre el Poder Legislativo y el poder Ejecutivo, el presente documento busca aportar una postura con ideas y evidencias que ayude a fortalecer la aplicación efectiva de la nueva legislación. La estructura del presente artículo se divide en cuatro partes. La primera, se refiere a una breve descripción de la organización del agua en México, con especial énfasis en lo relacionado a la nueva Ley General de Aguas. La segunda parte, muestra un diagnóstico que permite ubicar la problemática y situación de los recursos hídricos en el mundo y en México, se aportan datos y se muestra la complejidad y lo multifacético del tema del agua.

En la tercera parte, se analiza la política federal del agua como proceso, donde se incorpora lo siguiente: a) el establecimiento de la agenda, los actores que impulsan intereses transformados en definiciones de problemas y soluciones; b) la definición del problema de política pública con base en la visión de los actores expuestos en la agenda; c) el diseño de la política pública, se analizan las alternativas tradicionales contra una novedosa: la gestión integrada de recursos hídricos; d) los problemas previsibles de implementación, se pone sobre la mesa un mapa de actores e influencias para identificar los aliados y contrarios a la propuesta de la nueva legislación; por último e) la evaluación, en la que se evalúan las acciones de políticas y se proponen las estrategias para enmendar el camino cuando no se está cumpliendo con el núcleo duro del problema de política pública. En la cuarta y última parte del artículo, se presentan las conclusiones y se propone la gobernanza corporativa pública como una acción complementaria en el proceso de implementación con el fin de enfrentar efectivamente los desafíos de política pública en un contexto de la gran diversidad local en México.

PARTE I

LA ORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL AGUA EN MÉXICO

En la idea de implementar la gobernanza del agua, las recomendaciones desde el Foro Mundial del Agua del año 2000, se han dirigido hacia un nuevo modelo de gestión llamado Gestión Integral de Recursos Hídricos (GIRH), que se enfoca en usar y conservar el agua a nivel de cuenca, así como promover una visión integradora y dejar atrás la visión sectorial, lo anterior bajo los principios de descentralización y participación. En México, a más de una década de implementación del modelo GIRH se han presentado problemas debido a que son varios los actores que confluyen en un territorio y ha faltado participación y consenso (cooperación) entre los diversos intereses individuales (CONAGUA, 2011).

La gestión integrada de recursos hídricos pretende *integrar lo que está fragmentado*, es decir, dirigir hacia objetivos comunes la acción de la variedad de organizaciones y grupos interesados en los asuntos del agua, integrar suelo y agua e integrar los beneficios económicos con los sociales y ambientales (ONU, 2008). Sin embargo, algunos críticos afirman que no hay evidencia empírica que demuestre que la GIRH funciona a nivel país o grandes cuencas hidrológicas, solo existe evidencia para afirmar que funciona a nivel local (Biswas, 2008).

En relación con el caso mexicano, la mayoría de las investigaciones coinciden en que el problema de la gestión del agua se encuentra en la debilidad de su marco institucional, la cual no ha permitido que la GIRH tenga los resultados esperados. Se implantó dicho modelo de gestión pero continúan las inercias y prácticas del pasado, es decir, la centralización del poder sigue imperando y no la descentralización y alta intensidad de participación de todos los actores como plantea el modelo (Domínguez, 2006; Nava y Sandoval, 2014). En este contexto se aprobó el dictamen de la Ley General de Aguas y es necesario que la política federal del agua se adapte a esta reforma.

La organización del agua en México¹ se basa en trece regiones hidrológicas que son administradas por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) a través de los Organismos de Cuenca y cuando la región abarca mucho territorio estos organismos se auxilian por direcciones locales para estar más cerca, territorialmente, de los grupos interesados. Estas organizaciones federales tienen facultades en todos los asuntos relacionados con el agua desde agua potable y saneamiento, concesiones de agua a particulares y asignaciones de agua a poblaciones, agua para la agricultura, hasta los aspectos geológicos y de protección de inundaciones como las grandes presas.

Cada Organismo de Cuenca atiende cuatro funciones básicas: a) Consejos de Cuenca, b) Distritos y Unidades de Riego, c) Agua Potable y Saneamiento, d) Asuntos Técnicos. El Consejo de Cuenca es la junta de varias organizaciones que reúnen a los grupos interesados para la elaboración de los planes a largo plazo, así como decidir las estrategias de remediación de problemas como inundaciones, sequías, problemas de contaminación de aguas,

¹ La información se obtuvo del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales y del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua. Ambas disponibles en www.diputados.gob.mx

entre otras. Los Consejos de Cuenca se sirven para sus propósitos de los Comités de Cuenca, Comités de Aguas Subterráneas, entre otros comités. Los Consejos de Cuenca son un instrumento importante de participación ciudadana en la gestión federal del agua en México.

En relación con los Distritos de Riego, son organizaciones que integran a los grandes agricultores que tienen alto consumo de agua en sus procesos productivos. Por su parte, las Unidades de Riego aglutinan a los pequeños agricultores que tienen bajo consumo de agua. Estos Distritos y Unidades de Riego se forman para aumentar la eficiencia en el uso de agua y la CONAGUA colabora con el 50% del costo total de la rehabilitación de canales de riego y adquisición de tecnología que reduzca el consumo de agua en la agricultura, en ocasiones la Comisión Estatal del Agua (CEA) respectiva colabora con un monto adicional y la inversión es, en su mayoría, con presupuesto público.

Con relación en Agua Potable y Saneamiento, es un asunto de competencia básicamente municipal y la principal contribución federal por medio de CONAGUA se da con aportaciones del 50% del costo total de infraestructura. En los Organismos Operadores Municipales (OOM) existe un Consejo Consultivo que integra a funcionarios de la CONAGUA y CEA, así como a representantes del sector académico, empresarial y social. Estos OOM son descentralizados de la administración municipal lo que significa que tienen autonomía jurídica y financiera, sin embargo, el nombramiento del director general depende del Alcalde en turno y las finanzas dependen en gran medida de subsidios del presupuesto municipal ya que la mayoría de estos organismos están en crisis financiera debido a la predominancia de los intereses políticos sobre los intereses públicos en la toma de decisiones (Cáñez, 2011).

En el caso de las entidades federativas, cada una de ellas tiene una Comisión Estatal del Agua (CEA) que tiene como objetivo administrar los cuerpos de agua que no son competencia federal. Otra facultad relevante que tiene la CEA es prestar el servicio de agua potable en los municipios que no tienen la capacidad técnica y financiera. En este sentido, se observa un entramado organizacional disperso y plural en la organización del agua en México, sin embargo, la práctica real ha sido de centralización y esta variedad de organizaciones no ha tenido la influencia y el peso específico para influir en las decisiones principalmente en manos del poder ejecutivo, ya sea federal, estatal o municipal (Domínguez, 2010).

Además, México adoptó y reconoce la Gestión Integrada de Recursos Hídricos como su modelo de gestión y para contar con un modelo efectivo, además de organizaciones gubernamentales capaces, requiere de una ciudadanía en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones y en el caso mexicano se está lejos de contar con esas capacidades ciudadanas (Torregrosa et.al, 2012). El dictamen de la nueva Ley dice que la administración del agua en México requiere de la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno, del sector privado y social. El hacer realidad esta propuesta de cooperación parece ser el principal desafío de la gestión del agua en México.

En los artículos 33 al 36 del dictamen de la nueva Ley General de Aguas (2015) se contempla que los estados y municipios se coordinen para formar recursos humanos y profesionalizar el sector hídrico, sin embargo, la Ley parece quedar limitada porque solo se plasma como un buen deseo ya que no se establece quién es el responsable ni la forma de llevarlo a cabo. El dictamen de la nueva Ley se basa en la misma estructura de la casi abrogada Ley de Aguas Nacionales pero destacan un nuevo objetivo y un nuevo instrumento. El nuevo objetivo es asegurar el derecho humano al agua potable y saneamiento y el nuevo instrumento es la co-gestión del agua por medio de concesionar a privados el servicio en los municipios y generar asociaciones público privadas para infraestructura. Es en estos dos nuevos puntos donde el presente artículo pone énfasis.

El 5 de marzo de 2015 la cámara de diputados aprobó el dictamen de la nueva Ley General de Aguas con 31 votos a favor por los partidos PRI, PAN y PVEM, mientras que los diputados del PRD y MORENA² abandonaron la discusión ya que su minoría de votos no podía impedir la aprobación del dictamen y de inmediato iniciaron resistencias sociales, entre ellos la internacional Greenpeace, conglomerados de académicos especialistas en la materia y organizaciones de la sociedad civil. Básicamente argumentan que la nueva Ley no es específica en varios aspectos y eso abre la puerta a la privatización del agua, a promover procedimientos industriales que dañan el medio ambiente como el *fracking*.³

A partir de esta breve descripción de la organización del agua en México y de la transición hacia la nueva Ley General de Aguas, a continuación se presenta un diagnóstico estadístico con el objetivo de identificar los principales desafíos y problemas del agua en México para posteriormente hacer un análisis de política pública y estar en

² PRI: Partido Revolucionario Institucional. PAN: Partido Acción Nacional. PRD: PVEM: Partido Verde Ecologista de México. PRD: Partido de la Revolución Democrática. MORENA: Partido del Movimiento de Regeneración Nacional.

³ La técnica del *fracking* es utilizada principalmente en la obtención del *gas shale*, es el proceso de fracturar la roca subterránea por medio de la inyección de agua a alta presión con el fin de liberar otra sustancia como petróleo o gas. (Oxford English Dictionary, consultado el 12 de abril de 2015 en: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/fracking>).

posición de proponer una estrategia complementaria para la implementación de la nueva Ley General de Aguas en México.

PARTE II

EL DIAGNÓSTICO

Cada vez existe mayor presión sobre los recursos hídricos en el mundo, el aumento de la población y de la actividad económica han demandado mayor cantidad de agua, por lo que en algunos países se ha extraído mayor cantidad de agua que la que tienen disponible en equilibrio, es decir, se extrae más agua de lo que ingresa a los acuíferos. A continuación se presenta un panorama para visualizar el problema a nivel país:

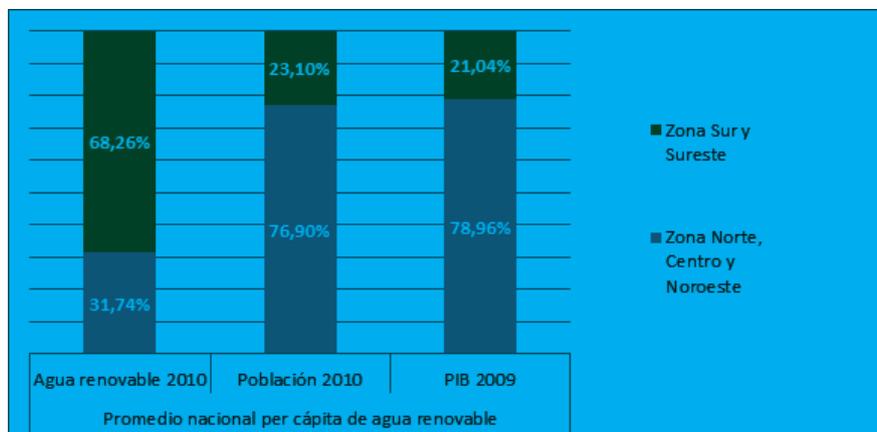
CUADRO 1: PAÍSES CON MAYOR GRADO DE PRESIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS, 2010

No.	País	Disponibilidad (km³)	Extracción total (km³)	Grado de presión sobre los recursos hídricos (%)
1	Kuwait	0.02	0.49	2 465.00
2	Emiratos Árabes Unidos	0.15	3.05	2 032.00
3	Arabia Saudita	2.40	22.64	943.30
4	Libia	0.60	4.31	718.00
20	Irán	137.50	93.10	67.71
40	Sudáfrica	50.00	12.48	24.96
52	Turquía	213.60	40.10	18.77
53	México	462.58	80.30	17.36
59	Estados Unidos	2 818.00	477.80	15.57
60	Francia	200.00	31.61	14.98

Fuente: Atlas del Agua en México, Comisión Nacional del Agua, 2012.

Como se observa en el Cuadro 1, Kuwait es el país con mayor grado de presión sobre los recursos hídricos en el mundo, ya que extrae casi 24 veces más de lo que ingresa a los acuíferos por captación de lluvia, esto significa que el nivel de reserva histórico acumulado de los acuíferos disminuye año con año y de continuar esta tendencia desequilibrada de manejo de las aguas subterráneas dichos acuíferos podrían desaparecer y esos países tendrían que buscar fuentes de abastecimiento alternativas. Asimismo, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Libia tienen un grado de presión muy elevado. Un caso que salta a la vista es el de Estados Unidos, tiene una gran disponibilidad de agua por recarga de sus acuíferos y utiliza mucha agua, casi mil veces más de lo que utiliza Kuwait que es el país con mayor problema de presión hídrica. Por su parte, México tiene un grado de presión bajo sobre los recursos hídricos a nivel país, sin embargo, a continuación se muestra que al interior de los países hay diferencias regionales.

CUADRO 2: CONTRASTE REGIONAL ENTRE DESARROLLO Y DISPONIBILIDAD DEL AGUA EN MÉXICO.



Fuente: Atlas del Agua en México 2012, Comisión Nacional del Agua, p. 18

En el Cuadro 2, se observa que el uso intensivo del agua se lleva a cabo en la zona con menor disponibilidad, la zona norte, centro y noroeste cuenta con menos de un tercio del agua renovable del país y en esas zonas se concentra más de las tres cuartas partes de la población, así como también se produce más de las tres cuartas partes del Producto Interno Bruto (PIB) nacional. Debido a la diversidad de regiones y disponibilidad del agua del país es relevante ahondar en la disponibilidad de agua renovable per cápita por región hidrológico administrativa.

Se observa que las regiones con menores problemas de disponibilidad de agua son Frontera Sur y Golfo Centro, en cuanto a las regiones con mayores problemas son Aguas del Valle de México y Península de Baja California. Además, con el aumento de las sequías se agrava la disponibilidad en las zonas más áridas, así como en época de huracanes el exceso de agua hace que muchas personas pierdan su patrimonio en las zonas más húmedas. Cada temporada de huracanes deja daños humanos y materiales, principalmente en Pacífico Norte, Pacífico Sur y Frontera Sur. Asimismo, es relevante tomar en consideración la cantidad de agua renovable per cápita, se observa que en algunas regiones hay desproporción entre el agua utilizada y la que se renueva, a continuación se muestra este aspecto (Conagua, 2012).

Hay regiones en México con un alto nivel de presión sobre los recursos hídricos, la región Lerma-Santiago-Pacífico por sí sola tiene casi un tercio de los acuíferos sobreexplotados del país, si se le suman las regiones de Cuencas Centrales del Norte y Río Bravo solo estas tres regiones de las trece totales tienen más de las dos terceras partes de los acuíferos sobreexplotados. Una explicación es la actividad agrícola de estas regiones, ya que ésta se lleva más de las tres cuartas partes del uso total del agua en México. Este punto es central en el análisis de la política y gestión del agua ya que uno de los problemas más recurrentes es el conflicto entre el uso del agua agrícola y el uso de agua para las ciudades (Semarnat, 2012).

CUADRO 3: USOS CONSUNTIVOS DEL AGUA EN México: origen y volumen, 2010

Uso	Origen		Volumen total en superficial/subterráneo	Porcentaje de extracción (%)
	Superficial	Subterráneo		
Agrícola	40.57	20.92	61.49	76.7
Abastecimiento público	4.33	7.11	11.44	14.2
Industria autoabastecida	1.47	1.73	3.20	4.0
Energía eléctrica excluyendo hidroelectricidad	3.63	0.44	4.08	5.1
Total	50.01	30.20	80.21	100.00

Fuente: Estadísticas del Agua en México 2012, pág. 36.

En el Cuadro 3, se observa que el uso que mayor cantidad de agua consume en México es la agricultura, seguido por el abastecimiento público urbano y por el industrial. Otro aspecto importante es que las ciudades y la industria dependen en mayor medida del agua subterránea. Por su parte, a pesar de que la agricultura utiliza más el agua superficial es el mayor consumidor de agua subterránea, especialmente existe un uso intensivo de agua subterránea en la agricultura en las zonas con mayor escasez del vital líquido (Conagua, 2012). Este diagnóstico no estaría completo sin el análisis de la cobertura de agua potable y saneamiento.

En los municipios mexicanos se observa una cobertura ligeramente mayor para agua potable que para saneamiento, se destaca la relación entre baja disponibilidad de agua y alta cobertura de agua potable y saneamiento, así como alta disponibilidad de agua y baja cobertura. En el caso de las regiones hidrológicas de Pacífico Sur y Frontera Sur, que son las regiones con mayor cantidad de agua disponible, son las que cuentan con menor cobertura de agua potable y saneamiento en México (Conagua, 2012). Este dato indica es una muestra de que los problemas del agua van más allá de un asunto de escasez o abundancia y que se requiere enfocarse en la política y gestión del agua.

En resumen, los datos presentados en este diagnóstico arrojan problemas de acuíferos sobreexplotados, baja eficiencia en el uso de agua en la agricultura, regiones mexicanas con mayor disponibilidad de agua que otras y, sin embargo, las regiones con más agua son las que tienen la menor cobertura de agua potable y saneamiento. Este

último dato lleva a la necesidad de pensar el problema de la política del agua no como un problema técnico o de disponibilidad sino como un problema de gestión y del marco institucional (Domínguez, 2006). La gran fotografía producto de los datos muestra que hay grandes disparidades regionales y el tratar de integrar estas diferencias representa un gran desafío para la gestión y política federal del agua en México. A continuación, se presenta un análisis de política pública con el fin de contextualizar la gestión integrada de recursos hídricos dentro de la política federal.

PARTE III

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

Adaptar la generalidad de la política federal del agua con las especificidades locales es un gran desafío y es necesario que la política establezca el paraguas general y el mínimo indispensable para la integración del manejo del agua a nivel país. A continuación, se muestra un análisis de política pública con el fin de identificar los problemas de política hídrica y en la siguiente parte de este artículo finalizar con una propuesta de estrategia para la nueva Ley General de Aguas.

El establecimiento de la agenda

Se identifican seis actores con capacidad de influencia en la política federal del agua en el contexto de la aprobación de la nueva Ley General de Aguas en México, estos actores son: la Comisión Nacional del Agua, los Gobernadores de los Estados, los grandes agricultores organizados en Distritos de Riego, la Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Saneamiento y los Legisladores integrantes de las Comisiones relacionadas con el agua. Los actores con mayor capacidad de influencia son:

CUADRO 4: ANÁLISIS DE LA INFLUENCIA DE LOS ACTORES EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENDA DE POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DEL AGUA EN MÉXICO

Actor	Cómo define el problema
Comisión Nacional del Agua	Metas formales del Gobierno Federal
Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Saneamiento	Infraestructura e Insumos
Legisladores Federales	Organización de la Gestión en Ley
Sector Agrícola	Mantener y ampliar subsidios y beneficios para producción de alimentos
Sector Industrial	Obtener mejores beneficios para competitividad
Gobernadores	Mayor presupuesto para obras

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía del presente documento, incluyendo el análisis de las noticias para conocer la posición de los actores con respecto al tema del agua.

El Cuadro 4, muestra que el establecimiento de la agenda está íntimamente ligado a la definición del problema y a las soluciones, sin embargo, estas partes se separan como parte del proceso de políticas públicas con fines analíticos (Aguilar, 1993b). Para hacer el análisis del establecimiento de la agenda, se toman en cuenta los actores del cuadro 4 y tres tipos de agendas: pública (temas que la ciudadanía intenta impulsar para que los representantes los tomen y los lleven a la agenda política y después a la gubernamental), política (temas que alcanzan prioridad en el debate y acción de los políticos y representantes, están en el debate político y legislativo) y gubernamental (temas que el gobierno planea en forma de proyecto y asigna recursos públicos). En los sistemas democráticos se busca que la relación entre las tres agendas sea estrecha como producto del tratamiento de temas que a la ciudadanía le interesa (Casar y Maldonado, 2010).

En relación con la agenda pública, se observa una mayor participación de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y de los Gobernadores de los Estados. Ambos, definen el problema como de acceso al agua potable y saneamiento para uso público urbano, mayor productividad del agua en el sector productivo, y en estados afectados por huracanes incluyen las obras de control de inundaciones.⁴ Queda rezagado el tema de la contaminación de los cuerpos de agua. En lo que respecta a la agenda política, se aprobó el dictamen para la creación de la Ley

⁴ Análisis realizado en google noticias con el criterio de número de veces de aparición del tema por parte de cada actor, consultado el 19 de noviembre de 2013 en <http://news.google.com.mx/>

General de Aguas pero se estancó su aprobación definitiva por fuertes presiones de grupos de la sociedad civil y de académicos especialistas en el tema del agua. Este conflicto es muestra de que el tratamiento de la agenda no fue incluyente.

Con relación en la agenda gubernamental, actualmente el problema está definido como la falta de infraestructura ya que la estrategia de los programas de CONAGUA es incentivar la creación y rehabilitación de infraestructura y el mayor contrapeso efectivo que tiene la CONAGUA son los gobernadores de los estados y éstos impulsan el tema del agua como infraestructura. A pesar de que México adoptó el modelo de gestión integrada de recursos hídricos el desafío principal es cómo aplicar efectivamente este modelo que tiene alrededor de 10 años en México y aún no se consolida su marco institucional, es decir, la desconcentración del poder y la integración efectiva de los actores públicos, privados y sociales (Domínguez, 2006).

El conflicto en la conformación de prioridades en la agenda mexicana gira en torno a tres conflictos históricos. Primero, se encuentra el conflicto por los usos del agua y la sobre explotación de los mantos acuíferos por parte de los agricultores, para los cuales el agua superficial no tiene costo, solo tiene un costo indirecto cuando el agua es subterránea y se requiere energía eléctrica para el bombeo. En esta área se presenta el conflicto latente entre el uso público urbano y el uso agrícola, por una parte, los organismos operadores municipales de agua potable afirman que los agricultores utilizan la mayor cantidad de agua y desperdician mucha por los sistemas de riego ineficientes; por otra parte, los agricultores argumentan que tienen concesionado cierto volumen de agua y la extracción para consumo ajeno al agrícola puede poner en riesgo la disponibilidad para el riego y, por lo tanto, el incremento en los precios de los alimentos.⁵ En este sentido, hay dos temas en conflicto en la conformación de la agenda: uso para consumo humano contra uso para la agricultura.

Segundo, se encuentra el conflicto por los daños causados por los fenómenos hidrometeorológicos, en la temporada de huracanes aparece el tema en la agenda e incluso se ha formado un fondo para la atención de desastres naturales. La temporalidad de los huracanes, meses de septiembre y octubre, beneficia al tema de emergencias e inundaciones porque, cuando está el tema vigente en los medios de comunicación, el tema es muy sensible porque son las mismas fechas que las negociaciones del presupuesto, así que el tema tiene una temporalidad en favor de captar recursos públicos presupuestales. El tema en la agenda de inundaciones se da por la afectación a la economía y patrimonio de miles de familias y negocios cada año. El tema de mayores recursos para atención de desastres naturales es apoyado por los gobernantes de todos los órdenes de gobierno porque significa la ejecución de más infraestructura

Por último, el conflicto por la contaminación del agua y el tratamiento de aguas residuales. Es el conflicto que tiene menor resonancia en los medios de comunicación y en la deliberación pública, el utilizar y tratar las aguas de manera correcta representa mayores costos para los industriales, agricultores y organismos operadores municipales, lo que sumado a una baja capacidad de *enforcement*⁶, provoca que dicho tema pase desapercibido. Los organismos internacionales han estado empujando este tema en la agenda pero sin un impacto significativo en la atención oficial en México. Este tema recién entro en la agenda no por voluntad de los actores sino por una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984), el 6 de agosto de 2014 ocurrió el peor desastre natural por contaminación de un río en México, se derramaron más de 40 mil metros cúbicos de ácido sulfúrico en el Río Sonora y dejó afectaciones en la salud, economía y ambiente de la región.⁷ Las ventanas de oportunidad se cierran al poco tiempo, el tema es ahora sensible en la agenda pública pero requiere que la integración de las acciones sea efectiva y se transite de una gestión federal basada en infraestructura a una gestión integrada de recursos hídricos basada en consensos.

En resumen, en la conformación de la agenda no se involucran “temas” en abstracto, sino que se imponen y pugnan definiciones de problemas para ganar la batalla de obtener visibilidad y recursos públicos. En sí, se trata de un paquete de definiciones de problemas y soluciones (Bardach, 2000). Los actores empujan temas a la agenda con el fin de obtener ganancias, ya sea material, política, económica e, incluso ideológica. Es este precisamente uno de los grandes desafíos del diseño de políticas públicas: el desafío político y social que tiene que enfrentar cualquier política. Debido a ello es trascendental definir claramente el problema que atiende la política pública (Majone, 1997).

5 El último caso de impacto nacional es el conflicto entre el Gobierno del Estado de Sonora y los agricultores del Valle del Yaqui, quienes alegan que es ilegal el Acueducto Independencia que dota de agua a la ciudad de Hermosillo, Sonora.

6 *Enforcement* lo entiendo como capacidad de asegurar el cumplimiento de una norma.

7 Nota muy difundida en varios medios impresos y electrónicos nacionales e internacionales, para muestra véase: http://internacional.elpais.com/internacional/2014/08/27/actualidad/1409095702_528258.html

La definición del problema

Es importante señalar que la definición del problema viene con una carga de contenido importante desde la agenda, en la manera en cómo los actores calificaron y moldearon el tema, le dieron sustancia de causalidad y de solución (Aguilar, 1993c). Los problemas públicos tienen mucho que ver con las valoraciones de la gente y el contexto, lo que es un problema de escasez de agua aquí es un problema de inundación allá, por una parte, un problema de contaminación de algún río y, por otra parte, un problema de desperdicio de agua por fugas en la red de agua potable o en los canales de riego. Si bien es cierto que la definición de problema se construye por las valoraciones de los actores, ¿cómo definir un problema público desde un punto de vista académico? ¿Cómo definir un problema tan escurridizo como el agua? ¿Es deseable descomponer el problema en varios problemas menores? ¿Cómo definir un problema general y nacional ante tal variedad de temas, dimensiones y regiones del agua en México?

Estas preguntas son más para ubicar la dimensión de complejidad de una política nacional del agua que para dar respuestas definitivas, sin embargo, se presenta una reflexión a estas interrogantes (Heylighen, 1999): Es indispensable pensar en la política pública nacional del agua que coordine las distintas acciones con una visión y un valor de referencia que aglutine los esfuerzos y recursos en una dirección y le otorgue un sentido, esto se refiere a la racionalidad de las políticas públicas, a pensar los problemas como causalidad, a medirlos para manejarlos. La dificultad de definir el problema como causa-efecto es que se corre el riesgo de caer en una hipótesis incorrecta, pero apenas así se acerca la definición correcta de un problema público (Aguilar, 1993a).

Las definiciones de problema de los actores interesados buscarán llegar en alguna parte del proceso de la política pública, de los programas y presupuestos, sin embargo, el actor que tienen la responsabilidad de otorgar sentido a la política federal del agua es la CONAGUA, el problema debe ser definido en una dimensión integrada y enfocarse en fortalecer el marco institucional de la gestión. En este sentido, este documento considera que, con base en la visión de la CONAGUA, el problema público que atiende la política federal del agua es que:

“Hay personas en México para quienes el agua potable y saneamiento es inasequible, el agua para uso productivo inaccesible y que pierden patrimonio por inundaciones. Además, la sobreexplotación y contaminación de cuerpos de agua pone en riesgo a los seres vivos.”

Definir en una frase el problema público es una de las etapas que requiere mayor análisis y ejercicio intelectual en el proceso del análisis de política pública. Es decir, no cualquier problema debe ser público, tal como lo dice el padre fundador del estudio de las políticas públicas Harold Lasswell (1993): las políticas públicas son orientadas a los problemas fundamentales del ser humano en sociedad democrática, tienen un compromiso humanista y contextual.

En toda política pública se debe cuestionar la intervención del gobierno, ¿por qué el gobierno debe invertir recursos públicos en este problema del agua y no en otros sectores? Ninguna política puede aspirar a la neutralidad ética, *“desprovisto de todo contenido ético el enfoque de política pública no solo puede perder profundidad sino que minaría incluso su eficacia. En el extremo podría convertirse en un asunto de técnicos preparados acaso para realizar estudios limitados, a la luz de datos inevitablemente parciales.”* (Merino, 2010:27). Con base en lo anterior, la intervención gubernamental, en el problema del agua que se plantea, es porque está ausente el valor de la integración producto de la debilidad institucional.

Es claro que la ausencia del valor de la integración no es evidente para todos y algunos podrían construir el problema de otra manera, sin embargo, es importante destacar que la política federal debe velar por los temas que constitucionalmente tiene a su cargo aunque la implementación final dependa de un entramado complejo de organizaciones, en este sentido la política federal del agua debe velar por integrar los siguientes elementos: a) es injusto que haya personas que no tengan asequibilidad de agua potable y saneamiento; b) es injusto que haya personas que no tengan acceso al agua para desarrollar actividades productivas; c) es injusto que haya personas que pierdan patrimonio por inundaciones; d) es injusto que se contamine el agua porque disminuye la calidad de vida de seres vivos actuales y futuros.

El valor de la integración en la definición del problema es lo que debe guiar las decisiones en la política del agua en México, si bien es cierto que algunos investigadores consideran que el valor debe ser la eficiencia, hay que distinguir que la eficiencia es necesaria pero no suficiente, es decir, la eficiencia se requiere para no desperdiciar el recurso pero la integración se requiere para evitar que unos tengan en exceso y otros no tengan ni para tomar, en este sentido el valor de la integración como inclusión.

La definición de un problema público tiene detrás una meta política (Parsons, 2007) o teoría de entrada (Merino, 2010), es decir, una teoría que explica y enfoca la atención en ciertos elementos, al mismo tiempo, que excluye otros. Por ejemplo, un mismo problema se puede definir como fallas de mercado, fallas de gobierno, perspectiva organizacional, análisis político estratégico, elección racional, entre otros (Weimer y Vining, 2002). Debido a la diversidad de enfoques, el analista de políticas públicas debe explicitar su teoría de entrada al momento de definir el problema. En la política federal del agua en México, la metapolítica o teoría de entrada es el análisis organizacional enfocado a la implementación ya que el objetivo del presente análisis de política pública es proponer una estrategia complementaria para la puesta en marcha de la Nueva Ley General de Aguas. La teoría de entrada es la necesidad de ligar la política federal del agua con las políticas locales y con la gestión integrada de recursos hídricos, es por ello la integración.

En resumen, la definición de problema de política pública hídrica nacional supone la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general. Por ello, es necesario ubicar el supuesto en el que descansa la política del agua en México, múltiples involucrados en la gestión: gobierno federal, gobiernos estatales, gobiernos municipales y participación privada y ciudadana.

El diseño de la política pública

El diseño o hechura de las políticas públicas se encuentra en el centro de la tensión entre dos posturas: por un lado, lo que podría representar Yazehkel Dror (1983), la de los que tratan de dotar a las políticas del conocimiento científico. Por otro lado, los que podría encabezar Charles Lindblom (1993), la de los que tratan de destacar el conflicto político y de negociación entre actores en las políticas.

Por el lado de los científicos, la tesis principal de Dror (1983) es que hay una brecha significativa entre las maneras en que individuos e instituciones hacen la política pública y el conocimiento disponible en cómo la política pública pudiera ser hecha de mejor manera. Es decir, la brecha entre el ser y el deber ser, entre la manera como realmente sucede y la manera que debería ser. Por el lado de los que ven la *negociación política* como lo que marca a la hechura de políticas, la tesis principal de Charles Lindblom (1993) es que las políticas se hacen de manera incremental, paso a paso, por medio de negociaciones y ajustes al margen. Este enfoque supone que la acción no es la racional tradicional sino la racional estratégica. A continuación se muestran las alternativas de la teoría causal del diseño de política pública del agua en México:

Las alternativas de solución al problema público son: a) el problema como falla de mercado: se llamará (gobierno); b) el problema de gobierno: se llamará (mercado) y; c) problema de cooperación: se llamará (integración). A continuación, con base en Morse y Struyk (2006), se presenta un cuadro que resume las alternativas de solución, costos, beneficios y factibilidad de las alternativas de solución.

CUADRO 5.- ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DE POLÍTICA PÚBLICA

Alternativa	Costos	Factibilidad Política	Factibilidad Administrativa	Factibilidad Jurídica
Gobierno	3	3	3	2
Mercado	2	1	1	1
Integración	1	2	2	3

Fuente: Elaboración con base en Transparencia Internacional (2010), y United Nations Status Report (2012). Entre mayor el número mayor la intensidad de costo, beneficio y factibilidad.

En relación con el cuadro 5,⁸ se observa que los menores costos concentrados los tiene *Integración*, ya que al ser un esquema cooperativo los costos se distribuyen en varios actores. La alternativa más costosa es *Por Gobierno*, esto debido a que se repiten tareas y obras, además, la falta de coordinación de las acciones aumenta los costos. En lo que concierne a la mayor factibilidad política la tiene *Gobierno*, porque los actores políticos muestran sus resultados a sus electores y obtienen mayores beneficios en las obras de infraestructura; por su parte, la menor factibilidad política la tiene *Mercado* debido a que en México se tiene desconfianza en la intervención del sector privado en los asuntos públicos.

La menor factibilidad administrativa la tiene *Integración*, ya que supone un nuevo modelo de gestión con base en la participación de actores públicos, sociales y privados en la gestión del agua, como México ha sido un país en el que el gobierno ha dirigido e implementado las políticas públicas, los actores involucrados no tienen la capaci-

⁸ El análisis de alternativas se llevó a cabo con los criterios del enfoque de política pública y de la sensibilidad propia del autor, cabe señalar que el presente documento es una invitación para abrir el debate administrativo de la nueva Ley General de Aguas en México.

dad institucional de gestionar a través de redes. La mayor factibilidad administrativa la tiene *Gobierno* porque es la manera actual de operar y hay muchos incentivos productos de la generación de obra pública.

En cuanto a la factibilidad jurídica, *Integración* la tiene mayor porque el dictamen de la Nueva Ley General de Aguas propone una gestión integrada entre las dependencias públicas involucradas en todos los niveles de gobierno y con la participación del sector público, privado y social. En este sentido, la factibilidad jurídica es muy alta, falta una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales de los actores para lograr la integración. La factibilidad jurídica más débil es *Mercado*, ya que si bien el dictamen de la nueva Ley toma en cuenta este tipo de instrumentos en México existen fuertes resistencias culturales.

Un elemento básico que se debe tomar en cuenta en el diseño de políticas es el elemento cultural. De acuerdo con Stephen Linders y Guy Peters (1993), hay fallas en la formulación de alternativas cuando no se toman en cuenta los instrumentos y las instituciones en las cuales se va a desarrollar la política pública, es decir, cuando no se toma en cuenta el contexto de aplicación y surgen problemas se debe al diseño y no a la implementación. En relación con las alternativas, *Gobierno* es la que tiene mayor aceptación cultural debido a que la gestión del agua ha sido de esta manera, sin embargo, el discurso de todos los actores reconoce que la *Integración* es necesaria para resolver los problemas del agua.

Decidirse por una alternativa requiere estar consciente de los costos y factibilidades, pero también requiere estar alertar para identificar cuándo lo factible puede llevar a costos elevados en el futuro. En el caso de la gestión del agua en México, es urgente transitar hacia el fortalecimiento de los entes locales, ya que el gobierno federal invierte cada año más recursos y los entes locales no lo hacen en igual proporción. Si revienta el problema, al mismo tiempo en varias regiones del país, no habrá dinero que alcance. Es necesario ubicar que el acceso asequible al agua potable y saneamiento se refiere a llevar a los que no tienen pero también a mantener la red ya existente y eso es muy costoso y prácticamente inviable si se pretende dirigir por *Gobierno* desde el centro y solo con infraestructura, la cual ha sido la única estrategia en varias décadas.

La capacidad institucional del país no está acorde con los retos de Integración en materia de agua, los entes locales no tienen finanzas sanas, los aqueja la corrupción, hay mucha rotación de personal, poca profesionalización y ausencia de proyectos a largo plazo. El nuevo diseño institucional en materia de agua supone la gestión integrada de recursos hídricos, entonces la política hídrica nacional debe enfocar sus acciones a coordinar esfuerzos, diseñar incentivos y fortalecer las capacidades institucionales de los actores locales para alcanzar resultados públicos efectivos, ya que la gestión del agua se da en lo local, en la cuenca, en el territorio, con la costumbre e historia de la gente (Domínguez, 2006).

Después de revisar las alternativas de política pública se obtiene que la mejor opción es el modelo de integración para la gestión integrada de recursos hídricos. Es la alternativa que debe conducir la política federal del agua en México y, a partir de ahí, diseñar los incentivos del marco institucional para conducir los ámbitos de competencia de los gobiernos estatales, municipales, actores sociales y privados, sobre todo, trabajar en incrementar las capacidades gerenciales de los actores involucrados para poder conectarse entre ellos y dirigirse hacia objetivos comunes.

En este sentido, la nueva Ley General de Aguas tiene un diseño de co-participación, de redes de implementación, de coordinación entre órdenes de gobierno y espacios para la participación privada y social. Es necesario llamar la atención sobre un aspecto central: el diseño requiere tomar en cuenta la dimensión del poder. Pensar la estructura institucional en función de los intereses y del poder de los actores, tratar de anticiparse a los incentivos que producirán las nuevas reglas del juego. A su vez, tomar en cuenta que el cambiar la regla formal no necesariamente cambia la regla informal ni la estructura del juego (Crozier y Friedberg, 1990). A continuación se analiza la fase de la implementación de política pública.

La implementación

De acuerdo con Robert Behn (1993), se debe tomar en cuenta el papel de los actores para hacer un mapa de influencias. A los analistas de políticas les interesa la eficiencia económica y conocer cómo las políticas pueden afectar a la sociedad en su conjunto. Asimismo, los analistas buscan medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos. En contraste, a los políticos les interesa la distribución de los productos, y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Ponen el acento en la negociación, en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados.

El éxito de la política pública depende, en gran medida, de la negociación con los actores involucrados, no se trata de quitarle los beneficios sino de tener un mejor manejo integrado de recursos hídricos, entender que la falta de atención y seguimiento a este tema puede perjudicar la disponibilidad, salud y bienestar de la población en su conjunto. De acuerdo con Eugene Bardach (1977), a pesar de que una política pública cuente con el mejor diseño y con el mejor ambiente de apoyo, puede llegar a fracasar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución. Este autor propone que la participación de distintos actores en la red de implementación puede verse como un juego, como el deseo de los participantes de ganar posiciones en una política pública. Estos juegos son problemas de implementación que ocurren sistemáticamente en las políticas públicas en Estados Unidos. Ahora bien, ¿cómo ocurren éstos problemas de implementación en México?

El juego de implementación clásico en México y en el que se debe poner especial atención es el de “*estar disponible*” (Bardach, 1977), se da cuando una política pública es capturada por algún partido o grupo político para beneficiar a su clientela electoral, ésta es una situación difícil porque no necesariamente se puede comprobar y sancionar legalmente. Estos problemas de implementación arrojan un elemento en común: la política pública se implementa en una organización compuesta por actores, los cuales pueden anteponer sus propios intereses a los de la política. La corrupción es un fuerte obstáculo a la eficacia de las políticas públicas del agua ya que es un sector que requiere grandes inversiones en infraestructura y los actores buscan obtener beneficios de las obras (Transparencia internacional, 2008).

De acuerdo con Pressman y Wildavsky (1984), hay dos conclusiones en relación con el carácter político de la implementación: la primera es que no hay ciencia que llegue al punto último de verdad, y segundo que la centralización del poder no sólo es más improductiva sino que también es más vulnerable a la captura privada de objetivos públicos, ya que la concentración de poder lleva a la imposición de unos valores sobre otros. En este sentido, la política federal del agua inició mal desde la aprobación del dictamen de la nueva Ley ya que no hubo la inclusión suficiente de actores interesados, el éxito en la implementación de la estrategia de *Integración* depende del fortalecimiento de las capacidades de los actores locales. A continuación, se presenta la fase de evaluación de la política pública.

La evaluación

La evaluación de una política pública es, como bien anota Mauricio Merino (2009:15), “*la apreciación, la medición y el cálculo que cada política pública tiene, a la luz de los problemas públicos que quiere resolver, de las causas que ha definido, de los cauces factibles que estableció y de los valores que cada una invocó.*” Otro enfoque de evaluación es la medición de impacto, aislar el efecto de cómo las acciones de la política pública arrojaron resultados para cambiar la situación inicial que la política pública planteaba (Parsons, 2007), pero en este trabajo no se profundizará en este enfoque sino en el básico que tiene que ver con la valoración de los resultados de política con la definición del problema y los objetivos propuestos en el diseño.

Se debe destacar que la evaluación no necesariamente se realiza mucho tiempo después de la implementación, es necesario hacer una serie de evaluaciones con distinta temporalidad para valorar distintos aspectos de la política pública. Las evaluaciones realizadas al poco tiempo buscan mejorar el proceso de implementación mientras que las que se llevan a cabo un tiempo considerable después buscan retroalimentar la definición del problema, el diseño, los resultados y el impacto de las políticas (Parsons, 2007). El éxito de la política nacional del agua en el contexto de la nueva Ley General de Aguas depende, en gran medida, de los incentivos que genere el diseño institucional, y para ello, el contar con una participación efectiva y transparente de todos los actores involucrados aumentará la probabilidad de alcanzar los objetivos, así como tener procesos de innovación para retroalimentar y ajustar el proceso de política pública.

La evaluación tiene relación íntima con la definición del problema, es necesario definir claramente el problema para tener mayor probabilidad de éxito en la implementación y evaluación. La definición del problema de la política federal del agua es compleja porque requiere cuidar la disponibilidad del agua, calidad, cobertura universal, utilización agrícola, ecológica e industrial, eficiencia, equidad social, tratamiento y reutilización. El valor de la política pública es *Integración* y requiere que el modelo de gestión integrada de recursos hídricos sea efectivo en lograr la integración de todos los usos del agua y de todos los intereses de los actores involucrados, por ejemplo, integrar la competitividad del sector agrícola con la garantía del derecho humano al agua potable y saneamiento.

En el nuevo modelo de política pública que plantea la nueva Ley General de Aguas se requiere involucrar a los mismos agentes que participan en la implementación e incluso a otros agentes interesados para contar con contrapesos entre los distintos intereses, porque ello aumenta la probabilidad de eficacia y compromiso para las

otras fases del proceso. El modelo de evaluación que requiere la nueva política federal del agua es un modelo descentralizado cercano a los actores, este modelo más enfocado a procesos de aprendizaje y mejora que enfocado a cuestiones burocráticas de control. La evaluación hace un recordatorio a los actores del núcleo duro de la política pública que persiguen y es necesario que la política cuente con un modelo de gestión efectivo. A continuación, se presenta una propuesta de estrategia que complementa la implementación del modelo de gestión integrada de recursos hídricos en México.

PARTE IV

LA GOBERNANZA CORPORATIVA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE CONEXIÓN EFECTIVA ENTRE LA POLÍTICA FEDERAL DEL AGUA Y LA GESTIÓN INTEGRADA DE RECURSOS HÍDRICOS

Es un hecho que a nivel mundial la gobernanza burocrática tradicional ha evolucionado a formas de organización más abiertas que suponen intercambios y cogestión entre actores gubernamentales, privados y sociales; la burocracia ya no es el único actor que participa en el proceso de toma de decisiones públicas. A esta evolución se le ha llamado: la Nueva Gobernanza Democrática. Algunos pueden acusar al Modelo Weberiano de los problemas de ineficacia del gobierno y pueden ver a la nueva gobernanza como la gran solución. Si bien es cierto que es un hecho la evolución histórica, el cambio de gobernanza (proceso de gobernar) no resolverá por sí solo los problemas que no pudo resolver la gobernanza tradicional. De hecho, es importante tener en cuenta los problemas tradicionales que no han sido solucionados y que la nueva gobernanza enfrentará: insuficiencia en la capacidad del gobierno para dar resultados públicos (Aguilar, 2013a).

En un estado democrático y federal, con un discurso de nueva gobernanza democrática y bajo un modelo de gestión integrada de recursos hídricos, interactúan varios actores (gubernamentales, privados y sociales) y varios marcos normativos (federal, estatal y municipal); se requiere encontrar la manera para que la dirección de las organizaciones, redes y políticas públicas multinivel y multipropósito sea eficaz y de resultados públicos. Uno de los principales desafíos del cambio de modo de gobernanza es que se requiere fortalecer las capacidades no solo gubernamentales sino que se requieren también ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones y aun México está lejos de contar con esas capacidades ciudadanas (Torregrosa et.al., 2012).

El problema con los instrumentos de participación en contextos de debilidad institucional es que solo sirven para legitimar el *statu quo* sin poner a disposición del ciudadano verdaderos espacios de participación y de poder para influir en los asuntos públicos (Ruano, 2010). En este sentido, la gestión integrada de recursos hídricos pretende integrar lo que está fragmentado y requiere que cada uno de los nodos de participación tenga la capacidad de conectarse con la red para alcanzar objetivos comunes de política pública porque si existen nodos sin la capacidad suficiente los objetivos serán menos públicos en el sentido de incluyentes y democráticos. Esta capacidad conectiva (Edelenbos et. al., 2013) es lo que requiere actualmente la GIRH para tener una política pública federal efectiva.

En este sentido, la efectividad de la política federal y la pertinencia del modelo GIRH dependen de las capacidades de los nodos de la red. Con base en lo anterior, la propuesta para la nueva Ley General de Aguas es impulsar una estrategia de gobernanza corporativa pública (Aguilar, 2013b) enfocado en la alta dirección pública de las organizaciones y en la conformación de las distintas juntas que tratan el tema del agua. Desde los Consejos de Cuenca a nivel de cuenca hidrológica hasta los Consejos Consultivos de los Organismos Operadores Municipales. Si bien es cierto que un cambio institucional requiere un cambio cultural, la estrategia para hacer efectiva la integración debe iniciar con los consejos directivos que integran a las organizaciones, a partir de ahí se despliega el cambio institucional al interior de estas organizaciones.

El Programa Nacional Hídrico (2014) contempla vagamente el fortalecimiento de los recursos humanos en el sector hídrico mexicano pero a la mitad del gobierno federal actual no se ha impulsado una estrategia para ello y la idea está más enfocada hacia lo técnico que hacia lo gerencial. Si se desea obtener una GIRH efectiva en el terreno de la implementación se deben buscar las mejores formas de generar capacidad gerencial en la administración pública. De acuerdo con Luis F. Aguilar (2013b), la *Gobernanza Corporativa Pública* es el eslabón que hace falta y es clave para edificar un gobierno que realmente gobierne. La alta dirección pública incluyendo la gestión de las juntas directivas de grupos interesados nicho que ha sido descuidado por la Nueva Gestión Pública y la Política Pública y se constituye como una de sus limitaciones teóricas y prácticas.

En esta parte final se presentan tres reflexiones con énfasis en los desafíos de la política pública del agua en México. La primera reflexión, es que la política pública del agua en México enfrenta el desafío de adaptar la nueva Ley General de Aguas al modelo de gestión integrada de recursos hídricos. Se requiere una ley que sea factible

y que incorpore reglas e incentivos eficaces para dirigir las acciones de los actores y para lograr la integración. Dentro del nuevo diseño institucional es indispensable incentivar la conformación de alta gerencia e inclusión real de todos los actores involucrado, lograr la integración de la participación ciudadana y privada en las decisiones públicas. Para ello, la alta dirección gubernamental requiere líderes con nuevas capacidades y actitudes gerenciales, requieren dejar atrás las prácticas de centralización y abrirse a la nueva realidad.

La segunda reflexión final, se refiere a la necesidad de enfocarse en una correcta definición de problema de política pública. El propósito de este análisis fue identificar el valor que está ausente y el cual debe adoptar la nueva política federal del agua: la integración en la gestión integrada de los recursos hídricos. Además, es indispensable trabajar para encontrar el arreglo y diseño institucional que aumente la probabilidad de eficacia de los objetivos públicos. Para ello, la CONAGUA debe enfocarse en destinar recursos e incentivos a fortalecer las capacidades locales, sobre todo las capacidades gerenciales de los altos directivos de las organizaciones involucradas en la gestión del agua.

La última reflexión, es llamar la atención acerca de la adaptación y el aprendizaje en las políticas públicas. No hay que espantarse cuando una política comienza a desviarse de sus objetivos, sino que hay que estar atentos para ajustar y adaptar la política para regresarla a la ruta de los objetivos públicos, al núcleo duro de la definición del problema, ya que un mundo libre de restricciones sería completamente caótico e imprevisible (Majone, 1997). Las organizaciones pueden aprender y adaptarse a su medio sólo en la medida en que éste les presenta restricciones. En este sentido, el reto de la gestión y política federal del agua está en fortalecer la capacidad gerencial de las organizaciones locales para lograr la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (1993a) *El estudio de las políticas públicas*, México: ed. Porrúa.
- (1993b) *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*, México: ed. Porrúa.
- (1993c) *La hechura de las políticas*, México: editorial Porrúa.
- (1993d) *La implementación de las políticas*, México: editorial Porrúa.
- (2006) *Gobernanza y gestión pública*, México: fondo de cultura económica.
- (2013a) *Gobierno y Administración Pública*, FCE-CONACULTA, México.
- (2013b) *El gobierno del gobierno*, INAP-México.
- Bardach, Eugene (2000). “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Luis F. Aguilar, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 219-235), México D.F: Porrúa.
- The implementation game: what happens after a bill becomes a law, Cambridge: MIT Press, 1977. DOI: 10.1177/106591297703000428.
- Behn, Robert (1993), “El análisis de políticas y la política”, en Luis F. Aguilar (ed.) en *La hechura de las políticas públicas*, México: Porrúa.
- Biswas, Asit (2008). *Integrated Water Resources Management: Is It Working?*, *International Journal of Water Resources Development*, 24:1, 5-22, DOI: 10.1080/07900620701871718
- Cañez Cota, Antonio (2011). *Patrones de decisión en la acción gubernamental municipal: el caso de Hermosillo, Sonora*. Tesina de Maestría en Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, D.F.
- Casar María A. y Claudia Maldonado (2010), “Formación de agenda y proceso de toma de decisiones, una aproximación desde la Ciencia Política”, en *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública*, México: CIDE-FCE.
- Cabrero, Enrique (2005), “Capacidades institucionales en los gobiernos subnacionales en México”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XII N° 003, México: CIDE.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) (2011), *Buena gobernanza del agua para la gestión integrada de los recursos hídricos*, Documento de posicionamiento, México, D.F: Comisión Nacional del Agua.
- (2012) *Atlas del Agua en México 2012*, en: www.conagua.gob.mx

--- (2012) Estadísticas del agua en México 2012 en: www.conagua.gob.mx

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo cuarto párrafo sexto, consultado el 25 de septiembre de 2013 en: www.diputados.gob.mx

Diario Oficial de la Federación, decreto por el que se declara reformado el artículo cuarto constitucional de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de febrero de 2012. Consultado el 25 de septiembre de 2013 en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012

Dictamen de la Ley General de Aguas (2015), Cámara de Diputados, consultado el 15 de abril de 2015 en http://www.cmdrs.gob.mx/comisiones/COTLEG/Documents/2015/3a_ordinaria/20150305-II%28ley-agua%29.pdf

Domínguez Serrano, Judith (2006), *La gobernanza del agua en México y el reto de la adaptación en zonas urbanas: el caso de la Ciudad de México*, México, D.F.: Anuario de estudios urbanos, UAM Azcapotzalco.

--- (2010). El acceso al agua y saneamiento: un problema de capacidad institucional local. Análisis en el estado de Veracruz, *Gestión y Política Pública*, Volumen XIX, número 2, II semestre de 2010, pp. 311-350.

Dror, Yezehkel (1983), *Public Policymaking Reexamined*, United States: Transaction Publishers. DOI: 10.1016/0099-3964(70)90022-0.

Edelenbos Jurian, Bressers Nanny and Scholten Peter (2013). *Water governance as connective capacity*, Burlington, VT: Ashgate. DOI: 10.3390/w5020640.

Heylighen, Francis (1999), "The growth of structural and functional complexity during evolution" en F. Heylighen, J. Bollen & A. Riegler (eds.) *The Evolution of Complexity*, Dordrecht: Kluwer Academic, p. 17-44.

Kingdon, John (1984). *Agendas, alternatives and public policies*, Boston: Little, Brown & Co. DOI: 10.1017/s0143814x00003068.

Lasswell, Harold (1993), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México: Editorial Porrúa.

Lindblom, Charles E. (1993) "La ciencia de salir del paso" en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las políticas*, México: Editorial Porrúa.

Linders, Stephen y Peters, Guy (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", en *Revista Gestión y Política Pública*: 2, México: CIDE.

Majone, Giandomenico (2009), "Agenda Setting" DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0011, en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548453.001.0001.

---- (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Merino, Mauricio (2010), "La importancia de la ética," en Merino, Mauricio (editor): *Problemas, decisiones y soluciones, enfoques de política pública*, México: CIDE-FCE.

---- (2009) "Sobre la Evaluación de Políticas Públicas", texto de la Conferencia dictada en la Auditoría Superior de la Federación, México, D.F., abril 2009.

Morse, Kristin y Raymond Struyk (2006), *Policy Analysis for effective development, strengthening transition economies*, United States: Lynne Rienner.

Nava, Luzma y Sandoval, Samuel (2014). Multi-tiered Governance of the Rio Grande/Bravo Basin: The Fragmented Water Resources Management Model of the United States and Mexico. *International Journal of Water Governance* (2), pp. 85-106. DOI: 10.7564/13-IJWG23.

Organización de las Naciones Unidas (2012), *Status report on the application of the integrated approaches to water resources management*, Nairobi: United Nations Environment Programme.

--- (2008). *Status Report on Integrated Water Resources Management and Water Efficiency Plans*, consultado el 9 de abril de 2015 en: http://www.unwater.org/downloads/UNW_Status_Report_IWRM.pdf

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2012), *Hacer posible la reforma de la gestión del agua en México: diagnóstico y propuestas*, México: OCDE.

Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1984), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, United States: University of California Press.

Programa Nacional Hídrico (2014). Comisión Nacional del Agua, consultado el 30 de abril del 2015 en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5339732&fecha=08/04/2014

Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (2015) (Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24-05-2011), consultada el 9 de abril de 2015 en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=2&n2=14>

Ruano de la fuente, Jose Manuel (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana, *Política y Sociedad*, 2010, Vol. 47 Núm. 3: 93-108.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) (2012), *Informe de la situación del medio ambiente en México, compendio de estadísticas ambientales, indicadores clave y de desempeño ambiental*, México: SEMARNAT.

Torregrosa, Maria Luisa, et. al. (2012) Los recursos hidricos en Mexico en Blanca Jimenez y Jose Galizia (coord.) *Diagnostico de las Americas*, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, AC, Mexico.

Transparencia Internacional (2008), *Global corruption report, corruption in the water sector*, United States: Cambridge University Press.

Weimer, A. y Aidan Vining (2002), *Policy Analysis: concepts and practice*, 5 edition, United States of America: Pearson.

Estrategias participativas para el desarrollo integral de la producción forraje-leche en la región de Tulancingo (México)

Yolanda Sánchez Torres

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México
yolasato08@hotmail.com

Aníbal Terrones Cordero

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México
aterrones68@hotmail.com

Resumen

El desarrollo rural integral requiere del involucramiento de los diferentes agentes que interactúan dentro de un territorio, puesto que ello posibilita el aprovechamiento de su potencialidad a favor de un mayor desarrollo económico y social. En este sentido la planeación participativa se convierte en una herramienta importante para el alcance de esta meta. El presente estudio muestra como los procesos participativos para la producción de forraje-leche, en la región de Tulancingo, permitió generar estrategias que atendieran la problemática central de la falta de eslabonamiento productivo de la actividad láctea. Para ello se determinaron tres ejes estratégicos en común: aumento en la calidad y rendimiento del producto, recuperación del margen de utilidad, y focalización de los programas gubernamentales. Además de la provisión adecuada de infraestructura carretera y equipamiento, fomento al trabajo colaborativo y capacitación de calidad. Esta metodología posibilitó el diseño de estrategias de eslabonamiento productivo de abajo hacia arriba, en el corto y largo plazo; pero sobre todo, permitió el reconocimiento de la responsabilidad de gestión que asumen los diferentes actores para un desarrollo coordinado e incluyente.

Palabras clave

Forraje-leche, eslabones productivos, planeación participativa, políticas públicas, desarrollo regional.

Participative strategies for the integral development forage-milk of the production in the region of Tulancingo (Mexico)

Abstract

The integral rural development requires of the involvement of the different agents who interact within a territory, because it makes possible the advantage of its potentiality in favor of a greater economic and social development. In this sense the participative planning it becomes an important tool for the reach of this goal. The present study shows how the participating processes for the forage-milk production, in Tulancingo's area, have allowed generating strategies to consider the central problematic of productive linking inexistence of the milky sector. Thus there were three strategic axes in common: increased quality and yield, the profit margin recovery, and focalization of government programs. Besides providing adequate road infrastructure and equipment, foment the collaborative work and quality training. This methodology made possible the design of strategies of productive chains from down to the top, in a short and long term, but mainly, it allowed the recognition of the management responsibility that assumes the different actors for a coordinated and inclusive development.

Key words

Forage-milk, productive linking, participative planning, public policies, regional development.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo económico nacional se fundamenta en las estrategias locales, los gobiernos municipales democráticos constituyen un sistema fundamental para alcanzar el desarrollo regional y, con ello, nacional.

Referente Teórico

Pardo (1994), Sánchez *et al.* (2003) y Silva (2003) sostienen que el crecimiento y desarrollo económico de una sociedad implica necesariamente procesos continuos de cambios estructurales en el ámbito productivo, político y social de las diferentes regiones de un determinado país. Entendiendo a la región como un espacio geográfico donde se realizan actividades productivas con presencia de actores sociales y políticos que promueven el crecimiento económico (Ramírez, 2004).

Vázquez y Conturrero (1994) y Blakely y Green, (2010) mencionan que los procesos de crecimiento y desarrollo económico de una sociedad se deben construir desde abajo, es decir, a partir de un diagnóstico participativo sobre las necesidades y potencialidades de las comunidades, en cuanto a los recursos humanos, naturales y materiales que prevalecen en una determinada región. Giménez (1994), Terrones y Sánchez (2010) y Terrones (2013), señalan que existe una marcada interdependencia entre la región y los actores sociales, por lo que estos últimos ejercen un rol importante en el desarrollo económico y social de una determinada región, al ayudar a entender a la gente que la habita, sus necesidades, su historia, su problemática y sus posibles soluciones.

La Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE, 2011), sostiene que los diagnósticos de abajo hacia arriba con visión territorial pueden ayudar a identificar potencialidades sectoriales desaprovechadas a favor de la diversificación económica, la derrama sectorial y dinámica regional. Por ello, deben fomentarse políticas públicas innovadoras, basadas en el territorio y en procesos participativos que se adapten a las características y oportunidades específicas y variadas de las diferentes regiones de un país. En caso contrario, se profundiza la concentración económica y demográfica que involucra por sí misma la diversificación regional, reflejada en grandes disparidades intrarregionales.

La determinación de las causas de los problemas y la identificación de las potencialidades productivas de una comunidad, permiten diseñar estrategias de desarrollo regional y, con ello, mejorar las condiciones de bienestar de la población (Morales, 1998; Geilfus, 2000; Terrones, 2013).

La planeación en el medio rural es eficiente y eficaz siempre y cuando considere las características fundamentales de cada territorio y participen activamente todos los involucrados, tanto en la identificación de necesidades y prioridades comunes; así como en la elaboración, ejecución y seguimiento de alternativas de solución, plasmadas en las políticas, planes, programas y proyectos (Schönhuth, 1994). Cuando estos elementos no son considerados se generan procesos exógenos o verticales “de arriba hacia abajo”, que no responden a los intereses ni a la realidad de los productores (Rodríguez *et al.*, 2015).

Ramírez (2004) y Osorio (2009), usando un esquema participativo, plantearon la necesidad de realizar una planeación en consenso de los proyectos con el fin de priorizar actividades, definir fechas, responsables de la ejecución y monitoreo de las diferentes actividades.

Terrones y Sánchez (2010), aplicando la Planeación Participativa en el diseño de estrategias de desarrollo económico y social en Actopan Hidalgo, y Terrones (2013) en el municipio de Acaxochitlán Hidalgo; concluyeron, con relación al fomento pecuario, que es necesario: crear y mejorar la infraestructura en la producción pecuaria; mejoramiento genético (mejores razas); y financiar con recursos suficientes a dicha actividad. Con relación al fomento agrícola, determinaron que se deben otorgar apoyos institucionales suficientes para desarrollar la agricultura; utilizar variedades de semillas mejoradas; métodos de riego óptimos en la actividad agrícola; y dar asesoría técnica a los productores agrícolas.

El desarrollo agropecuario representa un mecanismo para aumentar los ingresos y reducir la pobreza en las zonas rurales. Esto implica disponibilidad de financiamiento y de tecnologías a pequeños y medianos productores del campo (Banco Mundial, 2005: 34). La actividad agropecuaria en México se caracteriza por su baja productividad, de autoconsumo, uso de tecnologías inadecuadas, sistemas de financiamiento gubernamental ineficientes. Ante esto, es necesario reactivar la producción en el campo mediante la identificación de problemáticas y propuestas de solución desde el punto de vista de los propios productores con el apoyo de las diferentes instituciones encargadas de fomentar el desarrollo del medio rural (Martínez *et al.*, 2014).

La presente investigación se conceptualizó dentro de la cadena productiva de producción de lácteos, entendida como el eslabonamiento entre actividades productivas con diferentes funciones desde la producción primaria,

la transformación industrial hasta la distribución de productos finales, sin dejar a lado la proveeduría de bienes y servicios (FAO, 2013; Sagarpa, 2013). Para este caso se analizaron únicamente los dos primeros eslabones (forraje-leche-quesos) para la región Tulancingo. El estudio se presentó de esta manera porque la caracterización de la cadena en la región permite ver un eslabonamiento directo entre forraje-leche, pero una separación e incluso enfrentamiento con el eslabón de la industria de la transformación de productos derivados o finales de la leche, especialmente de quesos.

Contexto geográfico y socioeconómico

La región de Tulancingo se ubica al noroeste del Estado de Hidalgo. La integran los municipios de Tulancingo de Bravo, Santiago Tulantepec, y Cuauhtepac de Hinojosa. Cuenta con una superficie total de 771.44 km², que representa el 3.71% de la superficie y el 8.98% de la población estatal (Inegi, 2010).

Dentro de las principales actividades económicas en la región, destaca la textil, comercial y agropecuaria, y en esta la cadena productiva de lácteos. Según el Sistema de Información Agropecuario (SIAP, 2013), en 2011, el maíz grano ocupó el 38.31% de la superficie sembrada, seguida por los cultivos forrajeros: avena forrajera en verde (18.9%), prados y praderas en verde (9.3%), alfalfa verde (3.2%), y maíz forrajero en verde (2.7%). Lo anterior permite reafirmar la importancia que tiene este eslabón en la cadena productiva forraje-leche, puesto que la mayoría del destino de la producción de cultivos forrajeros en la región se utiliza para la alimentación de ganado bovino-lechero.

El sector lechero es muy importante en Hidalgo, ocupa el octavo lugar a nivel nacional, con una participación del 4%. Por su parte, la región Tulancingo en 2011, representó el 6.91 % de la producción de leche estatal; destacando Tulancingo con una producción de 13 millones 438 mil litros de leche (3.37% estatal), ocupando el tercer lugar; mientras Santiago y Cuauhtepac ocuparon el décimo y décimo primer lugar respectivamente (SIAP, 2013).

El primer eslabón de la cadena productiva (forraje-leche-queso) en la región Tulancingo, se caracteriza por una producción empírica, con régimen hídrico de temporal, estructura minifundista (4 hectáreas en promedio), métodos de producción poco mecanizados y baja rentabilidad que se maximiza al destinar su producción al siguiente eslabón de la cadena (leche bovino). Este segundo eslabón se caracteriza como una actividad empírica, de pequeña escala, con bajos estándares de calidad que demeritan el precio de comercialización en el siguiente eslabón de la cadena productiva para la transformación industrial (queso).

Para la región Tulancingo, la problemática del sector forrajero se transfiere y multiplica al siguiente eslabón, puesto que se produce forraje por la utilidad que tiene como alimento para el ganado bovino, el cual provee leche como un bien comercializable. Es aquí donde se define si la actividad es productiva o no, si les provee un mejor nivel de bienestar o simplemente un empleo, si continúan o deciden terminar. Esta disyuntiva se ha visto agravada en las últimas dos décadas, como lo manifiestan los productores de forraje-leche en la región de estudio, las posibilidades no de competir, sino sobrevivir, son cada vez menos, por lo que se requiere diseñar e implementar nuevas estrategias que permitan la reactivación de esta actividad económica y el eslabonamiento y competitividad de esta cadena productiva.

En esta investigación se diseñaron las estrategias de desarrollo en la producción de forraje-leche para dicha región, con el fin de mejorar las condiciones socioeconómicas de los productores en la región Tulancingo Hidalgo, utilizando la Planeación Participativa. Este sistema participativo permitió identificar las potencialidades y áreas de oportunidad de los productores de forraje-leche en la región de estudio, estableciendo además los lineamientos de solución.

METODOLOGÍA Y TALLERES PARTICIPATIVOS

Olvera (1999) y Osorio (2009), señalan que la participación ciudadana es uno de los elementos que contribuyen a profundizar la democracia, pero sobre todo que posibilita la mejora en las condiciones de vida de la población, ante la ineficiencia en los procesos de planeación y falta de representatividad del sistema de planeación tradicional, que se caracteriza por diseñar, ejecutar y dar seguimiento a lineamientos establecidos de manera unilateral. Por ello, es necesario considerar las diferentes opiniones y decisiones de las personas, líderes, y representantes de organizaciones sociales e instituciones públicas, en el diseño, realización y seguimiento de proyectos específicos a favor de un mayor desarrollo económico regional integral y coordinado.

Los procesos participativos, según Banco Mundial (citado por Uemura, 1999), involucran cuatro etapas de participación: compartir información, consultar, compartir el control de las decisiones y tomar acción. Siendo las dos primeras etapas, prerrequisitos para la participación y las últimas dos la esencia y el resultado de la parti-

cipación. Estas determinan la tipología y alcance de los procesos participativos, en diferentes enfoques como los presupuestos participativos, la gestión participativa, la gestión por resultados, entre otros. Dentro de estos procesos participativos, Geilfus (2000) considera cuatro tipos de herramientas que deben considerarse según las necesidades y realidades de la comunidad, y de la institución de desarrollo. Estas son: técnicas de dinámica de grupos, visualización, entrevistas y comunicación oral y, observación de campo. La técnica de grupo es fundamental para trabajar con grupos de personas y lograr su participación efectiva. Por su parte, las técnicas de visualización¹, utilizadas por la planeación participativa, consisten en representaciones gráficas, donde se logra la participación de personas con diferentes grados y tipos de educación, y se facilita la sistematización de conocimientos y en consenso.

La planeación exitosa debe partir del conocimiento pleno de la realidad y del contacto permanente con la población objeto de estudio. Por lo que con la aplicación del método ZOPP (por sus siglas en alemán Ziel-Orientierte Projekt-Planung, en español: Planeación de Proyectos Orientada a Objetivos), o comúnmente denominado Planeación Participativa, se pueden identificar prioridades comunes y diseñar estrategias y acciones adecuadas para impulsar el desarrollo regional integral (Forster y Osterhaus, 1995).

En 1981, la Agencia Alemana de Cooperación Técnica: Team Technologies (GTZ) aplicó el ZOPP en la planeación de proyectos, este enfoque se difundió por todo el mundo. Lo han adoptado, entre otros organismos internacionales, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (GTZ, 1995).

El gobierno de Nigeria aplicó el método ZOPP en la planificación de la producción agrícola en el norte del país, encontró que dicha actividad se desarrollaba con nula o baja tecnificación y sin acceso al crédito gubernamental, por parte de los campesinos, esto ocasionaba niveles muy bajos de productividad en el campo y, por lo tanto, ingresos insuficientes que no permitían el desarrollo de las familias. De las estrategias de solución, a esta problemática, fue el de proporcionar créditos, insumos y maquinaria agrícola a los productores (Leurs, 1996).

Por su parte, el gobierno de El Salvador utilizó esquemas participativos para determinar y priorizar problemas a nivel de comunidad, desarrollando las estrategias de solución, teniendo como resultado una mayor disponibilidad de servicios públicos básicos y aumento en la credibilidad y respeto hacia las autoridades locales y federales (Rodríguez, 1990).

En el municipio de Bello (Antioquia, Colombia), Rodríguez *et al.* (2015) generaron una propuesta metodológica para la formulación participativa de un Programa Agropecuario Municipal, con adaptación de la técnica de análisis estructural prospectivo de grupos focales para la implementación de talleres participativos que permitieran determinar las variables clave que requerían acción prioritaria (37 variables agrupadas en seis grupos o factores) con el fin de integrar, de forma activa, a la comunidad en la identificación de la problemática del sector agropecuario y en el planteamiento de estrategias de solución que garantizaran la sostenibilidad de los procesos de desarrollo rural en el Bello, Colombia.

En el caso de México, el método ZOPP lo ha implementado la Comisión Nacional del Agua (Conagua) para la elaboración de planes integrales del uso y manejo de aguas en los diferentes acuíferos del país, y que han servido de base para la elaboración de la ley de aguas nacionales. Gobiernos municipales y estatales lo han empleado para la elaboración de los planes de desarrollo, con la colaboración de instituciones de enseñanza e investigación (Terrones y Sánchez, 2010; Terrones, 2013).

Los instrumentos de análisis del ZOPP son: Árbol de Problemas, Árbol de Objetivos, Análisis de Involucrados, Matriz de Planeación de Proyecto y Planeación Operativa de Proyecto; cuya estructuración implica la realización de talleres participativos, denominados talleres ZOPP.

¹ Las técnicas de visualización son: a) matrices, presentadas en cuadros que permiten ordenar y presentar las informaciones e ideas en forma lógica, para fines de cruzar diferentes criterios (matrices de clasificación y de priorización) o de presentar ideas en forma jerárquica (matrices de planificación y otras); b) mapas, representaciones simplificadas de la realidad que tienen aplicaciones en las fases de diagnóstico y análisis, muchas veces sirven de punto de partida para los procesos de desarrollo; c) flujogramas, son un tipo de diagramas que se presenta en forma esquemática, las relaciones entre diferentes elementos (simbolizados por flechas) como relaciones de causa a efecto y secuencia de eventos, y d) diagramas temporales, son representaciones de la presencia/ausencia o de la variación en intensidad de ciertos fenómenos en el tiempo.

a. Árbol de Problemas

Osterhaus y Salzer (1995) mencionan que el diseño de proyectos responde a la presencia de un problema de desarrollo, un obstáculo al desarrollo. Muchas veces hay consenso de que la situación actual es insatisfactoria, que se requiere un cambio. Terrones (2013) determinó que el Árbol de Problemas es el diagnóstico de la situación actual, realizado a partir de la identificación del problema central y la visualización y análisis de las causas y efectos que origina dicho problema. Un problema se expresa en términos de la carencia de determinados elementos, como se ilustra en la Figura 1 en cuanto a la *falta* de organización, programas de gobierno *inadecuados*, entre otros.

b. Árbol de Objetivos

A este también suele llamarse Árbol de Decisiones, describe la situación deseada a la que se quiere llegar mediante la solución de los problemas, transformando las relaciones causa-efecto en relaciones medios-fines. El Árbol de Objetivos se forma convirtiendo el problema que está en el nivel más alto del Árbol de Problemas a un objetivo. Luego se sigue trabajando hacia abajo, convirtiendo cada causa en un medio de abordar el problema de desarrollo, formulando cada condición negativa como una condición positiva, es decir, objetivos que son deseados y factibles en la realidad, como se observa en la Figura 2.

c. Análisis de Involucrados

Al diagnóstico de los principales actores que participan en el proceso de planeación se le llama Análisis de Involucrados. En un proyecto o programa pueden estar involucradas muchas dependencias gubernamentales y no gubernamentales; de orden público o privado; organizaciones de base o de apoyo, de producción o de servicios. Cada una tiene sus propios objetivos e intereses, su propia cultura organizacional, y con frecuencia no es fácil armonizar los diversos intereses. Se analizan todas las personas, grupos y organizaciones involucradas directa e indirectamente con el proyecto, indicando sus funciones, intereses, fortalezas y debilidades. Se examina la realidad social y las relaciones de poder. Los planificadores tendrían que distinguir entre los involucrados activos (líderes) y pasivos (con poca participación o que no asisten pero se presentan sus representantes).

d. Matriz de Planeación de Proyecto

La Matriz de Planeación de Proyecto (MPP) expresa, de manera integrada, la estrategia de ejecución del proyecto, misma que comprende la definición del Objetivo Superior, Objetivo del Proyecto y las Actividades, así como sus Indicadores Verificables Objetivamente y Supuestos, como se ilustra en el Cuadro 1 y 2.

La solución a la problemática general planteada se especifica en el Objetivo Superior. El Objetivo de Desarrollo concentra la atención de todos los actores involucrados en el proyecto en el proceso de desarrollo de los grupos destinatarios, los proyectos se llevan a cabo para fomentar procesos de cambio que afectan siempre a determinadas personas y organizaciones. La función del Objetivo de Desarrollo es dar una perspectiva conjunta al proceso de cambio que se aspira impulsar. El Objetivo del Proyecto describe el cambio que se desea introducir en la actuación de personas u organizaciones.

Los pasos específicos que conducen hacia la obtención de un resultado son las Actividades. Es necesario tener una lista detallada de las Actividades ya que será la base para la elaboración de la Planeación Operativa del Proyecto. Se coloca cada Actividad requerida para un componente en orden cronológico y se estima el tiempo y recursos requeridos para realizarla.

Los Indicadores Verificables Objetivamente permiten tener una idea sobre el nivel de exigencias y los criterios de éxito del proyecto, están relacionados a los Objetivos, Resultados y Supuestos del proyecto. Los Indicadores pueden referirse a productos físicos (por ejemplo, aumento del rendimiento), o a cambios en la organización (por ejemplo, vinculación interinstitucional). Los Supuestos son situaciones externas que tienen que estar dadas para que un proyecto tenga sentido y sea realista. El riesgo se expresa, convencionalmente, como un Supuesto que debe ocurrir.

e. Planeación Operativa de Proyecto

La desagregación de las Actividades, determinadas en la MPP, en Sub-actividades se plasma en la Planeación Operativa de Proyecto, esta contiene una asignación de atributos que permiten hacer administrables o monitoreables las Actividades, como Resultados esperados, Fechas de Ejecución, Responsables y los Supuestos.

Con el fin de obtener los Resultados de un proyecto, en ocasiones, es necesario establecer las Sub-actividades, que implica realizar una acción específica dentro de una Actividad, esto permitirá el cumplimiento de lo

considerado en dicha Actividad. El éxito de la Planeación Participativa radica en llevar a cabo las Sub-actividades de manera adecuada.

Los Resultados son los productos (bienes y servicios) que aportan las organizaciones que ejecutan el proyecto para que puedan producirse los cambios esperados en los receptores de la contribución (Objetivo del Proyecto). Son las obras, estudios, capacitación, padrones, base de datos, etc., que debe producir el proyecto con el presupuesto asignado. Cada componente debe ser necesario para lograr el propósito y debe ser razonable suponer que si todos los componentes son producidos de la manera planeada se cumplirá el fin.

Los Medios de Verificación describen las fuentes de información necesarias para la recopilación de los datos que permiten el cálculo de los Indicadores. Estos constituyen la base del sistema de monitoreo del proyecto. El sistema de monitoreo y evaluación describe los niveles, personas, eventos, procedimientos, documentos y datos que deben ser usados para realizar el seguimiento de la ejecución del proyecto.

La Planeación Operativa de Proyecto especifica la contribución que deben prestar los diversos actores, y pone en claro las respectivas responsabilidades. También establece las Fechas de Ejecución de las diferentes Actividades con el fin de cumplir en tiempo y forma los Objetivos de los proyectos considerados.

f. Talleres ZOPP

El instrumento de aplicación de los talleres ZOPP logra un consenso en la forma de considerar la situación, se pone de manifiesto las diferencias entre distintos intereses y puntos de vista. Además, los talleres han demostrado ser eficaces para aclarar una situación de necesidad y estrategias de solución directamente con los afectados. El tiempo necesario para la realización de los talleres ZOPP depende de, entre otros factores, la problemática a tratar, la dinámica de trabajo, la logística de los talleres (lugar de realización de los talleres, disponibilidad de los participantes), cobertura de la planeación y apoyos económicos. En general, el tiempo promedio para la realización de los talleres de Planeación Participativa es de 30 a 48 horas (GTZ, 1995; Terrones, 2013).

En este caso la Planeación Participativa se utilizó para el diagnóstico de la problemática y diseño de estrategias de desarrollo de la producción de forrajes-leche en la región Tulancingo. Para ello, se realizaron un total de seis talleres ZOPP, en donde participaron diversos involucrados, que se mencionan en Resultados, que permitieron plasmar la problemática de esta actividad productiva, así como las estrategias para un desarrollo integral en la región de estudio. Cabe señalar que el número de talleres estuvo determinado por la misma dinámica del sector y su respuesta de convocatoria; sin embargo, fueron suficientes para alcanzar el objetivo del presente estudio, permitiendo la interacción de los involucrados y la validación de la información dentro de los talleres para la construcción de los diferentes instrumentos de análisis como lo exige la metodología.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

Con el fin de determinar la problemática y, con ello, diseñar lineamientos de solución de los productores de forrajes y leche de la región Tulancingo, se realizaron un total de seis talleres ZOPP los días 10, 12, 18, 24, 26 y 30 de abril de 2013 con una duración total de 36 horas, fungiendo como moderadores y responsables de dichos talleres los autores de la presente investigación. El tiempo y número de ellos, fueron en apego a la metodología y sobre todo acorde a la naturaleza de los requerimientos del sector de estudio para el alcance del objetivo de la presente investigación.

A los talleres asistieron productores de forraje-leche, representantes de organizaciones de productores de forraje-leche, autoridades municipales (Desarrollo Agropecuario Municipal, Desarrollo Económico y Medio Ambiente), Delegados Municipales y Comisariados ejidales. Así también, asistieron representantes de la Universidad Politécnica de Tulancingo; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Hidalgo (Sedeco-Hidalgo); Representantes y Administradores de Centros de Acopio de Leche; Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); Cámara Nacional de la Industria y la Transformación (Canacindra), Consejo Consultivo Ciudadano-Tulancingo, Tulancingo no te Quedes Mirando, entre otros.

La participación de los diferentes involucrados en los talleres corrobora la presencia de agentes de carácter público y privado, de tipo empresarial, gubernamental, académico y como ciudadano. De tal forma que su interacción permitió una retroalimentación importante sobre la problemática y estrategias de solución en esta actividad productiva, generando sinergias interesantes al interior de los talleres.

Dentro de las limitantes de los procesos participativos, siempre va estar latente la concurrencia del número de participantes, la pertinencia del número, la naturaleza y actitud de los participantes y la subjetividad del mane-

jo, interpretación y estructuración de la información. Sin embargo, para este caso la asistencia a los talleres fue “relativamente” concurrída, respecto al número total de productores y sobre todo existió la representatividad de cada una de las partes involucradas; por lo que los resultados que se presentan muestran una realidad muy cercana a lo que acontece en esta actividad en la región de estudio. Lo del número de talleres se ha argumentado con antelación.

El primer taller ZOPP, tuvo lugar en las instalaciones de la Universidad Politécnica de Tulancingo, el día 10 de abril de 2013, asistiendo 30 personas. El moderador detalló a los asistentes la finalidad de estos talleres, enfatizando la necesidad de realizar participativamente los cinco instrumentos considerados por la Planeación Participativa y argumentó la importancia que tenía la asistencia y participación continua de los diferentes representantes en cada una de las sesiones a realizarse. El moderador solicitó a los diferentes participantes que escribieran, en tarjetas de trabajo, problemas que enfrenta la producción de forrajes y leche en la región Tulancingo, esto con el fin de elaborar el Árbol de Problemas. Enfatizó que se escribieran, de manera concreta y visible, un problema en cada tarjeta. Después de realizar el ejercicio, dichas tarjetas fueron entregadas al facilitador, y este se encargó de ponerlas en una pizarra, respetando la relación causa-efecto considerando la opinión y validación de los participantes.

Se continuó elaborando el Árbol de Problemas los días 12 y 13 de abril de 2013, estando presentes 32 y 33 personas respectivamente. Se determinó como problemática central: “inexistencia de eslabonamiento productivo del sector lácteo” (Figura 1), con tres problemas comunes y dos específicos para cada uno de los eslabones. Que, en conjunto, ha agudizado los problemas generales de desempleo regional, inseguridad, emigración, pobreza, y debilidad institucional.

Después de ser validado el Árbol de Problemas, se inició con la elaboración del Árbol de Objetivos (Figura 2), que consistió en transformar los problemas a soluciones, en cambiar una situación no deseada a una deseada. Este árbol contiene los ejes estratégicos, líneas de acción y proyectos propuestos por ellos mismo, para la construcción de la MPP (Cuadro 1 y 2), que constituye el elemento central del proceso de planeación, basado en la participación. El Árbol de Objetivos fue concluido y validado en la cuarta sesión del ZOPP, realizada el 24 de abril de 2013 donde asistieron 30 personas.

Cabe destacar la importancia que tuvo la validación en los procesos participativos, de estos dos primeros instrumentos (Árbol de Problemas y Objetivos), al contener la sistematización y estructuración de la información vertida en los talleres por los diferentes participantes, tratando de evitar cualquier tipo de subjetividad en la interpretación y organización de la información. La validación de estos instrumentos fue secuencial y no se podía proseguir con los demás, si primeramente no se autorizaba el anterior.

Este proceso fue importante, porque los participantes se sintieron parte del problema y de la solución al validar, reconociendo su papel y la responsabilidad de cada uno de ellos, pero con la satisfacción de haber sido escuchados y reconocidos por quienes comparten la misma realidad. Particularmente, considero que la dinámica de los talleres fue un resultado importante por sí mismo y medular para una participación más activa y es lo que diferencia la planeación tradicional de la participativa, en el sentido de pertenencia, al ser construidos de abajo hacia arriba. En este sentido las limitantes de la naturaleza y actitud de los participantes, así como subjetividad de la información fueron permeadas de algún modo en los diferentes talleres.

Finalmente, los quinto y sexto talleres ZOPP, se realizaron el 26 y 30 de abril de 2013 con una asistencia de 34 y 35 personas respectivamente, en donde se construyeron y validaron la MPP, el Análisis de Involucrados y la Planeación Operativa de Proyecto. Estas dos últimas no se ilustran en el presente documento, sin embargo si formaron parte del análisis para definir las estrategias para el desarrollo integral de la producción forraje-leche en la región de Tulancingo.

Una vez que se reconocieron las funciones, intereses, fortalezas y debilidades de los participantes, se diseñaron cada uno de los ejes estratégicos o programas específicos con sus respectivas líneas de acción y, éstas, con los proyectos diseñados para resolver una problemática particular por medio de la realización de actividades específicas, como se muestran, a manera de ejemplo, en el Cuadro 1 para el segundo eje estratégico de forraje: *recuperación del margen de utilidad*; y el Cuadro 2 del quinto eje estratégico para el eslabón de producción de leche: *focalización de los programas gubernamentales*. Los demás ejes estratégicos, líneas de acción y proyectos que constituyeron la MPP, para ambos eslabones (forraje-leche), se enuncian completos para el primer eslabón de producción de forraje. Sin embargo, para el siguiente eslabón (leche), únicamente se desglosan para los dos ejes estratégicos (provisión de infraestructura adecuada, y fomento a la capacitación de calidad) particulares y los otros tres ejes estratégicos (aumento en la calidad y rendimiento del producto, recuperación del margen de

utilidad, y focalización de los programas gubernamentales) únicamente son señaladas sus líneas de acción, por la similitud con el encadenamiento productivo de forraje.

a. Producción de forrajes

Eje estratégico 1. Aumento del rendimiento y calidad de forraje

1.1. *Sistema de producción primordialmente de riego* (implementación de sistemas de producción alternativos en uso de agua, y adecuación a las condiciones climáticas).

1.2. *Capacitación eficiente* (aumento en la disponibilidad de tiempo e interés de los productores, y capacitación pública de calidad).

1.3. *Tecnificación adecuada* (provisión de recursos financieros accesibles, y fomento al desarrollo de tecnología propia).

1.4. *Adecuado manejo pos cosecha de forraje* (provisión de maquinaria -ensiladoras, molinos, etc.-, y capacitación adecuada en el manejo pos cosecha de forraje).

1.5. *Mayor disponibilidad de agua* (implementación de sistemas eficientes de captación de aguas fluviales, explotación adecuada de los mantos acuíferos, y desarrollo programas de tratamiento de aguas residuales).

1.6. *Uso adecuado y mejora en la calidad de insumos* (disminución de los costos de insumos -semillas certificadas, agroquímicos, etc.-, y fomento de estudios de suelo que determinen la potencialidad productiva del lugar).

El eje estratégico 2. Recuperación del margen de utilidad

Recuperación del margen de utilidad de forraje en la región Tulancingo, se ilustra en el Cuadro 1.

Eje estratégico 3. Fomento del trabajo colaborativo

3.1. *Impulso del trabajo colectivo* (fomento de la cultura de trabajo en equipo, y desarrollo de mecanismos de organización de tiempos).

3.2. *Reconocimiento de compromisos de los productores* (desarrollo de mecanismos de organización de tiempos, e involucramiento de empresarios en la solución de sus problemas).

3.3. *Fomento de la comunicación* (reconocimiento de intereses de grupo sobre los particulares -foros de acuerdos-, creación de una organización regional que unifique los intereses del sector, e impulso a la cohesión entre productores).

3.4. *Formación de líderes honestos* (promoción de la cultura de servicio colectivo, y distribución de los costos de gestión).

Eje estratégico 4. Provisión de infraestructura carretera

4.1. *Habilitación de caminos de acceso a las comunidades* (conclusión de caminos de acceso a comunidades, y planeación en el diseño de carreteras).

4.2. *Mantenimiento oportuno en caminos de terracería* (mantenimiento continuo en carreteras de terracería, y provisión de maquinaria).

El eje estratégico 5. Focalización de los programas gubernamentales

Este eje es similar en sus proyectos al que se ilustra en el Cuadro 2, por lo que únicamente se enuncian las líneas de acción.

5.1. *Provisión de apoyos financieros dirigidos a la productividad*

5.2. *Evaluación continua del alcance de los programas como Procampo, Alianza para el campo, etc.*

5.3. *Adecuación de Trámites y requisitos en tiempo y forma*

5.4. *Profesionalismo de los programas*

b. Producción de leche

Eje estratégico 1. Aumento en la calidad de la leche

1.1. *Identificación de animales apropiados genéticamente para la región*

1.2. *Diseño de un programa de control de enfermedades*

- 1.3. Acceso a forraje barato y de calidad
- 1.4. Fomento a la implementación de buenas prácticas de producción
- 1.5. Conocimiento adecuado de dietas balanceadas
- 1.6. Aplicación de la normatividad de COPRISEH

Eje estratégico 2. Recuperación del margen de utilidad

- 2.1. Mejora en el precio de la leche
- 2.2. Reducción de intermediarios en el acopio de leche -boteros, centros de acopio, etc.-
- 2.3. Disminución en el costo de insumos

Eje estratégico 3. Provisión de infraestructura adecuada

- 3.1. Estímulo a la cultura de buenas prácticas de manejo de producción (reconocimiento de una visión de conjunto -cadena productiva-, y capacitación de productores en buenas prácticas de manejo de la producción).
- 3.2. Acceso a recursos financieros (aumento de la rentabilidad del sector, disminución del costo de maquinaria de importación por compras de mayoreo, disponibilidad de créditos privados accesibles, y disponibilidad de planes de financiamiento público accesibles).
- 3.3. Establecimiento de corrales apropiados (planeación de la crianza de animales y producción de leche, y aplicación de la normatividad zoonosanitaria).

Eje estratégico 4. Fomento a la capacitación de calidad

- 4.1. Fomento del interés del empresario (promoción de la cultura empresarial, y alfabetización direccionada a productores de leche).
- 4.2. Aumento de la disponibilidad de tiempo del productor (adecuación de cursos a horarios disponibles de productores de leche, y desarrollo de mecanismos de organización de tiempos).
- 4.3. Establecimiento de centros de capacitación local adecuados (capacitación en buenas prácticas de higiene, capacitación en buenas prácticas de manejo de producción de leche, y Formación de recursos humanos calificados en la región).

Eje estratégico 5. Focalización de los programas gubernamentales

Focalización de los programas gubernamentales para la producción de leche-bovino se muestra esquematizado en el Cuadro 2.

La opinión de los diferentes involucrados en los talleres de Planeación Participativa fue importante para la determinación de cada uno de los ejes estratégico, líneas de acción y proyectos, señalados con antelación. Puesto que ello permitió la priorización de necesidades y acciones a seguir para fomentar la producción de forraje y leche y, con ello, lograr mejores condiciones de bienestar de la población objeto de estudio.

Sin embargo, otro hecho importante de resaltar por la implementación de la Planeación Participativa, fue el reconocimiento de los productores de forraje y leche como los principales gestores de su desarrollo. Sin demeritar la responsabilidad que le compete a las diferentes dependencias públicas, así como el apoyo de instituciones educativas, organizaciones gremiales, ciudadanas, entre otras.

En este sentido, las estrategias, líneas y proyectos planteados en este documento, para el sector forraje-leche de la región Tulancingo, responden a una problemática real y actual, que demanda una colaboración coordinada de los diferentes involucrados, pero sobre todo de la voluntad de querer hacer las cosas bajo un esquema no tradicional, en donde el compromiso de la ejecución de los proyectos son compartidos por todos aquellos que forman parte tanto del problema como de la solución. Esto implica estrechar relaciones de colaboración entre los sectores productivos, la sociedad, el gobierno e instituciones de docencia e investigación a favor de un desarrollo integral de la producción forraje-leche en la región Tulancingo.

CONCLUSIONES

Esta investigación se realizó en un momento de incertidumbre institucional que enfrenta el país, donde la población ya no cree en las promesas incumplidas de los servidores públicos. Esta situación repercute en los procesos de planeación donde intervienen dependencias gubernamentales encargadas de fomentar el desarrollo sectorial

integral, sin lograrlo. Causando a los beneficiarios malestar y falta de interés de participar en los sistemas tradicionales de planeación de arriba hacia abajo.

En este caso la intermediación de la Universidad Politécnica de Tulancingo y la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, reconocidas por su prestigio académico y de investigación, en la región de estudio, permitió realizar con éxito los talleres ZOPP.

La implementación de la Planeación Participativa, fue una herramienta importante para la identificación de la problemática del eslabonamiento forraje-leche en la región Tulancingo, además del reconocimiento y la generación de sinergias entre los agentes de los diferentes eslabones de la cadena productiva del sector lácteo, la cual existe productiva más no funcional, ni organizacionalmente.

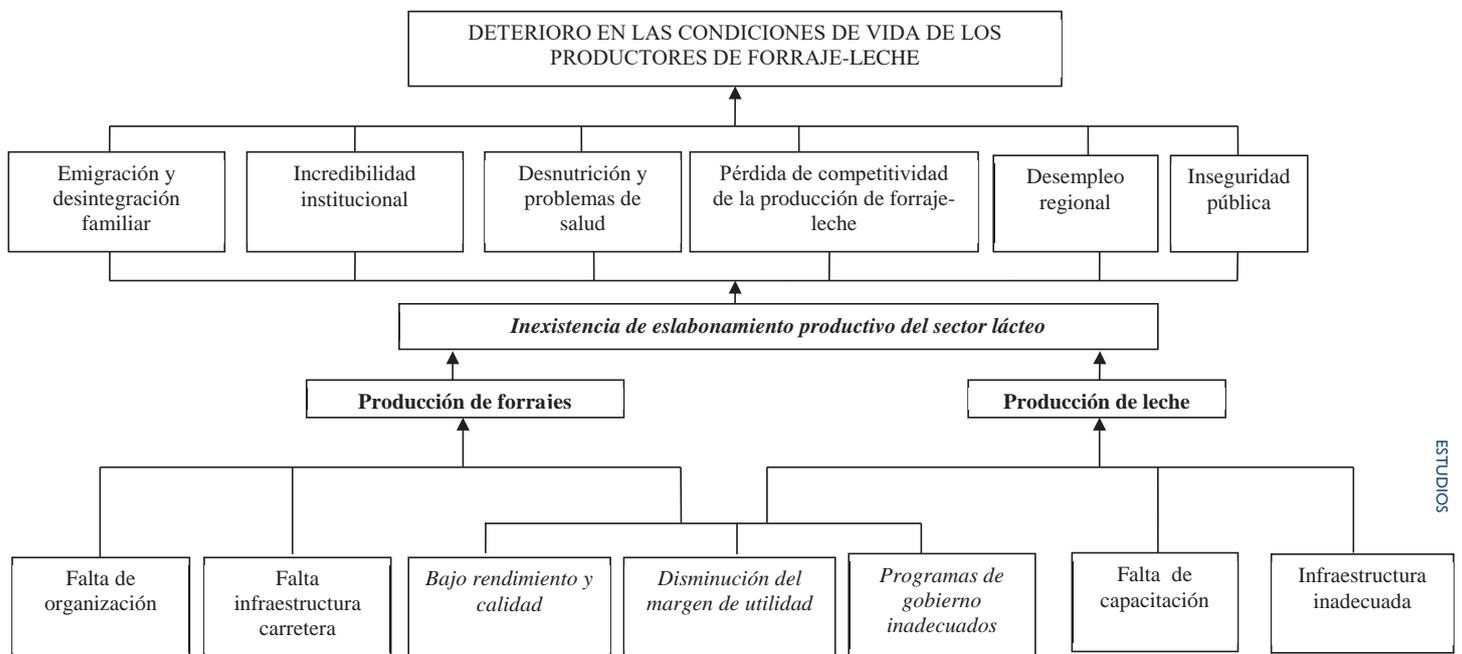
Los diagnósticos de abajo hacia arriba con visión territorial ayudan a identificar potencialidades sectoriales desaprovechadas, como el caso de la actividad láctea en la región Tulancingo, a favor de la diversificación económica, la derrama sectorial y la dinámica regional integral.

El reconocimiento de necesidades comunes, basado en sistemas participativos, como parte de una cadena productiva delimitada territorialmente, fue la base para diseñar estrategias de desarrollo asertivas e integrales de corto y largo plazo a favor de un desarrollo regional armónico y sustentable.

Al existir el involucramiento de los diferentes actores se generaron sinergias positivas que no sólo propician el crecimiento económico de esta actividad productiva, sino también un mayor bienestar entre la población que consolida el tejido social, necesario para el fortalecimiento de un sistema institucional local, actualmente deteriorado.

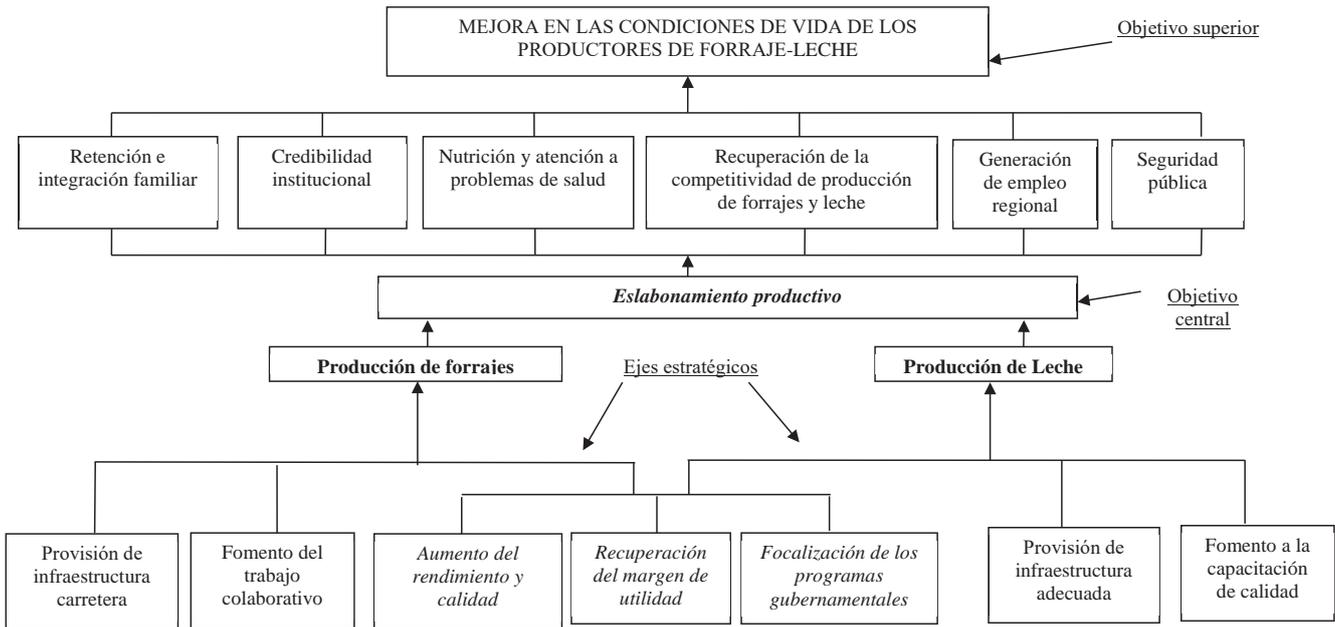
Finalmente, las dependencias públicas reconocieron el papel central que tienen como instituciones impulsoras del desarrollo regional integral, coordinado horizontal y verticalmente y la importancia de diseñar e implementar políticas públicas regionales innovadoras, consensuadas, a favor de la productividad sectorial. De igual manera, las instituciones académicas reconocieron su papel como mediador en los procesos participativos y la capacidad de potencializar el desarrollo, como formadoras de capital humano y generadoras de conocimiento.

FIGURA 1. ÁRBOL DE PROBLEMAS FORRAJE-LECHE



Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

FIGURA 2. ÁRBOL DE OBJETIVOS FORRAJE-LECHE



Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

CUADRO 1. MATRIZ DE PLANEACIÓN DE PROYECTO (MPP): FORRAJE-REGIÓN TULANCINGO

Estrategia del Proyecto	Indicadores Verificables Objetivamente	Fuentes de Verificación	Supuestos
Objetivo superior: Mejora en las condiciones de vida de la cadena productiva del sector lácteo (forraje-leche-queso)			
Nombre del programa: 2. Recuperación del margen de utilidad			
Objetivo del programa: 2. Recuperar el margen de utilidad de la actividad forrajera regional	Aumento del margen de utilidad de la actividad forrajera regional	Estudios de estimación de margen de utilidad de forraje por diferentes instituciones	Existe participación institucional integral
Líneas de acción: 2.1. Mejora en el precio del forraje 2.2. Disminución del costo de insumos 2.3. Reducción de intermediarios en proveeduría de insumos			
Proyectos: 2.1.1. Concertación de precios entre eslabones de la cadena productiva	Mayor precio de venta del forraje en la región	Estadísticas de la Sagarpa ^a y presidencias municipales	Existe voluntad de colaboración
2.1.2. Estímulo a la competencia leal	Estabilidad del precio de venta de forraje	Estadísticas de la Sagarpa y presidencias municipales	Hay formación de valores y voluntad de colaboración
2.2.1. Implementación de convenios de tarifas de energía eléctrica	Número de convenios entre productores de forraje y CFE sobre tarifas de energía	Estadísticas de la Sagarpa, CFE ^b y presidencias municipales	Existe la voluntad política y organización para este tipo de convenios
2.2.2. Concertación de precios de combustibles productivos	Número de apoyos a productores de forraje de combustible (diesel y gasolina)	Estadísticas de desarrollo agropecuario municipal	Existe la voluntad política y organización para este tipo de convenios
2.2.3. Desaparición de monopolios de insumos (semillas certificadas, agroquímicos)	Número de proveedores de insumos en la región	Estadísticas de desarrollo económico o comercio a nivel municipal	Existe voluntad política y participación institucional integral

2.3.1. Organización para compras al mayoreo	Número de organizaciones forrajeras en la región	Estadísticas de la dirección de desarrollo agropecuario municipal	Existe la capacidad de organización entre los productores de forraje
2.3.2. Acercamiento de proveeduría de insumos a comunidades forrajeras	Número de proveedores de insumos en las localidades forrajeras de la región	Estadísticas de desarrollo económico o comercio a nivel municipal	Hay potencialidad de mercado en las localidades productoras de forraje
Actividades			
2.1.1.1. Concertar precios entre eslabones de la cadena productiva			
2.1.2. 1. Estimular la competencia leal			
2.2.1.1. Implementar convenios de tarifas de energía eléctrica			
2.2.2.1. Concertar precios de combustibles productivos			
2.2.3.1. Desaparecer monopolios de insumos (semillas certificadas, agroquímicos)			
2.3.1. 1. Organizar para compras al mayoreo			
2.3.2. Acercar la proveeduría de insumos a comunidades forrajeras			

Fuente: Elaboración propia con información generada en los talles ZOPP.

^aSagarpa: Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

^bCFE: Comisión Federal de Electricidad.

CUADRO 2. MATRIZ DE PLANEACIÓN DE PROYECTO (MPP): LECHE-REGIÓN TULANCINGO

Estrategia del Proyecto	Indicadores Verificables Objetivamente	Fuentes de Verificación	Supuestos
Objetivo superior: Mejora en las condiciones de vida de la cadena productiva del sector lácteo (forraje-leche-queso)			
Nombre del programa: 5. Focalización de los programas gubernamentales			
Objetivo del programa: 5. Focalizar los programas gubernamentales	Mayor cobertura e impacto de los programas gubernamentales	Estudio de disponibilidad y efectividad de los programas públicos	Existe compromiso del gobierno y participación institucional integral
Líneas de acción: 5.1. Provisión de apoyos financieros dirigidos a la productividad 5.2. Protección normativa del mercado 5.3. Adecuación de Trámites y requisitos en tiempo y forma 5.4. Profesionalismo de los programas 5.5. Estimulación del sector			
Proyectos 5.1.1. Disponibilidad de crédito para modernización de infraestructura (ordeñadoras, corrales, etc.)	Aumento en disponibilidad de financiamiento público para adquisición de infraestructura de las plantas queseras	Estadísticas de recursos financieros para infraestructura en la región proporcionadas por Sedeco ^c , etc.	Existe la voluntad y el compromiso por instituciones financieras de desarrollo
5.1.2. Determinación del requerimiento financiero del sector	Aumento en disponibilidad de financiamiento público dirigido a la productividad	Estadísticas sobre disponibilidad de recursos de instituciones financieras de desarrollo dirigidas al sector quesero regional	Existe el interés institucional por determinar los requerimientos financieros del sector quesero regional
5.2.1 Impulso de leyes que eviten la entrada de insumos productivos de dudosa procedencia	Disminución de la entrada de insumos de dudosa procedencia	Estadísticas de importaciones de insumos vinculados al sector por Bancomext ^d y la SE ^e	Existe la voluntad política para aplicación la ley
5.2.2. Aplicación de la normatividad del contenido nutrimental en el etiquetado del producto final	Disponibilidad nutrimental en el etiquetado del producto final	Estadística de la Sedeco e informes municipales	Existe la decisión de aplicación de la normatividad
5.3.1. Impulso a la coordinación institucional en los diferentes niveles de gobierno	Cobertura de convocatorias de programas gubernamentales	Estudios de seguimiento a convocatorias públicas en los diferentes niveles de gobierno	Existe la voluntad y la coordinación interinstitucional, así como el interés por parte de instituciones de investigación para realizar este tipo de estudios

5.3.2. Apoyo para minimizar los costos de elaboración de proyectos	Aumento en el número de proyectos concursables en los programas públicos	Estadísticas de proyectos concursables y beneficiados proporcionadas por SE	Existe la voluntad y la coordinación interinstitucional
5.3.3. Adecuación de las reglas de operación de los programas	Aumento en el número de productores lecheros beneficiados por programas gubernamentales en la región	Estadísticas de productores beneficiados proporcionadas por desarrollo económico de presidencias municipales.	Existe la voluntad y la coordinación interinstitucional
5.4.1. Eliminación de intereses políticos en la asignación de recursos (sin color de partido)	Mayor cobertura de los programas gubernamentales independientes a partidos políticos	Estudio de asignación de los recursos públicos sectoriales en la región por partido político	Existe el interés por parte de instituciones de investigación para realizar este tipo de estudios
5.4.2. Transparencia de la información de los programas	Cobertura de convocatorias de programas gubernamentales	Estudio comparativo municipal sobre oportunidad y transparencia de la información de las convocatorias públicas	Existe el interés por parte de instituciones de investigación para realizar este tipo de estudios
5.5.1. Implementación de una política fiscal, sanitaria y comercial estimulante	Aumento en el registro de hatos lecheros	Estadísticas del SAT ^f , SSA ^g , SE, Presidencias municipales, etc.	Existe la voluntad para implementar acuerdos entre productores de leche y dependencias gubernamentales
5.5.2. Aplicación de la normatividad para todos	Mayor otorgamiento de permisos y licencias	Estadísticas del SAT, SSA, SE, Presidencias municipales, etc.	Existe el interés por regularizar el sector lechero
5.5.3. Creación de programas gubernamentales incluyentes de promoción de mercados	Mayor proyección y nivel de ventas de leche en la región y el mercado nacional	Estadísticas de ventas y eventos de la Sedeco	Existe la disposición empresarial y coordinación interinstitucional
Actividades			
5.1.1.1. Disponer de crédito para modernización de infraestructura (ordeñadoras, corrales, etc.)			
5.1.2.1. Determinar el requerimiento financiero del sector			
5.2.1.1. Impulsar leyes que eviten la entrada de insumos productivos de dudosa procedencia			
5.2.2.1. Aplicar la normatividad del contenido nutrimental en el etiquetado			
5.3.1.1. Impulsar la coordinación institucional en los diferentes niveles de gobierno			
5.3.2.1. Apoyar los costos de elaboración de proyectos			
5.3.3.1. Adecuar las reglas de operación de los programas			
5.4.1.1. Eliminar intereses políticos en la asignación de recursos (sin color de partido)			
5.4.2.1. Transparentar la información de los programas			
5.5.1.1. Implementar una política fiscal, sanitaria y comercial estimulante			
5.5.2.1. Aplicar la normatividad para todos			
5.5.3. 1. Crear programas gubernamentales incluyentes de promoción			

Fuente: Elaboración propia con información generada en los talleres ZOPP.

^c Sedeco: Secretaría de Desarrollo Económico-Hidalgo

^d Bancomext: Banco de Comercio Exterior.

^e SE: Secretaría de Economía

^fSAT: Servicio de Administración Tributaria

^gSSA: Secretaría de Salubridad y Asistencia

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial (2005), *México 2006-2012. Creando las bases para un crecimiento equitativo*. En línea <<http://www.bancomundial.org>> (consulta 10 de marzo de 2014).

Blakely, E. y Green, L. N. (2010), *Planning local economic development: theory and practice*, Thousand Oaks: SAGE Publications Inc. En línea: [http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751\(96\)90039-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0264-2751(96)90039-6) (consulta: 25 de abril de 2014).

Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2013), *División de Infraestructuras rurales y agroindustriales: Capacitación sobre la cadena de valor*. En línea: http://www.fao.org/ag/ags/desarrollo-agroempresarial/capacitacion-sobre-la-cadena-de-valor/es/?no_cache=1 (consulta: 13 de febrero de 2013).

Forster, R. y Osterhaus, J. (1995), *Marco orientativo para la ejecución de proyectos*, México, Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

Geilfus, F. (2000), *80 herramientas para el desarrollo participativo*. México: IICA.

Giménez, G. (1994), “Comunidades primordiales y modernización en México”, en Giménez, G. y Pozas, R. (coords.), *Modernización e identidades sociales*, México: UNAM, pp. 152-166.

GTZ (1995). *Marco orientativo para la ejecución de proyectos de la Cooperación Técnica alemana a través de la GTZ*, México, Agencia Alemana de Cooperación Técnica: Team Technologies (GTZ).

GTZ., O. J. y Salzer, O. W. (1995), *Diferenciación según género en el ciclo del proyecto. Indicaciones para la planificación, monitoreo y evaluación*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi)

- (2000). *Marco geoestadístico: Conjunto de datos vectoriales de la carta topográfica, 1:50 000*, México.
- (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México, En línea: <http://www.censo2010.org.mx/> (consulta: 13 de abril de 2013).

Leurs, R. (1996), “Current challenges facing participatory rural appraisal, Public administration and development”, 16: 57-72. En línea: [http://dx.doi.org/10.1002/\(sici\)109962x\(199602\)16:1<57::aidad853>3.3.co;2q](http://dx.doi.org/10.1002/(sici)109962x(199602)16:1<57::aidad853>3.3.co;2q) (consulta: 10 de julio de 2014).

Martínez C. P., Colino, S. F., y Gómez, M. Á. (2014), “Pobreza y políticas de desarrollo rural en México”, *Estudios Sociales*, XXII (43):11-35.

Morales, F. (1998), *Desarrollo local: principios, metodologías y experiencias*, México, Fundación Friedich.

Olvera, R. A. (1999), “Los modos de la recuperación contemporánea de la línea de sociedad civil”, en Alberto Olvera (coord.), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*, México: El Colegio de México, pp. 27-53.

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) (2011), “Políticas de desarrollo regional: coordinación entre diferentes niveles de gobierno” en *Mejores políticas para el desarrollo: Perspectivas OCDE sobre Chile*, OCDE Published, Chile: 155–170. En línea: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095755-10-es> (consulta: 11 de enero de 2014).

Osorio, M. E. (2009), “La participación ciudadana en asociaciones civiles y la democratización de la sociedad: dos casos oaxaqueños”, en Chávez C., J. C. y Castro, G. M. (coords.): *Cultura de participación y construcción de ciudadanía*, México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 167-185.

Pardo, M. C. (1994), “La gestión municipal, ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”, en Merino, M. (coords.): *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. México: El Colegio de México, Pp. 253-282.

Ramírez, G. y Guillermo, A. (2004), *Guía metodológica para la formulación y evaluación de proyectos de educación ambiental bajo un enfoque participativo*, México: Chapingo (Centro Regional Universitario del Noreste).

Rodríguez, E., Ramírez, G. C. J. y Restrepo, B. L. F. (2015), “Propuesta metodológica para la formulación participativa de programas de desarrollo agropecuario local”, *Revista Luna Azul*, 40:224-239. En línea: <http://dx.doi.org/10.17151/luaz.2015.40.15> (consulta: 21 de marzo de 2015).

Rodríguez, S. R. (1990), *Determinación y priorización de problemas a nivel de la comunidad*, San Andrés, El Salvador, CENTA.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) (2013). *Sistema producto bovino-leche, cadena productiva*. En línea: http://spbl.org.mx/bovinosleche_spbl.php (consulta: 23 de mayo de 2013).

Sánchez, B. A., Tovar, G. E. y Sánchez, M. A. (2003), “Evaluación del desempeño de los gobiernos municipales de Jalisco. Hacia una política regional de fortalecimiento municipal” *Revista Gestión Municipal*, 1(1): 50-67.

Schönhuth, M. (1994), *Participatory learning approaches: rapid rural appraisal, participatory appraisal*. Rossdorf, Cooperación Técnica Alemana.

Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) (2013), *Cierre de la producción agrícola y pecuaria por estados y municipios*. En línea: http://www.siap.gob.mx/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=350 (consulta: 15 de junio de 2014).

Silva, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Terrones, C. A. (2013). “Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: el caso de Acaxochitlán, Hidalgo”. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. XII, No. 42. Zinacantepec, México. Pp. 521-559.

Terrones, C. A. y Sánchez, T. Y. (2010), *Planeación participativa: Teoría y práctica*. México: Plaza y Valdés-Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Uemura, T. (1999), “Participation, civil society organizations and sustainable development”, *Memoirs of Nara University*, 28:43-75.

Vázquez, B. A. y Conturrero, R. C. (1994), *Notas sobre la estrategia del desarrollo territorial*, Cuadernos de Aguilar Núm. 5, textos de apoyo, Universidad Autónoma de Madrid, España.

Agradecimientos

Estudio realizado con apoyo PROMEP/103-5/1273398 (2012) “Evaluación de proyectos productivos y conformación de redes en la región Tulancingo”.

Factores de éxito en la implementación de la E-administración en la educación: el caso de los portales del empleado

Héctor M. Pérez Feijoo
Xunta de Galicia
Hmpf@edu.xunta.es

Mercedes García Ordaz
Universidad de Huelva
ordaz@uhu.es

Francisco José Martínez López
Universidad de Huelva
francis@uhu.es

Resumen

La implantación de un portal del empleado en la Administración Pública es un proceso cuyo éxito depende de un conjunto de factores clasificados en cinco áreas críticas: información y datos, tecnología, elementos de la organización, elementos institucionales y, por último, contexto. El presente artículo identifica factores clave en cada categoría para el caso de la implementación de un portal del empleado público educativo. Adicionalmente se establece un orden de prioridades, distinguiendo aquellos factores clave desde el inicio de aquellos a desarrollar en fases posteriores.

Palabras clave

E-Administración, portales del empleado, educación, factores de éxito.

Success factors in the implementation of e-government in the field of education: the case of employee portals

Abstract

The implementation of an employee portal in Public Administration is a process whose success depends on a number of factors ranked in five critical areas: information and data, technology, organizational elements, institutional elements and finally context. This article identifies key factors in each category for the implementation of a public education employee portal. Additionally, we establish an order of priorities, distinguishing those key factors from the beginning of those to be developed in later phases.

Keywords

E-Government, employee portals, education, success factors.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es realizar un compendio de elementos básicos para la consecución del éxito de la implantación de un portal del empleado en la e-Administración educativa sobre la base de los estudios científicos previos relacionados con esta materia.

El portal del empleado público educativo es la herramienta fundamental para la gestión del conocimiento. La gestión del conocimiento necesita apoyarse en la cultura de la organización para ser eficaz. En el ámbito de la educación la cultura de la organización está indisolublemente vinculada a un conjunto de competencias profesionales de los docentes (Comisión Europea, Dirección General para la Educación y la Cultura, 2005).

El portal del empleado público educativo debe ayudar a la creación de conocimiento basado en estas competencias mediante acciones de e-learning y a la codificación y transferencia del conocimiento útil generado mediante un repositorio de recursos educativos.

A raíz de las necesidades del docente, el portal proporcionará la oferta formativa que le permita alcanzar las competencias de las que carezca o mejorar aquellas otras que requieran de una actualización. En cualquier caso, la adquisición de competencias se basa en la realización de tareas prácticas que midan el rendimiento alcanzado por el docente en el uso de la competencia que se está desarrollando a través de la acción formativa.

La gestión del conocimiento de la organización ha de apoyarse a su vez en un repositorio donde se aloje la información relevante siguiendo un criterio de organización basado en las competencias profesionales. El repositorio permite la recopilación de la información relevante y su reutilización y diseminación a lo largo de toda la organización. Se halla estrechamente relacionado con las actividades formativas ya que como resultado de estas se alimenta el repositorio y a su vez éste puede funcionar como instrumento para la formación.

ESTADO DEL ARTE

Administración electrónica y portales del empleado

Según Valenti, Anta y Benderski (2003:69) y Gil-García (2012:12) la administración electrónica, por analogía a las organizaciones privadas, se organiza en cuatro apartados: G2C -Government to Citizen- que regula las relaciones con los ciudadanos; G2B -Government to Business- encargada de la interacción con las empresas; G2G -Government to Government- o relaciones con otras Administraciones; y G2E -Government to Employee-, que se ocupa del ámbito del personal al servicio de la Administración. En este contexto, los portales del empleado en la Administración Pública parecen el medio idóneo en el que desarrollar las actividades encuadradas en el G2E.

Los esfuerzos de la Administración pública por modificar el marco de las relaciones de trabajo como una consecuencia lógica de la adaptación de las TIC da como resultado la creación de los llamados portales del empleado público. Un "Portal del Empleado" en una organización de cualquier tipo es definido por Polgar, Bram y Polgar (2006:119) como un punto de acceso único al conjunto de servicios que por vía telemática ofrece esa organización a su personal. En el ámbito empresarial se va generalizando su uso, en particular entre empresas de gran dimensión, pero su aplicación en el sector público se encuentra aún en las primeras fases (Almarabeh y Abuali (2010); Lee, 2010a; Lee, 2010b; Grönlund, 2010; Lee, Chang y Berry, 2011).

Factores de éxito en la e-Administración

Los estudios que analizan las posibilidades de medición de la eficacia de la e-Administración se clasifican en dos categorías: los que utilizan los resultados directamente relacionados con la implantación del sistema como único instrumento de medida y los que usan fundamentalmente la modificación de las estructuras organizativas como instrumento. Ambas corrientes nos proporcionan una visión a posteriori del grado de consecución de los objetivos iniciales pretendidos al implantar el sistema, pero no nos muestran la causa de este éxito (Abuali, Alawneh y Mohammad, 2010; Gieber, Leitner, Orthofer y Traunmüller, 2010).

Entre los primeros se miden aspectos como la transparencia, la eficacia y la eficiencia o la calidad de los servicios (Bandyopadhyay y Sattarzadeh, 2010; Baqir e Iyer 2010; Luna-Reyes et al. 2010; Lux Wigand 2011; Rahman 2010; Smith 2010). Analizando cada uno de estos:

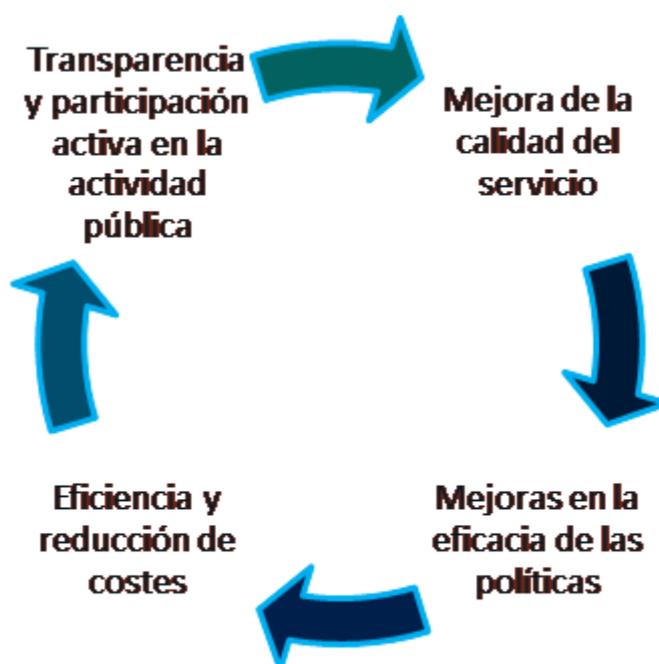
Transparencia y participación activa en la actividad pública: la creación de nuevos canales de comunicación que se deriva de la implantación de la e-Administración hace visibles grandes cantidades de información relevante para el conocimiento de los servicios públicos, mejorando el proceso de rendimientode cuentas ante el público. Esto no será posible sin el desarrollo de canales de comunicación eficaces y fáciles de usar (Yao, Lee, Hong y Weng., 2010). Por lo tanto, la transparencia, la participación, el grado de apertura y la rendición de cuentas son medidas del éxito de la e-Administración (Pina, Torres y Rollo, 2010)

Eficiencia y reducción de costes: la mejora en la gestión económica de los servicios públicos, es una de las principales fuentes para la medición del éxito en la implantación de la e-Administración, tanto en lo que respecta a la reducción de los recursos necesarios para su provisión (Bandyopadhyay y Sattarzadeh, 2010; Baqir e Iyer., 2010; Rahman, 2010) como en aspectos relacionados con la mejora de la eficiencia (Baqir e Iyer., 2010; Corradini, Falcioni, Polini, Polzonetti y Re, 2010). Los estudios empíricos que exploran esta vía encuentran serios problemas para la correcta medición del éxito, como las propias dificultades que existen para la cuantificación de los resultados de la Administración Pública, la falta de una metodología única para la recogida y tratamiento de los datos en diferentes servicios o la indefinición de los objetivos a alcanzar.

Mejoras en la eficacia de las políticas: los objetivos más modestos que se fijan en la implementación inicial de iniciativas de e-Administración como la mejora general en el servicio o la reducción de costes, dejan paso a posteriori a otros más ambiciosos, como la provisión de servicios en áreas cruciales como sanidad o educación (Luna-Reyes et al. 2010; Olbrich 2010). Es preciso tener en cuenta algunos factores importantes, como que la consecución de resultados en estas áreas no puede ser medida en el corto plazo, que es necesario desarrollar una metodología común para la medición de los resultados obtenidos, y que es necesario preservar la privacidad de información sensible cuando se comparten datos entre varios departamentos para conseguir la medición de la consecución de objetivos (Baqir e Iyer, 2010; Carter y McBride 2010).

Mejora de la calidad del servicio: la mayor parte de los estudios sobre este tema la consideran la principal fuente de medición del éxito de las iniciativas relativas a la e-Administración (Baqir e Iyer, 2010; Luna-Reyes et al. 2010; Lux Wigand, 2010; Rorissa, Demissie y Pardo, 2010). Las iniciativas para la mejora de los servicios en la Administración siguen los pasos de las desarrolladas en el sector privado para su relación con los clientes. Los principales problemas se encuentran en los problemas de determinados colectivos para el acceso a los servicios online.

FIGURA 1. CONJUNTOS DE INDICADORES DIRECTOS DEL ÉXITO DE LA E-ADMINISTRACIÓN

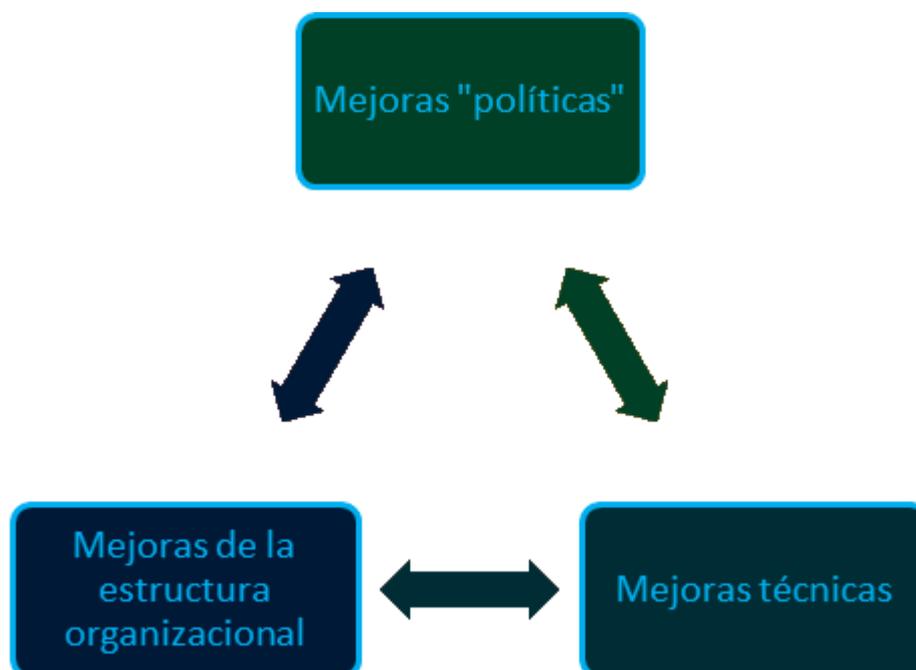


Por lo que respecta a los instrumentos de medida que tienen que ver con las mejoras políticas, organizacionales y técnicas, es evidente que la introducción de tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración pública tiene efectos no solo en los productos o servicios que provee la Administración sino en la propia estructura de las organizaciones públicas y en las percepciones y comportamientos de los quienes se relacionan con ellas (Bandyopadhyay y Sattarzadeh, 2010; Cordella e Iannacci 2010). Gil-García (2012:44) afirma que, si bien los resultados de la actuación de las Administraciones Públicas que hemos esbozado en los párrafos anteriores pueden manifestarse o no debido a la gran heterogeneidad de las iniciativas públicas tendentes a implantar la e-

Administración, la transformación de la estructura organizacional es un factor común a todas ellas, por lo que su estudio se configura como un elemento clave para el análisis del éxito de estas iniciativas (Hanna, 2011). Asimismo, es evidente que la implementación de sistemas basados en tecnologías de la información y las comunicaciones no supone por sí misma un cambio sustancial en la interacción con los usuarios; factores sociales y de la propia organización modulan el éxito de estas iniciativas y deben de ser tenidos en cuenta en una visión amplia. Como hemos enunciado, las mejoras pueden ser de índole organizacional, política o técnica y se caracterizan a grandes rasgos por los siguientes elementos:

- Las mejoras “políticas” hacen referencia a aspectos transversales a la actuación administrativa, como la transparencia, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la presentación de información comprensible, la visibilidad de los objetivos de la Administración o la integración de servicios y planes (Ubaldi y Roy, 2010).
- En el ámbito de la estructura organizacional, los cambios implican la necesidad de formación de los empleados, la creación de un conjunto de personas encargadas de asesorar en tecnologías de la información al resto de la organización y la implantación de nuevos canales de comunicación para que puedan realizar su labor de asesoramiento. Entre las mejoras que se obtienen por la modificación de la estructura de la organización se encuentran la reducción de costes, la mejora de los procesos de decisión, la implantación de redes internas amplias, la satisfacción del usuario o la mejora de la coordinación.
- Las mejoras técnicas están relacionadas con la gestión de la información y el procesamiento de datos. Las mejoras se centran, por un lado en el almacenamiento de datos, la eliminación de duplicidades y el tiempo de procesamiento, la ampliación de los estándares de calidad de la información y en la capacidad de compartirla dentro de la propia organización y con otras organizaciones. Por otro lado, en la literatura sobre este tema se atiende en gran cantidad de ocasiones a las mejoras técnicas que afectan a los usuarios del sistema, que son a menudo etiquetadas como accesibilidad, fiabilidad y usabilidad.

FIGURA 2. CONJUNTOS DE INDICADORES RELACIONADOS CON LAS MEJORAS INDIRECTAS DERIVADAS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA E-ADMINISTRACIÓN



El estudio de los factores que conducen a una implementación exitosa y, por lo tanto, a unos resultados ajustados a los objetivos previstos, ha evolucionado desde varios puntos de vista en la literatura científica. Si bien algunos autores creen que el elemento más significativo es el uso de herramientas administrativas, como la gestión estratégica o la reingeniería (Yu y Jansen, 2010), otros opinan que es el comportamiento individual y la aceptación del cambio el factor determinante (Rowley, 2011). Gil-García (2012:23) sistematiza las distintas corrientes y presenta un esquema con cinco tipos de factores de éxito:

- Factores relacionados con la información y los datos: a pesar de que el mero uso de tecnologías de la información y las comunicaciones supone en múltiples ocasiones la presunción de que la calidad de la información resultante es adecuado, no siempre se obtienen los resultados esperados. La planificación

de los procesos relativos a la gestión de la información es, por lo tanto, necesaria. Los datos pueden ser incompletos, redundantes, innecesarios, contradictorios o extemporáneos; compartir la información puede presentar problemas de compatibilidad en las bases de datos, de información no comparable o de distribución incongruente; o, por último, la distribución de la información es susceptible de verse afectada por falta de soporte político, un marco legal rígido en materia de protección de datos y otros factores político-legales (Yang y Maxwell, 2011).

- Factores relacionados con la tecnología: garantizar la compatibilidad (Baqir e Iyer, 2010) o solventar los problemas derivados del uso de tecnologías muy avanzadas y complejas (Choudhari, Banwet y Gupta, 2011) son factores clave para evitar problemas graves en la implantación del sistema. Adicionalmente, el adiestramiento tecnológico del personal de la Administración Pública es un factor de éxito ampliamente reconocido por la literatura científica (Bandyopadhyay y Sattarzadeh, 2010). Aún más difícil es la implantación de un nuevo sistema partiendo de servicios existentes que se pretenden integrar en la nueva estructura. Estos sistemas “heredados” plantean problemas de compatibilidad que en ocasiones no pueden ser solucionados fácilmente (van Veenstra, Klievink y Janssen, 2011, Charalabidis, Lampathaki y Askounis, 2010; Drogkaris, Gritzalis y Lambrinouidakis, 2010).
- Factores organizacionales: procesos, relaciones y estructuras que podemos encontrar dentro de una organización a todos los niveles y que influyen directa o indirectamente en la implantación del sistema. Ejemplos de este tipo de factores son la comprensión de los objetivos de la organización, la amplitud de los cambios planeados, una visión de gestión del proceso, el tamaño del mismo y la diversidad de los usuarios implicados, siendo estos dos últimos de vital importancia (Angelopoulos, Kitsios, Kofakis y Papadopoulos, 2010; Baqir e Iyer, 2010; Rorissa et al. 2010; Yang y Maxwell, 2011). Algunos autores sostienen que uno de los principales inconvenientes es la falta de alineación entre los objetivos del proyecto de implantación de la e-Administración y los objetivos generales de la organización (Meijer y Thaens 2010; Valdés et al., 2011), o incluso la existencia de objetivos contradictorios dentro de la organización (Luna-Reyes et al. 2010). También se señalan como factores determinantes el manejo de las relaciones políticas que se establecen cuando varias Administraciones Públicas conjugan sus esfuerzos para la realización de este tipo de proyectos, o los intereses individuales que llevan a comportamientos desembocan en resistencia al cambio o conflictos internos (Gaudino y Moro, 2010)
- Factores institucionales: leyes, normas en general, costumbres y principios generalmente aceptados en la actuación administrativa. Los factores institucionales son un elemento determinante en la selección, implantación y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas (Luna-Reyes y Gil-García, 2012). Una enumeración más concreta de estos factores nos indica la existencia de factores políticos y relaciones informales, como las influencias de agentes externos sobre el proceso de toma de decisiones, la influencia de personas con responsabilidad dentro de la propia organización y primacía de proyectos que inciden en conexiones verticales en lugar de vías de cooperación horizontal; o la existencia de preocupaciones individuales acerca de la privacidad y seguridad de la información (Ahn y Bretschneider, 2011; Smith, 2010; Carter et al., 2010; Rose y Grant, 2010; Zhao et al., 2010); y la existencia también de normativa que constriñe la implantación de proyectos de e-Administración, por ejemplo limitaciones en la aplicación temporal de los créditos presupuestarios destinados a los proyectos (Ahn, 2010).
- Factores relacionados con el contexto: no solo es importante estudiar cómo un contexto dado influye sobre la actuación administrativa, sino cómo la propia Administración Pública intenta modificar el entorno en el que se mueve. Los factores relacionados con el contexto son de amplio espectro en la literatura científica: tecnológicos, legales, culturales, políticos, demográficos, económicos y ecológicos.

El conjunto de factores que hemos señalado no debe de ser estudiado únicamente a través de los efectos directos que cada uno de ellos tiene sobre la solución tecnológica que se pretende implementar, sino también prestando atención a las interrelaciones que entre los mismos factores se producen (Gil-García, 2012). En todo caso, el contexto es difícil y, en cualquier caso costoso técnica y económicamente, de controlar.

DISCUSIÓN

En el caso de la educación superior, nuestra propuesta consiste en la creación de un portal del empleado basado en la gestión del conocimiento. Para ello nos basamos en la integración en los portales del empleado de las competencias profesionales de los docentes.

La gestión del conocimiento es un factor clave para cualquier organización, pero aún lo es más para la educación, cuyo objetivo es la creación y difusión del mismo. La gestión del conocimiento a través de portales del empleado en Administraciones educativas se centra en la adquisición y mejora de competencias por parte de los profesores (Pérez, 2013) y en la creación y mantenimiento de un repositorio educativo (Vélez-Rivera, Rodríguez-Martínez, Díaz, Núñez-Molina & Rivera-Vega, 2010)

Sobre la base de los factores de éxito planteados y prescindiendo del contexto, que como hemos dicho no puede ser controlado con garantías, proponemos los siguientes factores de éxito para un portal del empleado en el ámbito de la educación superior:

- Factores relacionados con información y datos:
 - Traspaso correcto de los datos procedentes de las aplicaciones anteriores a la implantación del sistema.
 - Medidas para compartir conocimiento con agentes y organizaciones externas.
- Factores relacionados con tecnología:
 - Creación de repositorios educativos estructurados y de uso sencillo.
 - Integración de software para la creación de contenidos y entornos virtuales de aprendizaje compatibles con los estándares habituales.
 - Personalización de servicios en función de las necesidades de los usuarios.
- Factores organizacionales:
 - Determinación de los objetivos a largo plazo en los procesos en los que se comparte conocimiento.
 - Establecimiento de las competencias clave y de un plan de formación relacionado con las mismas.
 - Identificación de aquellas áreas de la organización en las que la formación del conocimiento se produce con mayor intensidad para establecer una estrategia que potencie su creación.
- Factores institucionales:
 - Conocimiento del nivel de competencias clave del profesorado.
 - Establecimiento de roles relacionados con la gestión del conocimiento entre el personal docente.
 - Medidas para incentivar a los docentes para que compartan conocimiento.
 - Reconocimiento de las horas dedicadas a la gestión del conocimiento por parte del personal docente.
- Factores del contexto:
 - Formación del profesorado ante las modificaciones de su entorno que implica la implantación del portal.

CONCLUSIONES

En conclusión, la implantación o mejora de los portales del empleado en el ámbito educativo es una oportunidad para la introducción de un sistema de gestión del conocimiento basado en competencias. En este contexto, el conjunto de medidas planteadas se configura como el grupo de elementos básicos para el éxito de este tipo de iniciativas.

La incidencia de algunos de estos factores de éxito está supeditada a la previa implementación de otros. En el listado que hemos presentado se mencionan primero aquellos factores que son clave para la implementación

de otros dentro de cada una de las cinco categorías básicas. Así, en el caso de los factores institucionales, es fundamental el conocimiento del nivel de competencias del profesorado para el desarrollo del resto de los factores de éxito. En otros ámbitos, como por ejemplo el tecnológico, la prelación entre los distintos factores de éxito mencionados es difusa, siendo todos ellos de la mayor importancia para el desarrollo de los factores clasificados en otras áreas.

El éxito de un portal del empleado en educación superior es, por lo tanto, un proceso evolutivo donde un núcleo de factores de éxito inicial permite el desarrollo posterior del resto. Entendemos que este conjunto inicial de factores está compuesto por los llamados factores organizacionales (objetivos, competencias clave, estrategias), el traspaso correcto de los datos procedentes de las aplicaciones anteriores a la implantación del sistema, la creación de repositorios educativos estructurados y de uso sencillo, la integración de software para la creación de contenidos y entornos virtuales de aprendizaje compatibles con los estándares habituales, el conocimiento del nivel inicial de competencias clave de cada profesional y la formación del profesorado ante las modificaciones de su entorno que implica la implantación del portal.

CUADRO 1. PRIORIDADES ENTRE LOS FACTORES DE ÉXITO

Factores de éxito iniciales	Factores de éxito de desarrollo posterior
<ul style="list-style-type: none"> • Factores organizacionales • Traspaso de datos previos • Creación de repositorios • Software para la gestión del conocimiento integrado • Conocimiento del nivel inicial de competencias • Formación de los profesionales para el cambio 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos para compartir conocimiento con agentes externos • Personalización de servicios • Establecimiento de roles entre los docentes • Incentivos • Reconocimiento del trabajo en gestión del conocimiento

En definitiva, el éxito en la implementación de un portal del empleado en el ámbito de la educación superior implica no solo tener en cuenta un conjunto de factores de éxito, sino también que existen prioridades entre ellos. El portal se basará en un primer momento en un núcleo reducido de funcionalidades basadas en factores de éxito inicial para ampliarse posteriormente sobre la base de un conjunto más amplio de elementos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

ABUALI A; ALAWNEH A; y MOHAMMAD H (2010), "Factors and Rules Effecting In E-Government", *European Journal of Scientific Research*, vol. 39, num. 2.

AHN, M J (2011), "Adoption of e-communication applications in U.S. municipalities: The role of political environment, bureaucratic structure, and the nature of applications", *The American Review of Public Administration*, vol. 41, pp. 428-452. DOI: [10.1177/0275074010377654](https://doi.org/10.1177/0275074010377654).

AHN, M J; BRETSCHNEIDER, S (2011), "Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy", *Public Administration Review*, vol. 71, num. 3, pp. 414-424. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2011.02225.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02225.x)

ALMARABEH, T; y ABUALI, A (2010), "A General Framework for E-Government: Definition Maturity Challenges, Opportunities, and Success", *European Journal of Scientific Research*, vol.39, num.1, pp.29-42.

BANDYOPADHYAY, A; y SATTARZADEH, S (2010), “A challenging e-journey along the silk road: lessons learned from e-governments in China and India”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 116-138, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4419-6536-3_6](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6536-3_6).

BAQIR MN; e IYER L (2010), “E-government maturity over 10 years: a comparative analysis of e-government maturity in select countries around the world”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 3-22, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4419-6536-3_1](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6536-3_1).

CARTER L; y MCBRIDE A (2010), “Information privacy concerns and e-government: a research agenda”, *Transforming Government: People, Process and Policy*, vol. 4, num. 1, pp. 10-13. DOI: [10.1108/17506161011028777](https://doi.org/10.1108/17506161011028777).

CHARALABIDIS Y; LAMPATHAKI F; y ASKOUNIS D (2010), “Emerging interoperability directions in electronic government”, en H. J. Popplewell K (Ed.): *Enterprise Interoperability IV: making the internet of the future for the future of enterprise*, pp. 419-428, London, Springer. DOI: [10.1007/978-1-84996-257-5_39](https://doi.org/10.1007/978-1-84996-257-5_39).

CHOUDHARI RD; BANWET DK; y GUPTA, MP (2011), “Assessment of risk in e-governance projects: An application of product moment correlation and cluster analysis techniques”, *Electronic Government, an International Journal*, vol. 8, num. 1, pp. 85-102. DOI: [10.1504/EG.2011.037699](https://doi.org/10.1504/EG.2011.037699).

COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL PARA LA EDUCACIÓN Y LA CULTURA (2005), *Principios Europeos Comunes sobre las Competencias y Cualificaciones del Profesorado*, informe del Directorate-General for Education and Culture.

CORDELLA A; y IANNACCI F (2010), “Information systems in the public sector: The e-Government enactment framework”, *The Journal of Strategic Information Systems*, vol. 19, num. 1, pp. 52-66. DOI: [10.1016/j.jsis.2010.01.001](https://doi.org/10.1016/j.jsis.2010.01.001).

CORRADINI F, POLZONETTI A, RE B, y TESEI L (2008), “Quality of service in e-government underlines the role of information usability”, *International Journal of Information Quality*, vol. 2, num. 2, pp. 133-151. DOI: [10.1504/IJIQ.2008.022960](https://doi.org/10.1504/IJIQ.2008.022960).

DROGKARIS P; GRITZALIS S; LAMBRINOUDAKIS C (2010), “Transforming the Greek e-government environment towards the e-gov 2.0 era”, en F. E. Andersen KN (Ed.), *Proceedings of the 1st international conference, EGOVIS 2010*, pp. 142-149, Berlin, Springer. DOI: [10.1007/978-3-642-15172-9_14](https://doi.org/10.1007/978-3-642-15172-9_14).

GAUDINO S; MORO G (2010), “Evaluation of an e-government project: which are the barriers to e-government integration?”, *International Journal of Technology, Policy and Management*, vol. 10, num. 1, pp. 53-72. DOI: [10.1504/IJTPM.2010.032853](https://doi.org/10.1504/IJTPM.2010.032853).

GIL-GARCÍA JR (2012), *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4614-2015-6](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-2015-6).

GRÖNLUND A (2010), “Ten years of e-government: the “end of history” and new beginning”, *Proceedings of the 9th IFIP WG 8.5 international conference EGOV 2010*, pp. 13-24, Berlin, Springer. DOI: [10.1007/978-3-642-14799-9_2](https://doi.org/10.1007/978-3-642-14799-9_2).

GIEBER H; LEITNER C; ORTHOFER G; y TRAUNMÜLLER R (2010), “Taking the best practice forward”, en B. L. Chen H-G (ed.): *Digital government: e-government research, case studies and implementation*, pp. 203-218, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-0-387-71611-4_23](https://doi.org/10.1007/978-0-387-71611-4_23).

HANNA, NK (2011), *Transforming government and building the information society: challenges and opportunities for the developing world*, Springer, New York. DOI: [10.1007/978-1-4419-1506-1](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-1506-1).

LEE J (2010), “10year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis”, *Government Information Quarterly*, vol. 27, num. 3, pp. 220-230. DOI: [10.1016/j.giq.2009.12.009](https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.009).

LEE JY (2010), “The development of e-government capabilities: framework for government”, en R H (ed.): *Handbook of research on e-government readiness for information and service exchange: utilizing progressive information communication technologies*, pp. 1-20, Hershey, IGI Global. DOI: [10.4018/978-1-60566-671-6.ch001](https://doi.org/10.4018/978-1-60566-671-6.ch001).

LEE C-P; CHANG K; y BERRY F S (2011), “Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective”, *Public Administration Review*, vol. 71, num. 3, pp. 444-454. DOI: [10.1111/j.1540-6210.2011.02228.x](https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02228.x).

LUNA-REYES L F; PARDO T A; GIL-GARCIA J R; NAVARRETE C; ZHANG J; y MELLOULI S (2010), “Digital Government in North America: a comparative analysis of policy and program priorities in Canada, Mexico and the United States”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 139-160, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4419-6536-3_7](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6536-3_7).

LUNA-REYES L F; y GIL-GARCÍA J R (2011), “Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena”, *Government Information Quarterly*, vol. 28, num. 3, pp. 329-345. DOI: [10.1016/j.giq.2010.08.007](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.08.007).

MEIJER, A; y THAENS M (2010), “Alignment 2.0: Strategic use of new internet technologies in government”, *Government Information Quarterly*, 2010, vol. 27, num. 2, pp. 113-121. DOI: [10.1016/j.giq.2009.12.001](https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.001).

OLBRICH S (2010), “Implementing e-government locally - an empirical survey from the European Metropolitan area Rhine-Neckar”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 221-237, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4419-6536-3_11](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6536-3_11).

PÉREZ H (2013), *Portales del empleado en la e-Administración. Estudio sobre la Administración electrónica educativa española*, PhD Thesis, Universidad de Huelva.

PINA, V; TORRES, L; y ROYO, S (2010), “Is e-government leading to more accountable and transparent local governments? An overall view”, *Financial Accountability & Management*, vol. 26, num. 1, pp. 3-20. DOI: [10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-0408.2009.00488.x).

POLGAR J; BRAM R; y POLGAR T (2006), *Building and Managing Enterprise Wide Web*. Idea Group.

RAHMAN H (2010), “Framework of e-governance at the local government level”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 23-47, New York, Springer. DOI: [10.1145/1693042.1693121](https://doi.org/10.1145/1693042.1693121).

RORISSA, A; DEMISSIE, D; PARDO, T (2011), “Benchmarking e-government: A comparison of frameworks for computing e-government index and ranking”, *Government Information Quarterly*, vol. 28, num. 3, p.p. 354-362. DOI: [10.1016/j.giq.2010.09.006](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.09.006).

ROSE, W R; GRANT, G G (2010), “Critical issues pertaining to the planning and implementation of e-government initiatives”, *Government Information Quarterly*, vol. 27, num. 1, pp. 26-33. DOI: [10.1016/j.giq.2009.06.002](https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.06.002).

ROWLEY J (2011), “E-government stakeholders- who are they and what do they want?”, *International Journal of Information Management*, vol. 31, num. 1, pp. 53-62. DOI: [10.1016/j.ijinfomgt.2010.05.005](https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2010.05.005).

SMITH ML (2010), “Building institutional trust through e-government trustworthiness cues”, *Information Technology & People*, vol. 23, num. 3, pp.222 - 246. DOI: [10.1108/09593841011069149](https://doi.org/10.1108/09593841011069149).

UBALDI B-C; y Roy J (2010), “E-Government and Federalism in Italy and Canada—A Comparative Assessment”, en Reddick CG (ed.): *Comparative e-government*, pp. 183-199, New York, Springer. DOI: [10.1007/978-1-4419-6536-3_9](https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6536-3_9).

VALDÉS, G; SOLAR, M; ASTUDILLO, H; IRIBARREN, M; CONCHA, G; y VISCONTI, M (2011), “Conception, development and implementation of an e-government maturity model in public agencies”, *Government Information Quarterly*, vol. 28, num. 2, pp. 176–187. DOI: [10.1016/j.giq.2010.04.007](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.04.007).

VALENTI, P; ANTA, R; y BENDERSKY, M (2003), *Manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*, Washington, BID.

VAN VEENSTRA A; KLIEVINK B; y JANSSEN M (2011), “Barriers and impediments to transformational government: Insights from literature and practice”, *Electronic Government, an International Journal*, vol. 8, num. 2, pp. 226-241. DOI: [10.1504/EG.2011.039838](https://doi.org/10.1504/EG.2011.039838).

VÉLEZ-RIVERA B; RODRÍGUEZ-MARTÍNEZ M; DÍAZ W; NÚÑEZ-MOLINA M; y RIVERA-VEGA PI (2010), “Multidisciplinary e-government research and education as a catalyst for effective information technology transfer”, en: Chen H-G (ed) *Digital government: e-government research, case studies, and implementation*, New York, Springer, pp. 670-695. DOI: [10.1007/978-0-387-71611-4_31](https://doi.org/10.1007/978-0-387-71611-4_31).

YANG, T M; y MAXWELL, T A (2011), “Information-sharing in public organizations: A literature review of inter-personal, intra-organizational and inter-organizational success factors”, *Government Information Quarterly*, vol. 28, pp. 164–175. DOI: [10.1016/j.giq.2010.06.008](https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.06.008).

YAO, Y; LEE, Y W.; HONG, P; y WENG, Z, (2010), “Power of Information Channels: Participation in e-Government Discourse”, *AMCIS 2010 Proceedings*, Lima, Paper 469.

YU, C-C; y JANSSEN, M (2010), “The need for strategic management and business model design in government and public administration”, *Electronic Government, an International Journal* , vol. 7, num. 4, pp. 299-315. DOI: [10.1504/EG.2010.035717](https://doi.org/10.1504/EG.2010.035717)

ZHAO, JJ; ZHAO, SY; y ZHAO, SY (2010), “Opportunities and threats: a security assessment of state e-government websites”, *Government Information Quarterly*, vol. 27, num. 1, pp. 49-56. DOI: [10.1016/j.giq.2009.07.004](https://doi.org/10.1016/j.giq.2009.07.004).

RECENSIONES

Hood, Christopher. *El juego de la culpa: manipulación, burocracia y autoconservación en el Estado*. Madrid: INAP, 2015.

Es raro que los tratados sobre el arte del poder sean escritos por académicos. Estos abordan desde un punto de vista científico o normativo los aspectos más nobles de la política, la noble ciencia de la política como reza el título del célebre trabajo decimonónico de Burrow. Elecciones, organización de partidos, formulación e implementación de políticas públicas o el diseño administrativo de un país serían así estudiados por tan noble ciencia. Los aspectos más sucios de la disciplina, esto es las trapacerías sobre como manipular elecciones, el espionaje, el uso artero de la corrupción o la manipulación de las masas quedarían relegados de la disciplina y quedarían en manos de escritores menores, y no formarían nunca parte del Olimpo de elegidos para la gloria de los estudios políticos. Despreciados por los respetados profesores de política los tratados clásicos chinos del arte de la política, manuales como el *Arthasastra*, joyas como el *Oráculo Manual* de Gracián o los tratados del tacitismo español pasarían a cubrirse de polvo en los anaqueles de las bibliotecas sin que nadie se dignase a incluirlos en las bibliografías de los científicos planes de estudio de las modernas facultades y centro de estudio. Y mucho menos los autores contemporáneos. Ni Joly, con su *Arte de medrar*, ni Malaparte con su *Técnica del golpe de estado*, ni mucho menos Greene con sus *48 Leyes del poder* pasarán nunca de ser considerados literatura mejor, puesta al mismo nivel que los libros de autoayuda en los kioscos de los aeropuertos. Sólo Maquiavelo se salva del olvido, y eso porque a día de hoy se resalta sobre todo su perfil de teórico republicano. La ocultación de Maquiavelo como teórico se debió a que se procuró centrar la atención sobre su obra en el relativamente inocuo Príncipe, relegando a los eruditos el estudio de su mucho más maquiavélica obra, valga la expresión, que son los *Discursos sobre la primera década* de Tito Livio. Por eso sorprende tanto que reputados académicos de la política como Bueno de Mesquita, con su genial *Manual del dictador* o Christopher Hood, con este libro que aquí tratamos, pongan todo su saber al servicio del arte de la política, intentando explicar de forma rigurosa y plenamente académica cómo funciona realmente y, sin demasiados eufemismos, cómo funcionan realmente nuestros sistemas políticos y cuál es la lógica de actuación de nuestros políticos. Antes que ellos, Olson con su *Lógica de la acción colectiva*, Friedman con su *Tiranía del status quo* o los autores de la elección pública lo habían intentado, pero explicando los procesos políticos de una forma tan mecánica y desprovista de maldad, y con un lenguaje tan formal, haciendo uso de teoría de juegos y

modelos matemáticos, que a dura lucha política parecía un juego de sobremesa llevado a cabo por bienintencionados actores dotados de un sano egoísmo racional.

Por eso sorprendió en su momento Bueno de Mesquita al describir en un grueso volumen las corruptas y traidoras prácticas de políticos y adláteres y aún sorprende más en Hood.

Christopher Hood es uno de los grandes teóricos de la administración pública de nuestro tiempo. Combina su conocimiento de la administración pública con un fino instinto para comprender las razones políticas que existen detrás de todas las retóricas racionalizadoras y eficientistas. En un artículo clásico, nos explicó como una de las principales inspiraciones de las reformas administrativas de Margaret Thatcher había sido acabar con el dominio de los altos burócratas simbolizados por el mítico Sir Humphrey de los libros de Antony Jay, sobre los políticos electos en el proceso cotidiano de gobierno. Las reformas buscaron dar más poder a los políticos a través de un mayor poder discrecional y se concretaron en agencias en las cuales los políticos podían controlar más eficazmente a sus funcionarios. También escribió un espléndido, y poco conocido entre nosotros a pesar de estar traducido, libro sobre los límites políticos y técnicos que tienen las administraciones públicas a la hora de desempeñar sus tareas.

Este libro recién traducido al castellano es una prueba más de su talento. Teóricamente es un libro sobre como los diseños administrativos están pensados para eludir responsabilidades por parte de los actores involucrados en el proceso político, tanto políticos electos como funcionariales. Lo que en principio quedaría en un tratado más sobre responsabilidad o transparencia, se transforma sin embargo, si se le da la adecuada lectura en un tratado maquiavélico sobre cómo hacer que otros asuman las culpas de nuestros actos, y a la vez de como recibir premios y alabanzas por acciones que no son resultado de nuestro mérito. Reclama un arte y una ciencia de la desviación de culpas, reivindicándolas como una de las principales habilidades del político democrático contemporáneo. Hood diseña incluso un cuadro explicando los distintos tipos de estrategias para eludir responsabilidades. Gestión de calendarios para tapar malas noticias (fechas señaladas, puentes, vísperas de vacaciones) o usar acontecimientos extraordinarios (atentados, catástrofes) para tapar decisiones discutidas o ocultar malas noticias, búsqueda de chivos expiatorios o enemigos externos para culparles de todo tipo de males (son muy usadas figuras con mala prensa como especuladores, compañías multinacionales o gobiernos extranjeros). Es muy interesante a estos efectos la habilidad de buscar dentro del propio gobierno o del propio partido a algún personaje para que cumpla las funciones de pararrayos de los ataques de prensa y oposición. Es normalmente un portavoz o un político con capacidad de atraer la atención por su cargo o características personales y en la división del trabajo político cumple con

su función de apartar los problemas del líder del gobierno o del partido.

Pero es en el ámbito del diseño de la administración pública, ámbito que el autor domina, donde este juego se practica con más habilidad y de forma más solapada. Los procedimientos administrativos están diseñados de tal forma que ningún político sea en última instancia culpable. Si ocurre algún fiasco o catástrofe siempre se puede encontrar algún responsable de incumplir los protocolos en los ámbitos inferiores o medios de la administración y normalmente se sale del paso con unas cuantas sanciones o destituciones. La consecuencia es que el funcionamiento de la administración se ralentiza, dado que los funcionarios sólo se encuentran protegidos si siguen los protocolos al pie de la letra, paso por paso, y como estos cada vez son más numerosos y detallados y nadie quiere incurrir en falta entonces se somete a la administración y al administrado a un cada vez más pesado paquete de trámites y procedimientos. El juego del desvío de culpas también puede observarse en el ya viejo debate entre reglas y discreción, sobre todo en el ámbito de la política económica. La discreción exige que el decisor político tome decisiones graves en materias delicadas, y por lo tanto puede equivocarse y tener que asumir culpas. En vez de ello prefiere seguir reglas de política (como la regla “friedmanita” que prescribe un incremento de la oferta monetaria del 3%) que lo eximen de culpa. La regla, aunque objetiva, es también determinada con criterios políticos, pero en caso de fracasar es fácil culpar a la academia o a una teoría económica equivocada, antes que asumir las consecuencias de la mala decisión. También es táctica habitual de los líderes políticos esconderse detrás de instituciones “independientes” como los bancos centrales o las cada vez numerosas comisiones delegadas o consejos consultivos, a los que es relativamente fácil corresponsabilizar, aunque hayan sido nombrados por los mismos políticos que les culpan y hayan hecho lo que ellos les indicaran. Cuántas veces hemos oído que tal decisión equivocada se tomó con los parabienes de tal o cual consejo técnico, y como no el político no ha hecho más que seguir los consejos de tan competentes asesores. Normalmente un político antes de publicitar una decisión se cubre las espaldas encargando un informe a una institución de este tipo, para en caso de fracaso poder difuminar la responsabilidad como en un juego de espejos.

Por último nuestro autor nos regala una joya. Nos explica cómo debe ser la secuencia lógica de negación de un problema, estableciendo las estrategias a seguir según haya sido la evolución del problema y según hayan tenido o no éxito las estrategias ocultadoras anteriores. Todo un manual de estrategia para líderes y asesores de comunicación.

El trasfondo del libro es que buena parte de las propuestas de reforma administrativa esconden estrategias deliberadas de diseños para evitar la culpa, lo cual puede

ser exagerado, pero no del todo falso. En efecto si se piensa con calma y se estudian por ejemplo las memorias de políticos o se expurgan con calma los libros de historia de las instituciones se puede observar que el autor acierta en muchos casos. Por ejemplo un estudio detallado de la historia de los bancos centrales independientes (por ejemplo la biografía de Greenspan realizada por Bob Woodward) se ve que su lógica principal es aparentar que el gobierno se desentiende de la gestión cotidiana de la moneda y el crédito, cuando sigue tan presente como siempre, y así desentenderse de los problemas en caso de crisis económica o desastre financiero. Lo mismo que hace un banco central puede hacerlo perfectamente un ministro de economía, y de hecho en muchos países aún es así sólo que de esta forma las culpas las lleva el banquero central, que es normalmente un político o un asesor próximo al gobierno. De ahí que este tipo de instituciones se extiendan a otros ámbitos.

Los grandes libros sobre el arte de la política tuvieron en su momento que ocultarse del gran público para que este no conociese los arcanos del gobierno. El *Oráculo de Gracia* no se publicó, sino que circuló durante mucho tiempo en copias manuscritas. Las pocas copias existentes de las obras de Joly tuvieron que esconderse en un carro de heno que las sacó de Francia para evitar ser quemadas por la policía. La gran astucia de este maquiavélico libro es que se esconde como un inocuo y erudito ensayo de ciencia de la administración, publicada en una colección erudita y aparentemente inofensiva de un instituto de prestigio, con trazas de ser muy poco revolucionario como el INAP. Pero este libro merece ser leído y discutido más allá de los muros de la academia. Es una pequeña obra maestra de la política, tanto en su vertiente académica como en la práctica.

Miguel Anxo Bastos Boubeta
Universidad de Santiago de Compostela

Secchi, Bernardo. *La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres*. Madrid: Los libros de la catarata, 2015, 96 pp.

La ciudad de los ricos y la ciudad de los pobres constituye la obra póstuma de Bernardo Secchi¹. En ella se aborda un problema estudiado tradicionalmente por la sociología y la economía (que ha cobrado especial relevancia en el último tiempo): la desigualdad social, pero desde el punto de vista del urbanismo. A través del libro, el autor denuncia una desigualdad profunda y creciente en las grandes ciudades que, por su relevancia, constituye gran parte de “la

¹ El libro fue escrito en italiano en 2013 bajo el título: *La città dei ricchi e la città dei poveri* y ha sido traducido este año al español por Teresa Arenillas Parra y Francisco López Groh.

nueva cuestión urbana”, asunto sobre el cual la sociedad debe volcar su atención, en especial, los políticos y profesionales con mayor responsabilidad en la construcción y gestión de las ciudades. Bernardo Secchi (1934-2014) es un prestigioso urbanista que durante las últimas cinco décadas ha contribuido al debate sobre la ciudad y el territorio, a través de una mirada crítica y asertiva.

El libro se divide en dos partes, la primera orientada a presentar la obra y a destacar la trayectoria del autor y la segunda, que contiene el libro propiamente tal. La primera parte contiene un prólogo de Eduardo Mangada, una introducción de Jesús Gago y una biografía de Bernardo Secchi. Mangada, como Gago alaban la dilatada obra del autor y su contribución al debate urbano, exhortando a los lectores a adentrarse en el mundo de Secchi a través de esta, su obra póstuma, donde a partir del análisis de la desigualdad arroja luces acerca del presente y el futuro de las ciudades.

Respecto al libro escrito por Secchi, este contiene un prefacio y nueve capítulos cortos. En el prefacio el autor presenta el tema de su libro, indicando que pese a lo que se cree, el urbanismo tiene importantes y precisas responsabilidades en el empeoramiento de la desigualdad y que el proyecto de la ciudad debe ser uno de los puntos de partida de cualquier política dirigida a su eliminación u oposición. Para él, las responsabilidades del urbanismo no se sitúan en el terreno de los valores (definición de los objetivos de un proyecto), sino en el terreno de la técnica, de los dispositivos analíticos y conceptuales que se proponen para afrontar y resolver una serie muy variada de cuestiones inherentes al proyecto de la ciudad.

El autor reconoce que pese a la reducida extensión del libro, empleó mucho tiempo en escribirlo, al tratar de superar diversas dificultades. Las principales tenían que ver con tratar la cuestión desde el punto de vista del urbanismo, depurando en lo posible las consideraciones sobre el tema desarrolladas tradicionalmente por la economía y la sociología. Ese esfuerzo responde a su continua búsqueda por perfilar lo más claramente posible las razones y la identidad del urbanismo.

El primer capítulo aborda “La nueva cuestión urbana”. Para el autor, pese al imaginario que existe de la ciudad como espacio de integración social y cultural, esta siempre ha sido una máquina potente de diferenciación y separación, de marginación y exclusión de distintos grupos, entre ellos los ricos y pobres. Él destaca cómo diversos estudios están registrando una creciente divergencia entre riqueza y pobreza. *Después de un largo periodo, casi un siglo, en el que estas distancias habían manifestado una clara tendencia a la reducción en los países occidentales, los últimos decenios del siglo XX han demostrado que podían crecer de nuevo de un modo inesperado* (Secchi, 2015, p. 20). Pero la particularidad de nuestro tiempo no es sólo esa, es que además las diferencias entre ricos y pobres se están volviendo cada vez más visibles. De ese modo, en las grandes áreas urbanas las desigualdades sociales se manifiestan cada vez más en forma de “injusticias espaciales”.

El autor ejemplifica lo expresado al referirse a ciertos barrios europeos. La tendencia señalada le preocupa, pues la mayor parte del planeta vivirá cada vez más en grandes áreas urbanas y metropolitanas. A su juicio, distintas ciudades del mundo, pese a su origen y desarrollo distintos, deberán afrontar en el futuro próximo (esta es la primera tesis del autor), problemas análogos que en su conjunto constituyen la “nueva cuestión urbana”. *Las desigualdades sociales y su manera de generar formas evidentes de injusticia espacial, junto a las consecuencias del cambio climático y a los problemas relacionados con una concepción de la movilidad como parte integrante de los derechos de la ciudadanía, representan uno de los aspectos más relevantes* (Secchi, 2015, p. 22). Para el autor, no es la primera vez que una cuestión urbana destaca como un problema espinoso en el camino del crecimiento económico y social, de hecho (aquí va la segunda tesis): *cada vez que la estructura de la economía y la sociedad cambian la cuestión urbana vuelve al primer plano*. Por otra parte, en cada ocasión, la cuestión urbana ha sacado a la luz nuevos temas, nuevos conflictos y nuevos sujetos que han permitido el desarrollo de nuevas y diversas ideas de la igualdad y la desigualdad. Pero también cada vez, el surgimiento de una nueva cuestión urbana ha generado políticas y proyectos diferentes para la ciudad, en especial, políticas espaciales.

En el segundo capítulo el autor reflexiona brevemente en torno a la relación Economía, Sociedad y Territorio. Comienza señalando que puede parecer más simple y natural percibir las diferencias entre ricos y pobres, y examinar los problemas de la desigualdad observando las políticas económicas o las políticas institucionales o incluso las opiniones y comportamientos de la población. No obstante, las reglas y dispositivos espaciales referidos a la construcción y gestión de la ciudad y el territorio han tenido y tienen consecuencias relevantes en lo que respecta a las relaciones, de integración o exclusión, entre ricos y pobres. El autor cuenta que en la Unión Soviética de los años veinte, los *rispechialisti* sostenían que cualquier forma de expresión artística no tenía más remedio que ser espejo de la estructura social contemporánea. Esta postura, en su opinión, ha sido retomada, en una versión simplificada y banalizada por muchos proyectos y políticas del territorio en los últimos decenios del siglo XX, sin considerar que desde al menos la mitad del siglo XIX, el discurso urbanístico se ha movido a menudo en contraposición a dicha posición. Concluye este capítulo indicando que la actual emergencia de una cuestión urbana específica en torno a temas difícilmente separables entre sí (desigualdad, cambio climático, accesibilidad) enseña que (aquí va la tercera tesis): *el espacio no es infinitamente maleable, no está infinitamente disponible ante los cambios de la economía, las instituciones y la política*.

El tercer capítulo reflexiona en torno a la distinción entre “Ricos y Pobres”. Partiendo de la idea de que la pobreza, como la riqueza, responde a una complicada maraña de factores políticos, sociales, históricos, institucionales y tecnológicos, indica que para aproximarse a ellos se

han propuesto diversos indicadores, los más habituales: la renta disponible y la riqueza per cápita. Pero, aclara el autor, rica no es sólo la persona, la familia o el grupo que dispone de una renta elevada o un patrimonio notable, es también la persona (siguiendo las palabras de Bourdieu) que tiene un consistente capital cultural, o sea una consistente red de relaciones con sus semejantes y en especial con los poderosos. Y siguiendo a Soja, rica es también la persona, familia o grupo que dispone de un adecuado capital espacial, es decir, que vive en una parte de la ciudad y del territorio dotados de requisitos que facilitan su inserción en la vida social, cultural, profesional y política. De esta forma, explica el autor, pobre no es solamente la persona, familia o grupo que dispone de una renta y un patrimonio exiguo, es también quien no dispone de los bienes y servicios esenciales para la supervivencia (atención médica, social) y cuyo capital espacial la excluye de los más elementales derechos de ciudadanía, que es estigmatizada y etiquetada en función de su lugar de residencia. El conjunto de los ricos, como el de los pobres es en principio abierto, cualquiera puede entrar y salir de él (aunque esta posibilidad es más reducida en el segundo grupo), no obstante, el grupo de los ricos siempre ha hecho valer un principio indirecto de cooptación y exclusión selectiva: intenta mantener a distancia a los que no forman parte de él, obstaculiza la entrada de algunos y da visibilidad a miembros propios, haciendo que la apertura inicial al grupo de los ricos tenga un cierre mucho más rígido.

El cuarto capítulo aborda las “Estrategias de exclusión”. Comienza indicando que la concentración en las grandes ciudades de los pobres se ha asociado siempre a la enfermedad y a la penuria, dando lugar a diferentes políticas de exclusión, a diferentes dispositivos de seguridad que han derivado en la obsesiva búsqueda y estigmatización de determinados grupos sociales. El autor indica que la emergencia de estas políticas y dispositivos responde al miedo, miedo que desarrolla la intolerancia, rompe la solidaridad y disgrega a la sociedad. *Gran parte de la heterogeneidad y fragmentación espacial de la ciudad contemporánea hunde sus raíces en sucesivos movimientos de rotura del sistema de solidaridad y en el correspondiente emerger de sistemas de intolerancia[...]* La intolerancia niega la proximidad, separa y aleja actividades, edificios y espacios públicos, sus habitantes y usuarios (Secchi, 2015, p. 36). También hoy la cuestión urbana se manifiesta cada vez más como explosión de nuevos sistemas de intolerancia. A medida que cambia la naturaleza de lo que nos atemoriza, cambia la retórica de la seguridad, y sobre todo cambian los dispositivos para combatir el miedo, pero los que surgen no hacen desaparecer a los que les preceden. Ahora bien, el miedo no es el único responsable de la distinción espacial, pues en la misma dirección han operado desde siempre las tradiciones religiosas, científicas y profesionales, y entre estas últimas las políticas de la ciudad han ocupado un lugar privilegiado. El autor profundiza en la responsabilidad del urbanismo en estas materias, indicando luego que la historia de la ciudad y el territorio puede ser conta-

da como la historia de algunas grandes visiones geopolíticas y de su resultado (el sentido y la utilización de ciertos dispositivos). Para el autor cada uno de los dispositivos y su conjunto se han consignado en muchos escritos, discursos, planos de arquitectos, en afirmaciones con pretensión científica, en tomas de posición morales, en instituciones, procedimientos, normas, reglamentos, conceptos jurídicos, propuestas etc. Materiales que se han conjugado y utilizado de manera contradictoria en las diversas tradiciones de política de la ciudad. Secchi reflexiona en torno al concepto de tradición, concluyendo que pese a las diferencias que se observan entre las tradiciones urbanísticas europea, americana y de otros países, comparten algunos elementos comunes, siendo posible que gracias a la globalización/individualización tiendan a asemejarse. Cuestión última que le preocupa, porque a su juicio, el arrasamiento de tradiciones antiguas por las más recientes puede crear importantes problemas para el futuro de la ciudad y su proyecto.

El quinto capítulo centra su atención en los “Ricos”. Para el autor, la emergencia de una consistente burguesía en Europa a finales del siglo XVIII modificó todo el sistema de valores relativos al hábitat y a la ciudad, haciendo que lo doméstico comenzara a asumir una importancia cada vez mayor. Un momento crucial ocurrió cuando a mediados del siglo XIX la burguesía, seguida después por buena parte de las clases medias, afirmó con fuerza los valores de la privacidad, el confort y el decoro, empezando por el alojamiento. Después, la búsqueda del confort se expandió a los principales lugares de sociabilidad mundana (teatros, hipódromos, parques, museos, lugares de cenas y fiestas, etc.), espacios donde la burguesía se define como clase y construye el capital social y cultural. Un siglo más tarde, cuando el grupo de los ricos se volvió, en sentido relativo, más pequeño, y la distancia con los pobres aumentó, las políticas de distinción cambiaron: a las políticas de identificación y reconocimiento se unieron las de separación y exclusión. Para Secchi, si nos movemos a lo largo del continente americano nos damos cuenta del progresivo aumento de la frecuencia de las *gated communities*. Frente a la preocupación de que ese fenómeno pueda expandirse en Europa, el autor examina con cuidado el caso de los condominios cerrados en Brasil, Argentina y Estados Unidos. Para él, todos ellos utilizan una retórica de *marketing* en la que la seguridad y la calidad ambiental se vuelven los pilares de la construcción de una nueva sociedad. Indica que en las *gated communities* viven obviamente los ricos y que estos entran por cooptación, a través de los círculos, clubes y asociaciones que frecuentan. En tanto, los pobres, que llevan a cabo los trabajos más humildes de mantenimiento y limpieza de las casas viven en áreas situadas en su entorno inmediato. Para el autor, la *gated community* es la negación de la ciudad, pero también es un estado de suspensión del orden jurídico-institucional del Estado al que pertenece: es un lugar de nuevas formas de gobernanza construida *ad hoc* y aceptada en un pacto de mutuo acuerdo por sus habitantes. Respecto a las clases medias,

cuenta que una parte es absorbida dentro de los estratos más ricos, quedando incluida en la *gated community*; otra, bastante más amplia, es excluida y arrastrada hacia una progresiva pobreza. La búsqueda de muchos arquitectos y urbanistas del siglo XX ha intentado, sobre todo en Europa, hacer que las distancias en la calidad del espacio usado por cualquier grupo social, fuesen menores que las que había entre sus respectivos niveles de renta y poder. Pero en los últimos decenios del siglo XX, el espacio habitado por diferentes grupos sociales se ha vuelto a separar. El autor concluye este capítulo hablando de la ciudad difusa.

El sexto capítulo se titula los “Pobres”. Comienza indicando que a menudo los ricos han preferido construir su ciudad en zonas no urbanizadas con anterioridad, dejando el mundo del trabajo, oficinas y comercios en parte de la ciudad existente, mientras que a los pobres se les han dejado las áreas que desde hacía tiempo gozaban de mala reputación o simplemente están lejos del centro de la ciudad y de los lugares donde viven los ricos. El autor toma el caso de Amberes para ejemplificar lo ocurrido en algunas ciudades de Europa. Frente a un importante flujo migratorio, la reacción de la población ha sido doble: una parte ha abandonado la ciudad y se ha ido a la inmensa expansión urbana del noroeste del área metropolitana (caracterizada por la fuerte dispersión de asentamientos), la otra parte ha seguido una política de división, reduciendo la parte central de la ciudad a una especie de puzzle, cuyas distintas piezas se encuentran separadas por razones étnicas y sociales. *A escala metropolitana la separación entre ricos y pobres ha dado lugar a dos modelos de implantación, la dispersión por un lado, y la concentración en zonas urbanas específicas, por otro; a escala urbana, se convierte en estigmatización de áreas específicas de la ciudad* (Secchi, 2015, p. 57). El autor cuenta que recién en la década de los setenta se empezaron a desarrollar estudios sobre los suburbios. A partir de ellos, se sabe que la dispersión se manifiesta como resultado de la búsqueda de un *welfare* positivo, sobre todo de las clases medias europeas, una forma diferente de representar la ciudad individualizada, aunque distinta del suburbio norteamericano. Frente al estigma que afecta a la ciudad de los pobres, en Amberes, por ejemplo, se ha tratado de reaccionar a través de la creación de espacios y equipamientos públicos, intentado crear las condiciones de “porosidad” de la trama urbana. El autor reflexiona a continuación sobre el caso de París (ciudad de enclaves) y Milán (de geografía molecular). En ambos, pese a sus diferencias, los pobres han pasado a ocupar lugares que en el pasado concentraron gran parte de la producción industrial. El autor critica la teoría cuantitativa de la producción y el mercado de vivienda (el problema de la vivienda se soluciona con nuevas viviendas) y concluye el capítulo indicando que, a pesar de las buenas intenciones y a pesar de las apariencias, en la ciudad de la segunda mitad del siglo XX, en sus edificios y espacios públicos, no se expresan los valores de una sociedad más democrática, de una política dedicada a la integración de distintos grupos sociales. En esa línea, recuerda la revuelta de las *banlieues* de París

de 2005 que, siguiendo a Beck, cuenta la historia de una generación de niños y jóvenes a los que se ha prometido integración y redención, y que se descubren envueltos en un mundo de fronteras infranqueables, frente al cual deciden alzar la voz.

El séptimo capítulo se titula “Un mundo mejor es posible”, en él tras sintetizar algunos puntos tratados anteriormente, aborda algunos elementos que han aportado al estudio de la ciudad. En la síntesis reafirma que si Europa es menos desigual que otros países, ello se debe en parte a políticas urbanas que han intentado reducir las desigualdades sociales a través de prestaciones básicas para todos, sin distinción. En esa línea destaca que el urbanismo europeo ha sido mucho más escandinavo que los gobiernos y las políticas de los distintos países. En segundo lugar, reafirma la idea de que, tras la emergencia de las capas medias, una política de distinción se ha vuelto parte fundamental de los mecanismos de funcionamiento interno de las sociedades contemporáneas. A su vez, indica que, frente a la homogeneidad social de la ciudad de los ricos, se ha llegado recientemente a oponer la evidente diversidad de la ciudad de los pobres, habitada por poblaciones diferentes en origen, cultura, práctica religiosa y niveles de educación. En ese punto, el autor llama la atención respecto a la necesidad de estudiar el papel desarrollado por la diferencia. Cuenta que en los años setenta del siglo pasado se llevaron a cabo en el Collège de France, promovidas por Michael Foucault, tres series de cursos que son fundamentales para la historia de la cultura europea y occidental. Una de las series, compuesta por cursos en torno a Pierre Boulez, hicieron comprensibles, para los que tratan los problemas urbanos muchas de las razones subyacentes de las características espaciales específicas de la ciudad contemporánea y la crisis de la ciudad moderna. Otra de las series, a cargo de Roland Barthes, a partir de ejemplos distintos, mostraba cómo los diferentes sujetos sociales fueron inducidos a practicar el espacio urbano y el territorio con sus propios “idiorritmos”. Secchi profundiza en este último punto, reflexionando además en la conexión entre organización espacial de la gran ciudad industrial moderna y una específica división del trabajo. Para el autor, mediante una fuerte atención a la geografía y a la historia de los diferentes idiorritmos, el curso de Barthes llamaba la atención sobre prácticas cotidianas comunes. Una reflexión que desde principios de los ochenta hace que muchos trabajos de investigación vuelvan a indagar con insistencia en lo cotidiano. Secchi cuenta que el estudio de la vida cotidiana puso al descubierto algunas paradojas del *Welfare State*, infundiendo la duda de que las políticas encaminadas a una distribución lo más igualitaria posible, terminaran por reprimir innecesariamente las diferencias entre individuos. *Todo ello ha hecho más difícil la tarea de planificación y diseño de la ciudad. Ha hecho comprender cómo la solución de los problemas de la ciudad contemporánea debe confrontarse necesariamente con la historia y la articulación de las mentalidades y del imaginario urbano, terrenos en los cuales la diferencia y las formas en que se convierte a la vez en aco-*

gedora, pero también en razón de desconfianza y conflicto, desempeñan un papel crucial (Secchi, 2015, p. 74).

El capítulo ocho trata sobre “La tradición europea”. En él se refuerzan algunas ideas mencionadas anteriormente. Comienza indicando que las últimas dos décadas del siglo XX han impuesto una profunda reflexión sobre la tradición del urbanismo occidental en el último siglo. Uno de los temas investigados ha sido la multitud de dispositivos espaciales, jurídicos e institucionales destinados a la inclusión social y encaminados a la permanente observación de lo cotidiano. Luego señala que Europa se ha distinguido de forma clara de Estados Unidos, América del Norte y América Latina, quienes han seguido una política de exclusión social. Esta política, sin embargo, no ha estado del todo ausente en Europa, según se ha visto en los casos de Amberes, Bruselas y París. El autor refuerza la idea que la homogeneidad racial y étnica de los países europeos, hasta al menos la década de los años sesenta, ayudó a no demonizar a los pobres, facilitando las políticas redistributivas. Lo contrario de lo ocurrido en Estados Unidos, donde una sobrerrepresentación de las minorías más visibles y diferenciadas en la clase de los pobres, ha ayudado a los detractores del Estado de Bienestar a explotar las divisiones raciales y atacar la redistribución. Ahora bien, para Secchi, *bajo la presión de imágenes suscitadas por la entrada a Europa de contingentes importantes de poblaciones extraeuropea la homogeneidad étnica que caracterizaba a los distintos países se ha mostrado en proceso de disolución y la tradición del urbanismo ha empezado a vacilar, a estar menos segura de sí y a proporcionar orientaciones cada vez menos claras y eficaces, demostrando estar abierta a otras tradiciones, como la norteamericana* (2015, p. 80). Continúa señalando que, entre los pobres, las minorías étnicas de inmigración reciente están cada vez más representadas, y esto ha llevado a las poblaciones europeas a no apoyar como en el pasado las políticas redistributivas.

El noveno y último capítulo se titula “Desigualdades Sociales, Cuestión Urbana y Crisis”. En él, a modo de conclusión, se repiten algunas de las ideas principales del libro y se dan recomendaciones. Cuenta que a comienzos de los años setenta del siglo XX comenzó a escala planetaria una nueva fase de acumulación que requiere (más que antes) la formación de grandes mercados. En esa línea se ha comenzado a producir una extraordinaria redistribución de la producción y la creación de riqueza, lo que ha permitido emerger a algunos países; mientras que los de más antiguo desarrollo sufren las consecuencias en términos de desempleo, creciente dificultad de los jóvenes de acceder al empleo y aumento de la pobreza. Para Secchi, rara vez se quiere aceptar y entender que las nuevas formas de ocupación del territorio, en diferentes partes del planeta, señalan una ruptura definitiva con las formas de organización política, económica y social del pasado. A la vez que rara vez se quiere aceptar que la política urbana y del territorio son siempre parte ineludible de visiones y acciones de “biopolítica” más amplias. El autor entiende que la redistribución de la producción y la población debe

ir acompañada por la redistribución de la riqueza, y ya no sólo por razones vinculadas a la democracia (presa de un gran malestar hoy en día), sino también porque se requiere la formación de una demanda que dé un nuevo impulso a la economía. A ello añade que se deberán inventar nuevas maneras de alcanzar el pleno empleo a través de una relación diferente entre trabajo y sociedad. Para él, la crisis y la cuestión urbana ofrecen oportunidades considerables, por lo que no aprovecharlas podría exacerbar los problemas. Indica que los problemas ambientales y los de accesibilidad, por ejemplo, imponen una política de gasto público radicalmente distinto de la practicada hoy por los principales Estados europeos. El autor da el ejemplo de la demanda colectiva presentada en Los Ángeles por usuarios del transporte público contra la agencia de transporte metropolitano, que resultó favorable. En su opinión, esta historia enseña que los derechos de la parte más pobre de la población pueden ser protegidos sobre la base de las normativas vigentes. Añade que en París, Bruselas, Moscú y otras ciudades se está aconsejando la adopción de políticas que intervengan de manera difusa para garantizar la porosidad, permeabilidad y accesibilidad a todas las personas. Para el autor, en las visiones y proyectos más avanzados están empezando a vislumbrarse los síntomas y el potencial de esa transformación. Al concluir, Secchi recomienda que se diseñen espacios públicos ambiciosos teniendo en cuenta la calidad de las ciudades que nos han precedido y valorando lo colectivo. *Dentro de la ciudad y entre las diversas disciplinas tendrán que construirse nuevas alianzas, será necesario desarrollar más la democracia, reduciendo las desigualdades en el espacio* (Secchi, 2015, p. 90).

El libro presentado, constituye una valiosa obra para aquellos interesados en los problemas que afectan a nuestras ciudades, y en especial para aquellos que piensan que la profundización de la desigualdad social debe ser afrontada de manera urgente.

Sara López Santibáñez
Doctoranda en Ciencias Políticas UCM

Ruano de la Fuente, Jose Manuel. (Dtor.); Crespo González, Jorge; y Polo Villar, César. *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2014. ISBN. 978-84-7351-364-7. 380 páginas.

Entre los subsistemas que configuran la gestión de recursos humanos en cualquier organización, pública o privada, el proceso de reclutamiento y selección de personal constituye uno de los aspectos críticos para dar cumplimiento a sus fines y sus objetivos. El perfil de los funcionarios, sus conocimientos, sus valores y competencias

conforman el capital intelectual y base de conocimiento del que necesariamente ha de ser provista la Administración pública tanto para garantizar una prestación efectiva de servicios públicos como para dotar de legitimidad a las acciones de gobierno.

El libro, *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de la selección de personal en la Administración General del Estado* dirigido por el profesor Ruano de la Fuente en coautoría con los profesores Crespo González y Polo Villar, presenta al lector un ámbito de reflexión desde el que plantear y posibilitar la introducción de mejoras en el proceso de selección de los funcionarios, desde la detección de necesidades, pasando por la dinámica de las pruebas selectivas y culminando con la adjudicación de los primeros destinos a los funcionarios que han superado el ciclo selectivo.

Lejos de exponer una visión meramente academicista de las teorías con las que se enfocan los procesos de reclutamiento y de selección de personal en las Administraciones públicas, los autores del libro plantean una reflexión eminentemente práctica de las virtudes, problemas e inconvenientes que presenta el ciclo de selección de personal, y lo hacen desde un análisis empírico y pragmático dando cabida y protagonismo a las ideas y vivencias que son aportadas por aquellos cargos públicos que asumen responsabilidades en los procesos de planificación y selección de recursos humanos en las Administraciones, pero también atendiendo a las opiniones y valoraciones vertidas por hoy funcionarios que, antes de serlo, han experimentado los pros y los contras que todo proceso de reclutamiento y de selección comporta. En consonancia con ello, las argumentaciones que en el libro se recogen quedan sumamente enriquecidas no solo por las consideraciones que desde un plano académico puedan realizar los autores sino también por las aportaciones y experiencias de quienes viven y se implican de forma directa en este proceso, lo que otorga a la publicación un importante valor añadido.

Es preciso también significar y hacer valer el enfoque sobre el que se ha fraguado el libro y desde el que se abordan los problemas, las alternativas y las propias soluciones y mejoras a aportar en el ciclo de selección de los funcionarios. Más allá de un planteamiento eminentemente jurídico que comúnmente domina la materia sobre la selección de recursos humanos en las Administraciones, el marco de referencia utilizado es el propio de la Ciencia de la Administración, un ámbito del conocimiento que permite realizar un análisis multidisciplinar de lo que supone y significa el proceso de selección desde diferentes perspectivas (jurídica, histórica, sociológica, económica, etc.). La virtud de este enfoque reside en habilitar desde diferentes ángulos y posicionamientos un debate dinámico que estimula la inventiva y las posibilidades de mejora en los sistemas de planificación, reclutamiento y selección de personal en las Administraciones públicas.

El libro se encuentra planteado para que el estudioso no solo encuentre un mera descripción de hechos sobre

las características y condicionantes que influyen en este proceso sino que además da pie a generar futuras líneas de debate y de investigación orientadas a que otros estudiosos o curiosos del tema puedan utilizarlas como base de la innovación y de la generación de ideas en esta materia.

Adentrándonos en el contenido del libro, el lector encontrará en su inicio un marco de reflexiones realizadas por el Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Sr. Manuel Arenilla Sáez, que son sostenidas a partir del análisis efectuado por los autores de la obra. Una idea importante que se traslada es que la salvaguarda de los principios de igualdad y capacidad para el acceso a la función pública, garantizados con el sistema de oposición, no ha de ser óbice para mejorar el proceso selectivo en determinados aspectos como la agilidad de los tiempos, la adecuada previsión de necesidades o la mejor adecuación de las pruebas selectivas a los perfiles de los puestos. Para esa mejora es preciso, entre otras cosas, considerar e incorporar la evaluación de las competencias del aspirante a funcionario como eje sustancial del proceso de selección.

Tras la breve introducción realizada en el capítulo 1 en la que se expresa la importancia que ha de ser otorgada a los procesos de selección de personal en las Administraciones públicas y las controversias y contradicciones que históricamente sufre nuestra función pública por la existencia paralela de dos modelos de gestión de personal (cuerpos y puestos), el capítulo 2 refleja el objetivo y la razón de ser del libro, fruto de un proyecto y de un trabajo empírico de investigación en el que se dio cabida y protagonismo a los actores anteriormente reseñados: cargos públicos responsables del ciclo de selección de personal en la Administración General del Estado y funcionarios que antes de serlo han experimentado las vicisitudes del proceso selectivo.

Como queda expresado en este capítulo, el objetivo general del estudio se dirige a obtener un conocimiento de la idiosincrasia que define el ciclo de selección de personal funcionario en la Administración General del Estado. A este objetivo general le acompañan otros objetivos específicos que bien podrían ser motivo en sucesivos proyectos y trabajos de investigación de una consideración central y nuclear:

- La definición de los criterios que dan lugar a la Oferta de Empleo Público.
- El perfil de los candidatos que concurren a los procesos de selección.
- La adecuación de las pruebas selectivas a los puestos de trabajo a desempeñar.

Los autores del libro limitan el estudio y las conclusiones que se obtienen del mismo a los procesos selectivos aplicados a personal funcionario integrado en los siguientes cuerpos: Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado; Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado; Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado; Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática; Cuerpo General Auxiliar; y Cuerpo Técnico Auxiliar de Informática.

Ello nos otorga una visión parcial y circunscrita a un único espectro de empleados públicos. Quedan por lo tanto desvinculados del análisis el personal laboral que presta sus servicios en este nivel de gobierno y también los funcionarios de carrera que prestan sus servicios profesionales en cuerpos propios de la Administración especial, si bien con respecto a estos últimos sí forma parte del ámbito del estudio los cuerpos adscritos a funciones propias que dan contenido a los sistemas informáticos y tecnologías de la información que han sido mencionados anteriormente.

Establecido lo anterior, sin embargo no es exagerado pensar que la mayoría de las conclusiones extraídas son extrapolables en términos generales al resto de colectivos que forman parte de la Administración General del Estado, al estar incardinados en un similar marco normativo y cultura organizativa común.

En el capítulo 3 se describe la metodología empleada para obtener la información y los datos que han dado lugar al posterior análisis del que extraer evidencias de la tesitura en la que se desenvuelve el proceso selectivo. Tras un análisis documental, por otro lado preciso y necesario, para enmarcar el tema de la selección de personal y acotar el campo y el perfil de funcionarios que iban a formar parte del estudio, el aspecto más interesante a mi juicio y que otorga un importante valor añadido a la obra es la información detraída de los actores protagonistas que se encuentran implicados en los procesos de selección.

Con respecto a los altos cargos el sistema elegido para la extracción de la información fue la entrevista. En total se realizaron 4 entrevistas a cargos con el rango de subdirector en sus respectivos ámbitos de competencia. La elección de estas personas obviamente otorga una importante altura de miras para la obtención de un análisis preciso y relevante sobre la dinámica selectiva en la Administración General del Estado. Con respecto a la información detraída de los funcionarios se empleó como instrumento la encuesta. En ella participaron funcionarios de carrera que ya se encuentran desempeñando un puesto de trabajo y funcionarios en prácticas con aspiraciones a ingresar en el Subgrupo A1 y A2 de los cuerpos de Administración General y A1 y A2 de los cuerpos de Informática y Tecnologías de la Información. 374 funcionarios sobre un universo 5747 se pronunciaron acerca de las cuestiones planteadas lo que otorga la representatividad adecuada a la muestra.

Sin desmejorar los esfuerzos realizados por el equipo de investigación que llevo a efecto el trabajo de campo, el estudio se hubiera visto mayormente completado y reforzado si se hubieran recogido las impresiones que hubieran podido realizar representantes sindicales en el ámbito de lo público; aquellas otras que hubieran podido ser vertidas por alguna de las asociaciones de los cuerpos que fueron objeto de análisis e incluso las recabadas al respecto de representantes de los partidos políticos, ya que como se señala en el capítulo 4, el acceso al empleo público ha sido preocupación política permanente y motivo de debate y de reflexión entre funcionarios pertenecientes a diferentes Cuerpos del Estado. Precisamente en este capítulo, en

el que se realiza un análisis de los posicionamientos vertidos por políticos y académicos sobre la materia, se reconoce la importancia y las contribuciones de estos dos ámbitos, lo que da pie a la necesidad de ampliar con nuevos trabajos el horizonte de actores.

Por lo que respecta a las fuentes inicialmente manejadas para realizar un análisis previo de situación, en el Capítulo 5 se alude al Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) y a los estudios que en su momento sobre motivación para el ingreso en la Administración pública y factores condicionantes para el ascenso en la carrera administrativa realizaron Manuel Gómez Reino; Francisco Andrés Orizo y Miguel Beltrán Villalba, estudios que por otro lado no han gozado con posterioridad de la periodicidad adecuada para medir de manera precisa las motivaciones de los funcionarios de carrera en los aspectos señalados.

Este déficit ha significado una tarea extra por parte del equipo de autores en la elaboración de un cuestionario lo suficientemente serio como para palpar las motivaciones de los aspirantes, hoy funcionarios de carrera, para acceder a la Administración pública. Los ítems contemplados en el cuestionario de este estudio no han de ser sino base para sucesivas investigaciones, ya sean previstas por la propia Administración General del Estado, ya sean realizables por otros grupos de investigación que sientan inquietud y curiosidad por las motivaciones de nuestros funcionarios públicos para acceder a la Administración.

Uno de los aspectos de mayor relevancia de los que se da cuenta en el Capítulo 6 lo constituye las apreciaciones vertidas por los cargos públicos entrevistados. Ello otorga al trabajo realizado un incuestionable valor y un imponderable conocimiento del que partir para, en función del diagnóstico por ellos realizados, aportar mejoras y soluciones en los procesos de selección de personal a las Administraciones públicas. El lector podrá de primera mano realizar sus propios análisis y extraer sus propias reflexiones de las valoraciones realizadas, algunas veces críticas, por aquellos responsables o cargos públicos que intervienen de forma decisiva en la detección de necesidades de personal en la Administración General del Estado y en la conformación de la Oferta de Empleo Público. Es de notar como a pesar de la existencia de herramientas y sistemas técnicos de los que dispone la Administración General del Estado para, de una forma objetiva, delimitar las necesidades de personal existentes, el componente político y económico influye y condiciona de manera insoslayable este aspecto, y es que como bien queda argumentado y expuesto en la obra la existencia de un elenco de actores, y las apreciaciones que realizan, malean la delimitación eminentemente objetiva y técnica de las necesidades de recursos humanos realmente existentes.

Los autores de la obra han sabido también recoger y reflejar con rigor otros déficits que alimentan un sempiterno debate sobre la selección de personal en el ámbito de las Administraciones públicas y que a pesar de su constatación episódica en otras obras, monografías e informes parecen no ser considerados de una forma precisa y clara

por aquellos que tienen capacidad para tomar decisiones y mejorar la calidad en los procesos de selección. La selección por cuerpos o por puestos; las garantías que en orden a la salvaguarda de criterios de igualdad y de capacidad otorga el sistema de oposición al proceso de selección más orientado a pruebas memorísticas que prácticas; el reconocimiento que explícitamente se realiza a dotar de un mayor valor y contenido estratégico a los cursos selectivos; la sujeción de los tribunales de oposición al manejo de similares criterios en los procesos de evaluación de los candidatos y la necesidad, en fin, de reducir los tiempos del proceso de selección, son cuestiones aún no cerradas a pesar del tácito reconocimiento que se realiza de este tipo de dolencias existentes en nuestro sistema selectivo.

La lectura también se hace eco de la informalidad que predomina por lo común en nuestras Administraciones de las asignaciones de los primeros puestos a quienes acceden como funcionarios de carrera y de la escasa importancia a priori otorgada a este hecho de sustancial relevancia sin embargo por quienes van a asumir funciones públicas y comprometerse con los valores del servicio público y del servicio a los ciudadanos.

Una importante parte de la obra, expuesta en los capítulos 7 y 8, se circunscribe a la explotación mediante gráficos y tablas de los datos extraídos del proceso de encuestas. Esta parte es sumamente amplia y extensa ya que se encuentra informada por la totalidad de las repuestas otorgadas por los funcionarios en práctica y de carrera que han realizado sobre diferentes aspectos: Oferta de Empleo Público; perfil general y profesional del opositor; valoración del proceso selectivo; valoración de cursos selectivos; datos socioeconómicos y procedencia territorial del funcionario.

En cualquier caso, es preciso reconocer que esta amplitud es explicable bajo los parámetros de necesaria exhaustividad con la que han sido tratados y analizados los datos, que lo han sido no solo desde un punto de vista cuantitativo sino aportando en algunos casos juicios de valor a las respuestas obtenidas con el objetivo de alimentar el debate sobre la mejora de los procesos de reclutamiento y de selección.

El capítulo 9 se encuentra dedicado a las conclusiones generales, conclusiones detraídas tanto de las entrevistas realizadas a los cargos públicos que asumen responsabilidades en materia de planificación y selección de personal como de los funcionarios en práctica y de carrera que fueron encuestados. La sistematización de las conclusiones permite obtener una visión sintética pero al mismo tiempo exhaustiva para que el curioso lector pueda elaborarse una rápida composición de lugar y de la situación que define los procesos de selección de funcionarios y de los déficits y problemas que presentan desde el punto de vista de los actores que formaron parte del estudio: excesiva longevidad del proceso selectivo; escasa correlación entre las pruebas selectivas y las funciones a desempeñar; escaso peso de las pruebas prácticas; falta de información

durante el proceso selectivo; curso práctico desvirtuado.

El diagnóstico que se realiza de los problemas a los que se alude constituye una base sólida con la que realizar un serio y concienzudo análisis a partir del que implementar un proceso de selección más ágil y eficaz con el que garantizar una mayor adecuación del perfil de los funcionarios a las actividades y funciones que desempeñan. En este sentido, los autores de la obra cierran con un capítulo 10 en el que se aborda un conjunto de reflexiones y aportaciones, desde luego abiertas al debate, con las que se contribuye a reducir las incertidumbres que en torno al proceso de selección se manifiestan y sobre todo desde el que generar propuestas y alternativas dirigidas a modernizar y enriquecer las mejoras en los procesos selectivos en diferentes ámbitos: Detección de necesidades, reclutamiento, proceso selectivo y adjudicación del primer destino.

El trabajo realizado deja por lo tanto expedito el camino para reflexionar sobre la dinámica en la que se desenvuelve el proceso de selección pero sobre todo expresa una total clarividencia para tomar decisiones que mejoren la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas a partir de una apropiada y correcta selección de los empleados públicos. Las propuestas de mejora realizadas y las líneas de investigación sobre las que seguir innovando marcan un camino abierto y aprovechable para dar un adecuado desarrollo al Estatuto Básico del Empleado Público en los aspectos de planificación y selección de recursos humanos.

Jesús Llorente Márquez
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (área de Función Pública Estratégica)

Crespo González, Jorge (dir.); Baena del Alcázar, Mariano (prólogo); Polo Villar, César (presentación); y Arenilla Sáez, Manuel (epílogo). *El redescubrimiento de la Administración pública. Creando imágenes desde la Universidad*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencias de la Administración/Instituto Nacional de Administración Pública, 2015.

Es preciso, para contextualizar el texto objeto de análisis, expresar que éste nace de un entorno académico (la Universidad Complutense de Madrid), pero que es un libro atípico en lo que se refiere a la autoría, destinatarios, forma y propósito. Respecto de lo primero, porque junto a profesores e investigadores tan insignes y experimentados como los profesores Baena, Arenilla, Crespo y Polo, escriben sus aportaciones más de una veintena de alumnos que han seguido estudios sobre teoría de la Administración pública en un marco innovador dentro del Espacio Europeo de Educación Superior. En lo que se refiere

re a los destinatarios porque, sin perjuicio de que el libro interese al lector avisado y académico, se pone el énfasis en la formación del ciudadano “común”² y de los propios empleados públicos, singularmente los de nuevo acceso y los que, por las causas que sean, se encuentran desmotivados. Precisamente esa orientación general hace que la forma sea deliberadamente creativa y literaria, buscando la complicidad del lector con una serie de recursos que el director de la publicación denomina “multitalento”, como fórmula para allegarle el mensaje de la importancia de redescubrir la Administración Pública. Sobre ello volveré más adelante.

Y respecto del propósito, porque este libro tiene dos objetivos que Baena de Alcázar señala con claridad en el prólogo: de un lado, conseguir la participación de los estudiantes y, de otro, combatir el tópico frecuente en España de la hostilidad hacia la Administración. Como dicho autor apunta, esa hostilidad bien puede provenir de la falta de conocimiento de lo que es la Administración, y eso es lo que este proyecto pretende subsanar.

Nos encontramos, pues, ante una experiencia multiforme: De un lado está el acto académico, la necesidad de que los alumnos de la asignatura Teoría de la Administración pública, del Grado de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense, demuestren que han adquirido los competencias y conocimientos precisos y adecuados. Y ello dentro de una metodología innovadora en que se insta a los alumnos a aprender haciendo. Pero, por otro, el producto final es de unas características tales que en él nos vemos involucrados todos los que de algún modo formamos parte de la Administración. Como dice el profesor Polo en la presentación: “El diseño del libro y la organización de su contenido comportan una invitación implícita para que el lector se incorpore al proyecto educativo del que son tributarios y se implique activamente en su objetivo, al menos desde la reflexión y la crítica”.

Aunque no venga al caso en una reseña, es interesante reparar en el hecho de que el responsable de la publicación me haya propuesto realizarla. La autora³, forma parte de ese colectivo de personas que ayudan a facilitar la vida a los otros, tal como han definido los estudiantes a los funcionarios en sus relatos y, a pesar de no estar encuadrada en el personal estrictamente académico, ha sentido ese compromiso con los objetivos que se pretenden alcanzar. Es un pequeño detalle, pero una muestra más de la ambición de los autores de no quedarse solo en lo académico sino en proyectar ideas (imágenes lo llaman ellos) que tengan impacto social con vocación transformadora.

Mi punto de vista no es por tanto el del profesor académico, que trata de transmitir una ciencia, ni tampoco el

del alumno que en cuanto tal se beneficia de los servicios de la Administración, sino el del profesional que se adelanta (o lo intenta) a las necesidades de las personas, para que las cosas marchen como deben, para que la gran máquina tejedora de sueños, que describía uno de los alumnos en sus relatos, llegue hasta donde sea necesario. De algún modo, en mi relación con los profesores y resto de usuarios siempre ha estado presente la voluntad de poner en práctica, en el ámbito reducido de la biblioteca de la facultad, el imperativo de la buena gestión del servicio público. Todos compartimos entonces la creencia en la buena Administración desde diferentes posiciones; la teórica y académica, la práctica y profesional, y la del ciudadano que le confía sus necesidades.

Como explica el profesor Crespo en su capítulo, con título idéntico al del libro, el presente trabajo recoge los textos realizados por los alumnos para el examen final de la asignatura, en el que se proponía componer un texto creativo que permitiera aplicar los conocimientos adquiridos durante el curso, en torno a dos cuestiones o preguntas transversales: La administración del poder, el poder de la Administración; y contenidos de la Administración pública que necesariamente debe conocer un ciudadano responsable e informado. En dicho capítulo, que puede considerarse esencial para entender el libro, se realiza una justificación de la necesidad de redescubrir la Administración pública y se explica con cierto detalle la metodología de aprendizaje desplegada en el aula por el profesor, aspecto éste que hace la experiencia más valiosa por cuanto ha contado con datos de retorno con la evaluación de los estudiantes de la misma. También se aporta información del criterio de organización en cinco partes de las aportaciones de los estudiantes.

En primer lugar aparecen aquellos trabajos concebidos en forma de declaración de principios, que definen lo que es la Administración. Abre la serie un folleto explicativo que con claridad y precisión explica al ciudadano cuestiones como qué es y cómo funciona la Administración y qué podemos esperar de ella. Le sigue un manual de lo que el autor denomina “correctocracia”, entendida como el buen funcionamiento de la burocracia y la política bajo los principios de una buena Administración pública. Y por último, un decálogo de la Administración para el buen ciudadano, en el que se invita a éste a tomar un papel activo en el cambio.

Especial interés tiene la segunda parte del libro, titulada “Es tiempo de ilustrarnos: relatos, conversaciones y ensayos sobre la Administración”. Se agrupan aquí siete trabajos llenos de frescura, en los que con buenas dosis de imaginación, los autores exponen de forma amena los conceptos fundamentales de la Administración. Unas veces el formato elegido es un diálogo a modo de La República de Platón; otras, los teóricos de la disciplina se convierten en personajes de un cuento, que explican las características de la gran máquina milagrosa que hace más sencilla la vida de los ciudadanos. Los escenarios post-apocalípticos nos hacen otras veces reflexionar sobre los peligros de una

² Esta preocupación no es nueva para los autores, pues precisamente los profesores Crespo y Polo, junto con los estudiantes coautores de la obra, participaron en el proyecto de investigación “Formación sobre Administración Pública para alumnos de primaria. Creación colaborativa de contenidos y actividades de aprendizaje”, respaldado por el Instituto Nacional de Administración Pública en el año 2014.

³ Funcionaria de la Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid (Facultad de Ciencias Políticas y Sociología).

mala gestión y la necesidad del compromiso por parte de los ciudadanos para mejorar el funcionamiento de la Administración.

En otra de las historias, dos alumnas exhaustas después de una madrugada de estudio sueñan con una animada tertulia de café entre Bonnin, Merton, Weber y Prats i Catalá, y nos ilustran de forma muy amena sobre las relaciones entre la burocracia y el poder, la gobernanza y otras cuestiones.

En la tercera parte se han agrupado trabajos que los coordinadores han considerado como una suerte de experiencias piloto. Se trata de propuestas para acercar a niños y jóvenes el conocimiento sobre la Administración en el contexto escolar. Todos suelen coincidir en la búsqueda de métodos imaginativos para favorecer el aprendizaje de unos conceptos que pueden resultar arduos según las edades. Se propone el uso de canciones, juegos de mesa o una yincana con diferentes pruebas. Mención especial merece la Balada sobre la burocracia, que podemos escuchar interpretada por el autor en un vídeo al que se enlaza desde el texto.

Los trabajos reunidos en el cuarto bloque, titulado “La Administración en los medios”, van más allá del ámbito escolar, para plantearse el acercamiento de la Administración al gran público. Se proponen ideas como un concurso televisivo, en el que después de ser instruidos sobre los conceptos básicos de la Administración, los participantes deberían enfrentarse en equipos a la resolución de desafíos o tareas. En otra propuesta, un supuesto programa de radio (La Administración a las 7), trataría de acercar la Administración al ciudadano mediante entrevistas a expertos en la materia. Finalmente, otro de los trabajos se acerca a un ejemplo real de producto televisivo sobre la Administración, la serie británica *Yes Minister*, que desde los parámetros de la Inglaterra de Margaret Thatcher, aborda con humor tópicos sobre la Administración.

En el quinto y último bloque se agrupan esos trabajos para cuya redacción los autores eligieron la forma epistolar. Por su claridad, frescura y calidad literaria, destaca la primera de las cartas, en la que una Administración personificada se dirige a la ciudadanía en estos términos: “no sé ser *sin ti...* me complementas”. Después de varias propuestas igualmente imaginativas, el bloque se cierra con una misiva dirigida al mismo Mariano José de Larra, para explicarle todo lo que han cambiado las cosas desde que él escribiera el célebre *Vuelva usted mañana*.

Para terminar, Manuel Arenilla, Director del Instituto Nacional de Administración pública, cierra el libro con un epílogo, en el que contagiado por el espíritu del resto de los autores, también hace un esfuerzo por poner la Administración al alcance de cualquier ciudadano, en este caso sus dos hijos pequeños. No desmerece su relato el tono fresco que impera en el resto del libro, cuando nos cuenta sus esfuerzos para hacerles comprender quién está detrás de todas las cosas que a diario funcionan correctamente para que ellos puedan iniciar un día cualquiera de colegio.

Como hace constar Baena de Alcázar en el prólogo,

no debemos olvidar que estamos ante una experiencia académica y de ello dan fe, todos los materiales que se añaden al libro en los anexos: la ficha y el programa de la asignatura Teoría de la Administración pública, en la que se realizó la actividad, así como las indicaciones del profesor para la realización de los ejercicios que hemos tenido el placer de leer.

Dejando a un lado el noble propósito de la experiencia: acercar la Administración al gran público, estamos ante una actividad docente novedosa a cuyos resultados se le adivinan una importante proyección social. Además, es evidente que ha conseguido atraer la atención del alumnado; no solamente está claro que han aprendido, sino que además han disfrutado con ello, como deja patente el alto grado de satisfacción que los alumnos han manifestado sentir en las encuestas. Por ambas cosas, puede confirmarse que el libro objeto de esta reseña ha cumplido con su propósito principal, crear colectivamente desde la universidad un conocimiento que permita cambiar la imagen que de la Administración pública tiene la sociedad, y fortalecer el *ethos* de los servidores públicos.

Susana Corullón Paredes

Biblioteca de la Universidad Complutense de Madrid

Autores

NIEVES LAGARES DIEZ

Profesora titular de Ciencia Política y de la Administración en la USC. Sus áreas de interés se centran en el estudio de los partidos políticos y en cuestiones relativas a las organizaciones políticas y a la cooperación internacional. Cuenta entre sus recientes publicaciones con el capítulo “Le nationalisme galicien: de l'accès au gouvernement à la crise électorale et organisationnelle” (Lagares et al.) en: Fernández García, A. y Petithomme, M. (eds.); *Les nationalismes dans L'Espagne contemporaine*, Armand Colin Recherches, 2012 y el artículo “Cooperación al desarrollo y opinión pública”, *RIPS*, Vol. 10, num. 1, 2011, 69-83.

MARÍA PEREIRA LÓPEZ

Licenciada en Ciencias Políticas por la USC. Doctora por la USC. Máster Universitario en Técnicas Estadísticas (USC). Sus principales líneas de investigación son el estudio de la evaluación de la gestión pública, la cooperación al desarrollo y el análisis electoral. Ha presentado diversas comunicaciones en congresos nacionales e internacionales. Entre sus recientes publicaciones: “Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria” en la *Revista Española de Ciencia Política* (2013), 32: 161-181.

ERIKA JARÁIZ GULÍAS

Profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la USC. Doctora (2011) en Procesos Políticos Contemporáneos por la misma universidad. Sus principales líneas de investigación son el estudio de la gestión pública, la gestión sanitaria, la cooperación al desarrollo y el análisis electoral. Ha presentado diversas comunicaciones en congresos nacionales e internacionales. Cuenta entre sus recientes publicaciones con los artículos “Los componentes de la satisfacción de los pacientes y su utilidad para la gestión hospitalaria” en la *Revista Española de Ciencia Política* (2013), 32: 161-181 y “Entre la soledad y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España” en la *Revista de Estudios Políticos* (2014), 164: 151-181.

ELISEO LÓPEZ SÁNCHEZ

Doctor en Ciencias Políticas por la UNED, y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. «Magíster» del Curso de Postgrado en Administración Pública (1997-98) del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG) - Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Diplomado del “II Programa Formativo de Creación de Empresas Innovadoras”, (2000-2001), impartido por el Instituto Euroforum Escorial y financiado por Madri+d. Profesor ayudante doctor en la Facultad de Ciencias Políticas de la UCM, impartiendo asignaturas de política públicas y organización del Estado autonómico y tutor del Centro Asociado de Madrid de la UNED desde curso 2000-2001. Entre sus publicaciones se cuentan diversos artículos como: “Different models in educational regional policies in Spain”, en: *Annals of the University of Bucharest. Political Science Series. Year XV, nº 2, Diciembre 2013. Bucarest. Páginas: ISSN 1582- Página 2 de 3 2486* CL. “Las instituciones autonómicas y su funcionamiento”, en colaboración con Sánchez Cano, Joaquín; y Aznar Forniés, Álvaro; en: Ferri Durá, Jaime (dir.) (2013) *Política y Gobierno en el Estado autonómico*. Tirant Lo Blanc-INAP, Valencia. Páginas 99 - 160. ISBN: 978-84-9033-979-4, y “El sistema político de los Países Bajos”, en: Delgado, Irene y Chavarri, Pilar (eds.) (2011) *Sistemas Políticos Contemporáneos*. UNED, Madrid. Páginas: 377 - 422. ISBN: 978-84-362- 6276-6.

ESTHER DEL CAMPO GARCÍA

Es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología. Profesora titular de universidad de la Universidad Complutense de Madrid. Secretaria docente del Departamento de Ciencia Política y de la Administración II desde febrero de 2003, Co-Directora del Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset desde el curso 2004. Directora del Curso Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina

en la Escuela Complutense de Verano de la Fundación General de la U.C.M. (tres ediciones). Coordinadora del Master de Estudios Políticos Aplicados de la FIIAPP durante el curso 2004-2005. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Ciencia Política y tesorera de dicha asociación en el período 1997-2001. Secretaria Ejecutiva de la AECPA (2001-2005). Co-Directora de la Revista de Ciencias Sociales América Latina Hoy, editada por la Universidad de Salamanca (con el prof. Dr. Manuel Alcántara Sáez). Co-Editora de la *Revista Española de Ciencia Política* editada por la Asociación Española de Ciencia Política desde mayo de 2003 (con el prof. Dr. Ramón Máiz). Sus líneas de investigación son: Gobernabilidad y Reforma del Estado en América Latina, Gobierno y Administración Pública, Instituciones y Partidos Políticos en América Latina, Intereses y grupos de presión, Investigación y metodología en ciencia política, Política Comparada, Procesos de descentralización política y administrativa, Representación y participación política de las mujeres y Sistemas Políticos Comparados. Es autora de diversas publicaciones como: “La emergencia de una pauta europeizada de agregación de intereses”, en: C. Closa (ed.), *La europeización del sistema político español*, Ed. Istmo-Akal, Madrid, 2001, 68-82, “La representación política de las mujeres en América Latina”, en: P. de Villota (coord.), *Globalización a qué precio*, Icaria, Barcelona, 2001, pp. 187-201; y “Women and Politics in 90’s Latin America: Perspectives and Limits of the Institutional Aspects of Women’s Political Representation”, en *Journal of Social Forces*, 83:2, 2005.

MARTÍN VERA MARTÍNEZ

Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, España; Asesor del Senado de la República, en las LIV y LXII Legislaturas y de la Cámara de Diputados, en las legislaturas LIII, LIV, LV, LVI, LVII, LVIII, LIX, LX, LXI y LXII, respectivamente. Secretario técnico del Instituto Nacional de Migración y secretario técnico de la visitaduría general de la Procuraduría General de la República. Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, del Instituto Internacional del Derecho y del Estado, del Instituto Gestalt Humanista y de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, en licenciatura, maestría y doctorado. Miembro de la Red Mexicana por el Servicio Profesional de Carrera; Miembro del Consejo Asesor de la Revista Buen Gobierno; Miembro del Instituto Nacional de Administración Pública; Miembro de Defensa Ciudadana APN; Miembro del CLAD y del Grupo de Investigadores en Administración y Políticas Públicas España-Latino América y de la Red Estatal por la Cultura de la Transparencia en Baja California. Instructor de más de 100 cursos en los estados de la república, con la Auditoría Superior de la Federación y los ORFIS, con temas de finanzas estatales y evaluación de desempeño, entre otros.

ALFONSO CONEJO RODRÍGUEZ

Es licenciado en Derecho por la Universidad de Granada y Doctor por la Facultad de Educación y Humanidades de la Universidad de Granada. Funcionario de Carrera del Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria. Ha ocupado puestos relevantes como letrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Ceuta, Técnico de Grado Superior en la Administración General del Estado, Profesor licenciado de Enseñanza concertada, Profesor tutor en Master Universitario, Profesor Asociado en la Facultad de Educación y Humanidades, Secretario General de la Dirección Provincial MECD de Ceuta, Secretario: del Foro Educación Ciudad de Ceuta y Secretario General de FPAVC y Confederación Española Centros de la UNESCO. Entre sus líneas de investigación se encuentran: la educación, valores constitucionales, diversidad, cultura y red UNESCO, Mejora de Convivencia y participación de comunidad educativa, refuerzo, acompañamiento escolar, abandono escolar e inserción laboral. Entre sus publicaciones se pueden destacar: *Modelos organizativos y calidad educativa*, *Aprendizaje, educación en valores, educación social e inmigración* e *Indisciplina escolar y procedimiento sancionador*.

ANTONIO CAÑEZ COTA

PhD Student en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Doctorado en Política Pública, Gobernanza, Gestión y Política Pública del Agua en la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey. Maestro en Administración y Políticas Públicas, Teoría de la Organización, Gobierno Municipal, Ética y Políticas Públicas en el centro de Investigación y docencia económicas, A.C. Ha ocupado diversos puestos en la Administración Pública de México.

YOLANDA SÁNCHEZ TORRES

Profesora e Investigadora del Instituto de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Doctora en Ciencias por el Colegio de Postgraduados, Maestra en economía del

desarrollo rural por la Universidad Autónoma Chapingo y Licenciada en economía por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Investigador nivel I del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación son, principalmente, el Desarrollo regional y políticas públicas y la Geopolítica del comercio exterior. Dentro de sus publicaciones recientes destacan: *Demanda de insumos de la producción agrícola en México, 1975-2011*, *Crecimiento económico y exportaciones en México, 1970-2009. Un análisis sexenal*, *Planeación Participativa: Teoría y Práctica* y *Estimación de la Demanda de Importaciones de Limón Persa (citrus latifolia tanaka) en Estados Unidos Procedentes de México (1994-2008)*.

ANÍBAL TERRONES CORDERO

Profesor e Investigador del Instituto de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, México. Doctor en Ciencias por el Colegio de Postgraduados, maestro en economía del desarrollo rural e ingeniero agrónoma especialista en economía agrícola por la Universidad Autónoma Chapingo. Es investigador nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Sus líneas de investigación actual son: planeación participativa y estrategias de desarrollo, desarrollo regional y modelos económicos. Ha coordinado y moderado la elaboración de planes de desarrollo municipales en el estado de Hidalgo. Entre sus publicaciones destacan: *Demanda de insumos de la producción agrícola en México, 1975-2011*, *Crecimiento económico y exportaciones en México, 1970-2009. Un análisis sexenal*, *Planeación Participativa: Teoría y Práctica*, *Globalización*.

HÉCTOR MARCOS PÉREZ FEIJOO

Héctor Marcos Pérez Feijoo es doctor por la Universidad de Huelva. Investiga sobre sistemas de información, portales del empleado y educación. Posee el título de Master en Creación y Dirección de Empresas por la Universidad de Vigo. Ha publicado el libro *Comunicación y Atención al Cliente*, para la editorial McGraw-Hill. Es funcionario del cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, con las especialidades de Administración de Empresas y Economía.

MERCEDES GARCÍA ORDAZ

Es Profesora Titular de Universidad del Departamento de Economía Financiera, Contabilidad y Dirección de Operaciones de la Universidad de Huelva. Investiga sobre sistemas de información, portales de empleados y contabilidad de sociedades. Experta en fusión de entidades. Ha obtenido premios importantes como el Premio Arco Iris de Investigación.

Ha publicado numerosos libros, capítulos de libros y más de medio centenar de trabajos científicos en revistas nacionales e internacionales. Es directora del Grupo de Investigación GITICE, compuesto por profesores de las Universidades de Sevilla, Huelva, Pablo de Olavide y Granada. Ha impartido numerosos cursos de doctorado y ha sido investigadora en más de 20 proyectos de investigación, tanto europeos como nacionales.

FRANCISCO JOSÉ MARTÍNEZ LÓPEZ

Catedrático de la Universidad de Huelva, de la que ha sido Rector durante 8 años (2005-2013). Imparte docencia desde hace 28 años en el Departamento de Economía Financiera, Contabilidad y Dirección de Operaciones en las áreas Sistemas de Información, Nuevos Modelos de Empresa, Portales de empleados, Prospectiva Empresarial y Economía Digital. Licenciado y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (con premio extraordinario). Miembro del grupo de investigación GITICE desde 1993. Ha impartido conferencias, cursos, másteres y MBA's en las más prestigiosas universidades y escuelas de negocio, tanto europeas, como americanas, africanas y asiáticas, así como más de 50 cursos de doctorado. Director e investigador principal en numerosos proyectos, tanto nacionales como internacionales, autor de 25 libros y de más de 200 trabajos científicos. Ha recibido números premios y distinciones.

Socio fundador de diversas empresas e instituciones como el Grupo Empresarial España Buenas Noticias, Presidente de la Fundación Certiuni, Presidente del Consejo Asesor de la Federación Alumni España y Presidente de la Red de Universidades HEKIMA.

Criterios para la presentación y publicación de originales

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

CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: revistagapp@inap.es
- 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).

ROGAMOS ENCARECIDAMENTE QUE LOS ARTÍCULOS SE ENVÍEN CON LAS MÍNIMAS EXIGENCIAS DE FORMATO (NOTAS A PIE, CURSIVA Y NUMERACIÓN DE APARTADOS) PRESCINDIENDO DE TODAS AQUELLAS HERRAMIENTAS DE WORD QUE PUEDAN COMPLICAR LA MAQUETACIÓN DEL ARTÍCULO.

Estructuración del artículo

Todos los artículos deberán seguir el modelo de redacción IMRyD (Introducción, Metodología, Resultados y Discusión).

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.