

revista semestral  
nº 14, julio- diciembre 2015, ISSN: 1989-8991

G<sup>ap</sup>  
pp

# Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva época

NIPO: 635-15-002-2

# INAP



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

n° 14 julio-diciembre 2015

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8991



# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

**INAP**  
INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



nº 14 julio-diciembre 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: 635-15-002-2

ISSN: 1989-8991

La revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* se encuentra indizada en REDALYC, ISOC, DICE, LATINDEX, ULRICH'S Periodicals Directory y the European Reference Index for the Humanities (ERIH PLUS), entre otras bases de datos nacionales e internacionales de relevancia.

Secretaría de la Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas  
CENTRO DE PUBLICACIONES  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Atocha, 106, 28012 Madrid, España  
Tfno.: + 34 - 91 273 91 19  
Fax.: + 34 - 91 273 92 87

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

<http://revistasonline.inap.es>

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

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

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

## Sumario

---

NOTA EDITORIAL *Desautorización*

ESTUDIOS *EXPLORING EUROPEAN URBAN POLICY: TOWARDS AN EU-NATIONAL URBAN AGENDA?*  
*Moneyba González Medina*  
*Valeria Fedeli*

*LAS CONFERENCIAS SECTORIALES (2001-2012): DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO Y VALORES Y PERCEPCIONES DE LOS AGENTES POLÍTICOS Y TÉCNICOS*

*Alberto de la Peña Varona*  
*Arantxa Elizondo Lopetegui*  
*Francisco Juaristi Larrinaga*  
*Juan Luis Mokoroa Arizkorreta*  
*Jaione Mondragón Ruiz de Lezana*

*LA GESTIÓN TRANSVERSAL DE GÉNERO EN MOMENTOS DE CRISIS. ANÁLISIS DE LOS MUNICIPIOS CATALANES*  
*Mònica Gelambí Torrell*

*ESTRATEGIAS DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL APLICADAS A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS*  
*Ignacio Ramos-Vidal*

*LA SELECCIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN ATENCIÓN AL MÉRITO PROFESIONAL. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE PORTUGAL*  
*Rubén Baz Vicente*

*ECONOMÍA SOCIAL Y EMPRESA SOCIAL. ANÁLISIS DEL MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO EN ESPAÑA*  
*María Alvarado Riquelme*  
*María Auxiliadora de Vicente Oliva*  
*Ricardo García Vegas*  
*Alejandro Agafonow*

*ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR TURISMO. EL CASO DE COLOMBIA*  
*Oscar Díaz Olariaga*

---

EXPERIENCIAS Y CASOS *LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA COMO CRITERIO DE VALOR EN EVALUACIONES DE CARÁCTER INTEGRAL. UNA APROXIMACIÓN DESDE LA EXPERIENCIA DE AEVAL*  
*Ana Ruiz Martínez*

---

---

RECENSIONES Parrado, Salvador. *El análisis de la gestión pública*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.  
Miguel Anxo Bastos Boubeta

---

AUTORES

---

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

---

PRINCIPIOS ÉTICOS

---

## DESAUTORIZACIÓN

La revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), en aplicación de las recomendaciones de los comités internacionales de ética sobre publicaciones académicas, ha decidido proceder a la desautorización formal del siguiente artículo:

Herrera Gómez, Manuel (2001) “Conocimiento sociológico y planificación social: la relación teoría y praxis”. GAPP (20): 71-91, el cual se ha traducido literalmente, figuras y notas incluidas, del capítulo 5 publicado con anterioridad de Donati, Pierpaolo (1991) *Teoría relazionale della società*. Milán: Franco Angeli, según se ha comprobado.

La desautorización se basa en los siguientes hechos:

1. El autor del artículo desautorizado no informó debidamente en tiempo y forma en el momento del envío de su artículo de su carácter de traducción literal de otro trabajo previamente publicado, ni de la diferente autoría de la obra original objeto de esa traducción.
2. Las alegaciones del autor del artículo desautorizado, en el sentido de contar con el permiso del autor de la obra original para su traducción y publicación bajo una autoría distinta, no se han establecido de forma fehaciente tras solicitar la información correspondiente a las partes implicadas.
3. No obstante lo indicado en el punto 2, son contrarias a la práctica editorial de la GAPP tanto la publicación del mismo texto bajo dos autorías diferentes, como la publicación de traducciones sin la debida atribución de autoría de la obra original. La revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas no tendrá en consideración las posibles réplicas, contrarréplicas o comentarios a esta decisión editorial. Pedimos disculpas a nuestros lectores por los inconvenientes que se les haya podido ocasionar.

## RETRACTION

The journal Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP), following the guidelines set by the international academic publications ethics committees' recommendations, has decided to proceed to formal retraction of this article:

Herrera Gómez, Manuel (2001) “Conocimiento sociológico y planificación social: la relación teoría y praxis”. GAPP (20): 71-91, Herrera's article proves to be a literal translation of a work previously published, including graphics and footnotes:

Donati, Pierpaolo (1991) *Teoría relazionale della società*. Milán: Franco Angeli, chapter 5.

The retraction is based on the following facts:

1. When the author of the retracted article submitted it to GAPP, he did not properly inform, in a timely manner, either about the fact that the paper was a literal translation of a previously published work, or about the different authorship of the original work that had been translated.
2. In spite of the fact that the author of the retracted paper alleged that he had permission from the author of the original work to translate and publish it under a different authorship, this question has not been established beyond any reasonable doubt after requesting information on the issue to the parties involved.
3. Notwithstanding the above, the GAPP editorial practice does not allow to accept contributions previously published or translations without the proper authorship attribution of the translated original. The journal Gestión y Análisis de Políticas Públicas will not take into account the possible replies, claims or comments to this editorial decision. We apologize to our readers for the inconveniences it may have caused them.

Madrid, 1 de octubre de 2015  
José Antonio Olmeda Gómez. Director

## Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?

Moneyba González Medina

Universidad Autónoma de Madrid

[moneyba.gonzalez@uam.es](mailto:moneyba.gonzalez@uam.es)

Valeria Fedeli

Politecnico di Milano

[valeria.fedeli@polimi.it](mailto:valeria.fedeli@polimi.it)

### Abstract

*In recent years, the European Union has reactivated the “urban agenda process”. The mainstreaming of the “urban dimension” into the EU policies (2009), the explicit integration of the “urban policy” in the new Cohesion policy (2012) and the public consultation on the EU urban agenda (2014) are some examples which offer a new interesting framework for European urban research. Thus, this article addresses, on the one hand, the evolution of the “European urban agenda process”, based on the consolidation of the “integrated and sustainable urban development” (ISUD) approach. On the other, it analyzes the issue of the “urban Europeanization” in the frame of the new Cohesion policy 2014-2020. The cases of Italy and Spain will be addressed in order to explore this trend.*

### Keywords

*EU urban agenda, urban policy, urban Europeanization, Cohesion policy, Integrated Sustainable Urban Development approach (ISUD approach).*

## Explorando la Política urbana europea: ¿Hacia una agenda urbana nacional-europea?

### Resumen

*En los últimos años, la Unión europea ha reactivado el proceso de la “agenda urbana”. El “mainstreaming” de la dimensión urbana en las políticas comunitarias (2009), la integración explícita de la “Política urbana” en la nueva Política de cohesión (2012) y la celebración de una consulta pública sobre la agenda urbana europea (2014) son algunos ejemplos que ofrecen un nuevo e interesante marco para los estudios urbanos europeos. Por tanto, este artículo aborda, por un lado, la evolución del proceso de la agenda urbana europea, que se basa en la consolidación del enfoque de “desarrollo urbano sostenible integrado” (DUSI). Por otro lado, analiza la cuestión de la europeización urbana en el marco de la nueva Política de cohesión 2014-2020. Los casos de Italia y España serán abordados con el objetivo de explorar esta tendencia.*

### Palabras clave

*Agenda urbana europea, política urbana, europeización urbana, Política de cohesión, enfoque de desarrollo urbano sostenible integrado (DUSI).*



## INTRODUCTION

Cities are strategic territories in the global context in terms of wealth and innovation generation, but also as places where social exclusion and environmental pressure are more concentrated and intensive<sup>1</sup>. This statement has become a sort of “mantra” and a compulsory reference in every introduction of each current document dealing with urban matters. However, the really interesting point is that this statement has led to the idea that an “urban agenda” is needed, both at national and international level. According to this, the issue of the “urban agenda” has achieved more and more relevance in the political debate. Indeed, it has been formally addressed by UN-HABITAT<sup>2</sup>, the European Union<sup>3</sup> (onwards, EC) and several member states<sup>4</sup> in the last years. This phenomenon is closely linked to globalization but especially to the European integration process (Le Galès, 2006), which made it clear quite early that cities were at stake and that they had to be involved in the EU policy-making.

A political agenda is defined as the set of issues that are the subject of decision making and debate within a given political system. This presupposes the recognition of a policy problem that requires a public action (Jann and Wegrich, 2006). The “urban problem” was recognized in the 1990s: “In the 1990s the idea that cities mattered to the EU because of their concentration of problems as well as their economic opportunities slowly emerged on the agenda” (Parkinson, 2005: 13) and the need a “European urban agenda” was formally posed by the European commission (onwards, EC) communication: “Towards an urban agenda in the European Union” (1997). The urban agenda’s main goal was to coordinate Member States’ efforts in order to better face the global challenges and promote an integrated and sustainable urban development in Europe. The political intensity of this process was rather low, however, since 2007 the issue has received an increasing attention. In particular, the Leipzig Charter (2007) expressed the consensus of Member States (onwards, MS) regarding the principles of a “European urban development model” (Bloomfield, 2011) based on the idea of an “integrated sustainable urban development” (onwards, ISUD) approach.

This consensus led to the mainstreaming of the urban dimension in the EU policies during the programming period 2007-2013 and, afterwards, to the introduction of a “ISUD conditionality” in the Structural Funds 2014-2020 regulation framework in order to access to the funding, especially the European Regional Development Fund (art. 7, ERDF Regulation). The so-called ISUD approach is defined as follows: “The various dimensions of urban life – environmental, economic, social and cultural – are interwoven and success in urban development can only be achieved through an integrated approach. Measures concerning physical urban renewal must be combined with measures promoting education, economic development, social inclusion and environmental protection. In addition, the development of strong partnerships between local citizens, civil society, the local economy and the various levels of government is a pre-requisite”<sup>5</sup>. It should be noticed that since the aim of the EU urban agenda is to provide the appropriate conditions for urban development (Ministry of the Interior and Kingdom Relations, 2015: 4), the ISUD, i.e. a holistic, strategic and participatory approach, becomes the core feature of this process.

In Europe, actually few MS have a national urban policy based on the above-mentioned approach (Van den Berg et al., 2004). Instead, what most countries have are “urban policies” focused on different fields of action as urban planning, mobility, environment, energy, economic development or welfare services and generally implemented by institutional actors which often do not collaborate smoothly with each other. Recently, however, several MS have launched (or have acquired the formal compromise of setting up) a national urban agenda according to the European urban development model. Therefore, these changes lead to pose the issue of the “urban Europeanization” (Marshall, 2004; Kern 2007; Becker, 2010; Hamedinger and Wolffhardt, 2010; Dossi, 2011; Carpenter 2013; González, 2013). In particular, Europeanization refers to those “processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies” (Radaelli, 2003: 30).

1 It is estimated that around 70 % of the EU population – approximately 350 million people – lives in cities, 67% of Europe’s GDP is generated in metropolitan regions. Moreover, about two thirds of final energy demand is linked to urban consumptions and up to 70 % of CO<sub>2</sub> emissions are generated in cities (EC, 2011).

2 UN-Habitat released an initial vision document on the New Urban Agenda and Habitat III in 2013. See more at: <http://citiscopie.org/habitatIII/explainer/2015/06/what-new-urban-agenda#sthash.zAr85aNO.dpuf> [10.10.2015].

3 Riga Declaration, 10<sup>th</sup> June 2015.

4 *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi* (Urban@it, 2015) See more: [http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/150930-Urbanit\\_Rapporto\\_2015\\_Sintesi.pdf](http://www.urbanit.it/wp-content/uploads/2015/09/150930-Urbanit_Rapporto_2015_Sintesi.pdf).

5 The existence of a “European urban development model” was evidenced in the document “Cities of Tomorrow: Challenges, visions, ways forward” (2011), available in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final.pdf) [10.10.2015].

6 Factsheet on Integrated Urban Sustainable Development, available in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/themes2012/urban\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/themes2012/urban_en.pdf) [10.10.2015].

From these considerations, this article proceeds as follows. In the first section the characteristics of the EU urban agenda process will be described. The second section will be focused on the evolution of the EU urban policy process while in the third section the urban Europeanization issue in the frame of the Cohesion policy 2014-2020 will be introduced. The cases of Italy and Spain will be explored in order to see to what extent they are adapting their domestic systems to the EU urban agenda process and, finally, the last section draws together the main conclusions and considers their implications for the future study of urban Europeanization. The research is based on EU and national document review and discourse analysis.

## 1. THE CHARACTERISTICS OF THE EU URBAN AGENDA PROCESS

The idea of building an EU urban agenda was clearly formulated in the early nineties in the EC communication: *“Towards an urban agenda in the European Union”* (1997). However, almost twenty years later, the issue of the EU urban agenda is still being debated. In fact, The Netherlands (presidency of the Council of the EU in the first semester of 2016) has just published the following document which is entitled *“Towards an EU Urban Agenda. Working together on the future of European cities”* (2015). In order to understand this situation, in the following paragraphs the main characteristics of the EU urban policy process (onwards, EUP) will be described.

### a) *Implicit and contested*

The EUP making has been characterized by an “implicit” nature (Parkinson, 2005; Atkinson and Rossignolo, 2009) due to the fact that the EU had no formal competence in the field of urban development and spatial planning. Actually, the EC proposed in 1991 to modify the Treaty in order to make EU have a specific competence, but MS rejected the proposal (Parkinson, 2005: 13). Thus, the EUP has been built in the frame of an intergovernmental dialogue within periodically informal meetings of ministers responsible for urban development<sup>7</sup> since 1999, i.e. Postdam, 1999; Lille, 2000; Amsterdam, 2004; Bristol, 2005; Leipzig, 2007; Toledo, 2010; Gödöllő, 2011; Athens, 2014; Riga, 2015 and Amsterdam, 2016.

Besides, there has been certain tension within the EC with regard to the “ownership” of the policy process: *“the ‘conflict’ between DG XI and DG Regio [DG XVI until 1999] in the early 1990s for monitoring of the ‘urban policy’ from DG Regio which Emerged victorious”* (Atkinson, 2001: 394). This situation caused the overlap between the fields of sustainable development and territorial development: *“That it does appear both the Urban Agenda and the developing their own ESPD are distinct ‘policy communities’ and [...] there is a degree of overlap between the two”* (Atkinson, 2001: 391).

It should be noticed, however, that in 2012 some changes were introduced towards visibility of the “urban development” issue and the integration between the territorial and sustainable development policy communities in the frame of the Cohesion policy. First of all, the former DG Regio became the “Directorate-General for Regional and Urban Policy”, turning the EUP somehow ‘explicit’. The mechanism could have been the integration of urban development in the ‘territorial cohesion’ objective, as recommended in the Toledo Declaration (2010). Moreover, in the Lisbon Treaty ‘territorial cohesion’ became a shared competence<sup>8</sup> between the EU and MS (art. 5 C). Secondly, since 2012 the *Urban Development Group* (UDG, 1999) and the *Network of Territorial Cohesion Contact Points* (NTCCP, 2007) share the same working-website<sup>9</sup>. Each of them provides technical support in order to prepare the informal meetings of ministers responsible for urban development and spatial development.

### b) *Informal and participatory*

The abovementioned situation motivated the EUP building process to be leaned on an informal approach. This informality is visible not only in the promotion of an intergovernmental dialogue in the frame of Informal Meetings of ministers, but also in the promotion of a widespread participation of several urban actors and stakeholders. In particular, the key actors of this process have been the EC, the Urban Development Group<sup>10</sup> (UDG); the URBAN Intergroup<sup>11</sup> at the European parliament, the Committee of the Regions (CoR), the Economic

<sup>7</sup> To be noticed that over time the participation has been modified involving ministers responsible for sustainable development, spatial development, territorial cohesion and urban matters (see Table 1).

<sup>8</sup> This formula implies that, although both the EU and MS are competent to legislate and adopt legally binding acts, the MS will exercise their jurisdiction only if the EU does not do it.

<sup>9</sup> More information available in: <http://ntccp-udg.eu/>.

<sup>10</sup> The TCUM (Sub-Committee on Territorial Cohesion and Urban Matters) was a Sub-Committee of the Coordination Committee of the Funds (COCOF), created in 2007 on the basis of the Council Regulation laying down general provisions on Structural Funds. It belongs to the European Commission “comitology”. The TCUM was composed of one or two delegates (depending on the institutional arrangements in Member States) representing the territorial cohesion and urban matters. It should be recalled that the SUD organized separated meetings for spatial and urban development and that these sub-Groups were merged at the birth of TCUM. The TCUM is considered as a forum for technical discussions on territorial cohesion and urban matters (Salez, 2011).

<sup>11</sup> <http://urban-intergroup.eu/>.

and Social Committee (EESC), the European Investment Bank (EIB), and a constellation of interest groups, networks and organizations (e.g., Eurocities, ICLEI, CEMR, etc.) as well as technical networks (URBACT, EUKN, ESPON, etc.) that have promoted the “urban knowledge” and exchange of a “common urban practice”. In this sense, “the Commission created a semi-structured context in which networks, where different interests and brought together to negotiate over issues important to them within a common framework and create forms of interdependence” (Atkinson, 2001: 397).

Furthermore, the exchange programmes as URBACT helped to strengthen relationships between cities and between cities and EU institutions, giving them an informal path to overcome regional or national dependence and achieve resources (funding, knowledge, relationships, technical support, etc.)

### c) Methodological and generative

Urban-oriented initiatives and programmes have contributed to promote a sort of “policy style” based on networking, cross-dissemination (URBACT<sup>12</sup>), multi-actor participation (local development partnerships) and the use of management tools in order to produce comparable and evaluable urban data (Urban Audit<sup>13</sup>, EUKN<sup>14</sup> or ESPON<sup>15</sup>). However, the most significant mechanism of influence has been the conditionality introduced by the Structural Funds, specially the European Regional Development Fund (ERDF) through the Community Initiative URBAN and currently the article 7 of ERDF<sup>16</sup>. As result of URBAN projects emerged a so called ‘urban acquis’, namely the set of methodological guidelines and practices accumulated over time in the frame of these programs (Atkinson and Rossignolo, 2009): “step by step the European Commission is working in the direction of creating a ‘consensus’ that may one day become an explicit EU urban policy. [...] the term *acquis urbain* is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the *acquis communautaire*” (Atkinson et al., 2009: 2). The EUP has been articulated *de facto* both through this *acquis urbain* (urban method) and the ISUD approach is the result of this.

The centrality of the ‘urban method’ was particularly evident in the Leipzig Charter (2007). The working paper on urban development prepared by the trio of presidencies Spain-Belgium-Hungary (January 2010-June 2011) stated that “new instruments for integrated and sustainable urban policies need to be developed [...] the creation of a common methodology in order to strive an integrated and sustainable urban policy should be addressed on at all levels of governance [...] an integrated approach has become a leitmotiv of urban development policies in most European countries [...] This multi-level approach of integrated urban development policy is closely linked to sustainable development goals” (2010: 3-5). This demand led to the creation of a European Reference Framework for Sustainable Cities (RFSC<sup>17</sup>) that became fully operational in 2013. However, the most important EUP generative instrument in the current programming period 2014-2020 is the URBACT program, which was initially conceived as a learning networking experience oriented to the production and exchange of usable knowledge. In the current programming period, URBACT III is in charge of promoting the “ISUD approach” and it is the only interregional project that has increased its budget by 40% for 2014-2020 (total of 74 million euros).

## 2. THE EVOLUTION OF THE EUROPEAN URBAN POLICY

The Treaty of Rome (1958), addressing the objective of “harmonious development”, was the first moment in which the urban dimension entered the debate. Cities, in fact, seemed to represent the reason for unbalances and socio-economic differentiation at national level and between MS and hence de-concentration and economic support to underdeveloped areas were the solution envisaged. But what became evident quite early was that cities were experiencing signs of decline due to the deindustrialization and globalization processes. Monetary union in 1969 made it almost clear to what extent the urban question was turning into a social question: cities in this respect started to be seen as central nodes to address the emerging social question on the one hand, able to develop new integrated actions (where economics, social and spatial dimension could be tightly linked). On the other, the emergence of territorial unbalances made MS aware of the necessity of a new attention to the

12 <http://urbact.eu/>.

13 <http://ec.europa.eu/eurostat/web/cities>.

14 <http://www.eukn.org/>.

15 <http://www.espon.eu/main/>.

16 Guidance for Member States on Integrated Sustainable Urban Development (2015), available in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_sustainable\\_urban\\_development\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_sustainable_urban_development_en.pdf) [10.10.2015].

17 “The Reference Framework for European Sustainable Cities (RFSC) Conference ‘Towards the European Model of a Sustainable City’ concluded that the RFSC tool is a key element of the emerging EU Urban Agenda, allowing cities to find a common language to discuss the challenges they are facing and share the solutions”. However, in the current programming period paradoxically this tool has not been promoted by the EC. Source: <http://www.rfsc-community.eu/news/view/article/2013/10/15/rfsc-tool-vital-to-eu-urban-agenda-affirms-conference/> [24.02.2015].

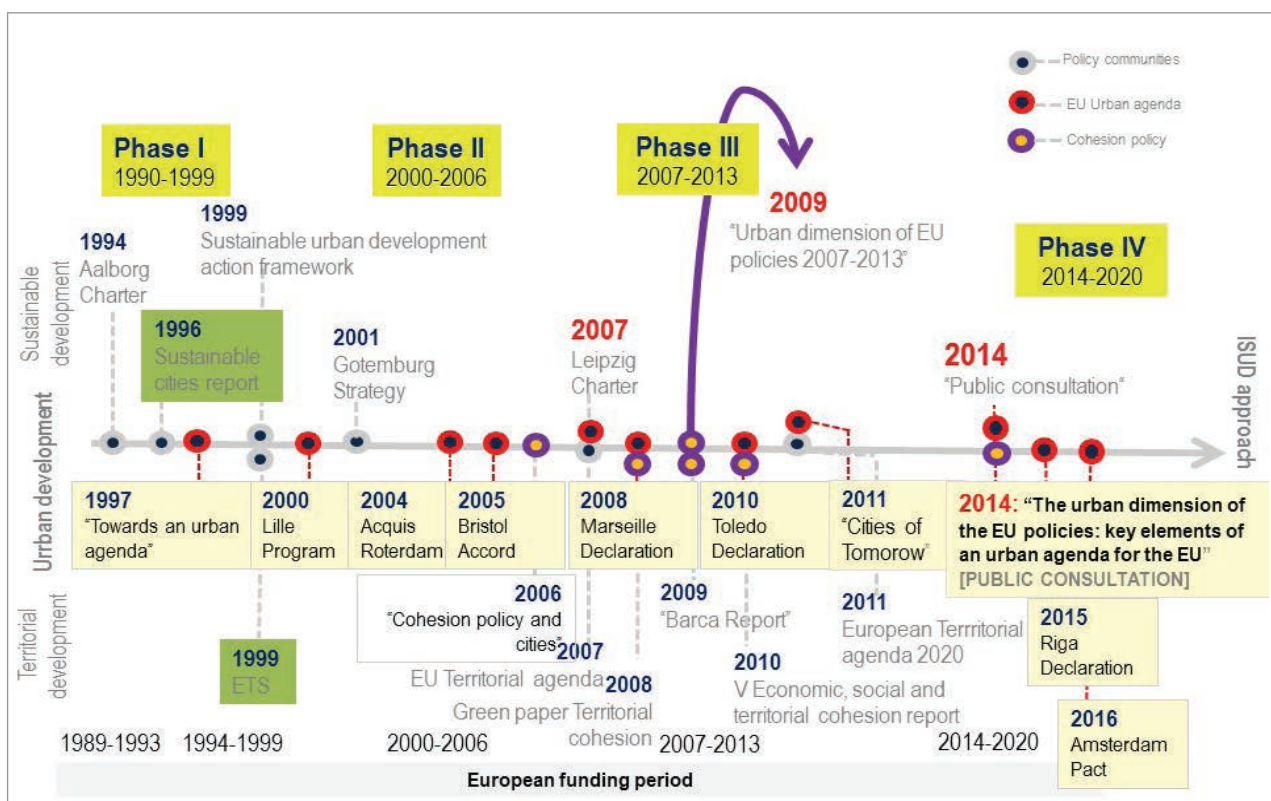


spatial dimension, at a supranational scale. Later, in the early seventies, a new dimension will be introduced when considering cities as central nodes also in terms of contribution to an emerging environmental crisis (MIT Club di Roma<sup>18</sup>)

In the same years cities and local authorities started to acquire or ask for a stronger role, as a consequence as well as a premise, of the hollowing out of the state. Cities were experiencing new autonomy in this perspective, but also their limited capacity to contrast transcalar processes produced relevant local effects. It is not a case that mayors of most important European cities had been very active during the seventies in order to gain the attention of European institution, then to gain a role in the European agenda and policies. The role of association of cities in this sense has been particularly relevant (see *Eurocities* manifesto in 1989, stating that “Europe lives and expresses itself through its cities”, and that it is necessary “to grant cities a greater degree of responsibility in the task of European construction”). Only in 1989, after the reform of Structural Funds and the revision of the Treaty of Rome (focusing on social and economic cohesion), the first initiatives were launched by the EU namely the Urban Pilot Projects (1989-1994). This first experimentation was then followed by the URBAN I Program (1994-1999).

The early nineties were strongly influenced by the ideas and concerns approached during the United Nations Conference on Environment and Development-Rio Summit (1992)-. In Europe, the Aalborg Charter (1994) embodied the “Rio spirit” and thereby the “urban issue” was formulated in terms of “sustainable development<sup>19</sup>”, which was recognized by the Treaty of Amsterdam (1997) as an objective of the EU. In 1996, the *Report on European Sustainable Cities*<sup>20</sup> -promoted by the DG XI Environment, Nuclear Safety and Civil Protection and the Urban Environment Expert Group- referred the absence of an explicit EU urban policy and hence the idea of developing a European urban agenda emerged in the early nineties. From this point, the development of the EU urban agenda process can be described as follows:

FIGURE 1. MILESTONES OF THE EUP



Source: own elaboration.

18 MIT Club di Roma (1972): report *The Limits to Growth*.

19 The *Green Paper on the Urban Environment* (1990) and the *Report on European Sustainable Cities* (1996) promoted an integrated approach to urban problems encompassing social, economic and environmental factors. Besides, the Sustainable Cities Project (1993-1996) aimed at encouraging and assisting cities and towns to establish and implement local agenda 21 or similar sustainability plans through policy reports, exchange of experience, networking and dissemination of good practices cases (EC, 1997).

20 <http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/rport-en.pdf> [24.02.2015].

*Phase I: Demanding an EU urban agenda (1990-1999)*

The adoption of the communication “Towards an Urban Agenda in the European Union<sup>21</sup>” (1997) marked the objectives to be achieved by a European urban agenda, namely promoting 1) competitiveness and employment; 2) economic and social cohesion; 3) transport and trans-European Networks; and 4) sustainable development and the quality of life in cities.

One year later, these objectives were more specified in the document “Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action<sup>22</sup>” (1998). This framework aimed at a better coordinated and targeted community action for urban problems. It was organized under four interdependent policy aims: 1) Strengthening economic prosperity and employment in towns and cities; 2) Promoting equality, social inclusion and regeneration in urban areas; 3) Protecting and improving the urban environment: towards local and global sustainability; and 4) Contributing to good urban governance and local empowerment.

*Phase II: Developing the EU ‘Urban Acquis’ (2000-2006)*

The absence of formal EU competence in the field of urban and regional development gave the process a strong participatory and intergovernmental character. In 1999, the EC started to promote informal meetings between ministers responsible for urban issues and spatial planning. As a result of these meetings a number of principles and agreements concerning the EUP were tackled.

**TABLE 1. INFORMAL MEETINGS CONCERNING THE URBAN ISSUES**

| Year | Place          | Ministers responsible for                           | Documents  |
|------|----------------|---|--|
| 1999 | Postdam (DE)   | <b>Spatial Planning</b>                             | <a href="#">European Spatial Development Perspective</a>       |
| 2000 | Lille (FR)     | <b>Urban affairs</b>                                | <a href="#">Lille Action Programme</a>                         |
| 2004 | Rotterdam (NL) | <b>Urban affairs</b>                                | <a href="#">Acquis Urban</a>                                   |
| 2005 | Bristol (UK)   | <b>Sustainable Communities</b>                      | <a href="#">Bristol Accord</a>                                 |
| 2007 | Leipzig (DE)   | <b>Urban policy</b>                                 | <a href="#">Leipzig Charter on Sustainable European Cities</a> |
| 2007 | Leipzig (DE)   | <b>Urban development and Territorial cohesion</b>   | <a href="#">Territorial Agenda of the European Union</a>       |
| 2008 | Marseille (FR) | <b>Urban development</b>                            | <a href="#">Marseille Declaration</a>                          |
| 2010 | Toledo (ES)    | <b>Urban development</b>                            | <a href="#">Toledo Declaration</a>                             |
| 2011 | Gödöllő (HU)   | <b>Spatial planning and Territorial Development</b> | <a href="#">Territorial Agenda of the European Union 2020</a>  |
| 2014 | Athens (GR)    | <b>Cohesion Policy</b>                              | <a href="#">Towards an EU urban agenda – future steps</a>      |
| 2015 | Riga (LV)      | <b>Territorial Cohesion and Urban Matters</b>       | <a href="#">Riga Declaration</a>                               |
| 2016 | Amsterdam (NL) |   | Amsterdam Pact <sup>23</sup>                                   |

Source: own elaboration.

21 See more: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban\\_197\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/communic/pdf/urban/urban_197_en.pdf) [24.02.2015].

22 [http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/urban/pdf/framework_en.pdf) [24.02.2015].

23 See more: <http://agendastad.nl/wp-content/uploads/2015/02/ROM-special-EAS-ENG.pdf> [30.10.2015].

During the first of these meetings held in Potsdam (Germany), the ministers responsible for spatial planning adopted the so called “*European Spatial Development Perspective*” (ESDP) towards a balanced and sustainable territorial development of the EU (1999). This strategy established three basic goals: a) economic and social cohesion; b) sustainable development; c) balanced competitiveness of the European territory. In addition, they proposed the establishment of a method “*for analysing the effects and coordinating the actions of particular policies on urban areas as well as providing a common framework for organizing a debate on urban issues at the European level*” (Atkinson, 2001: 390). As observed, there was an overlap between the fields of sustainable development and territorial development since both policy communities were dealing with the same topics and goals. This problem would be approached in the next phases making them converge into the frame of the Cohesion policy.

At this stage of the process, the EU political context was defined by the *Lisbon Strategy* (2000). The European Council set out this ten-year strategy to make the Union “*the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world, capable of sustainable economic growth, with more and better jobs and greater social cohesion*”. This goal was complemented by an environment and sustainable development dimension according to the *Gothenburg Strategy* (2001). Both strategies helped to strengthen the discourse concerning the centrality of cities to achieve economic growth, social cohesion and sustainable development. In 2005 and 2006, respectively, both were reviewed on the base of the ideas of ‘territorialisation’ of EU policies (area-based policies) and the empowerment of cities (Gutiérrez, 2009: 8).

#### *Phase III: The “mainstreaming” of the urban dimension (2007-2013)*

The EUP experienced a clear new impulse in 2007 in the frame of the Informal Meeting of Ministers responsible for Urban Development and Territorial Cohesion held in Leipzig (Germany). As result of this meeting, the *Leipzig Charter* and the *Territorial Agenda of the EU* were approved. This evidences the growing link between the urban dimension and the territorial approach of European policies in the framework of Cohesion Policy.

The Treaty of Lisbon (TFEU, 2009) and the adoption of the *Europe 2020 Strategy*<sup>24</sup> (2010) highlighted the role of cities in the future development of EU and intensified the need of coordination between both fields. Moreover, the “territorial cohesion” became one of the EU objectives -even if its meaning was not exactly defined (Gløersen and Böhme, 2011)-, as well as a shared competence between the MS and the EU (Art. 5 C, TFUE). This new legal status helped the EC to overcome its historic limit concerning the formal competence in the field of urban development, enhancing its possibility to intervene in the urban development issue. At the same time, urban and territorial development technical arena started to be linked to territorial cohesion (Salez, 2011). This interpretation was supported by the *Toledo Declaration* when stating that the “*urban development should be an integral part of the concept and wider context of territorial cohesion*” (2010: VIII).

During this phase the *mainstreaming of urban dimension* into the EU policies took place. From the perspective of EU Structural Funds this meant that urban actions would be no longer considered as Community Initiatives<sup>25</sup> but fully integrated into national and regional Operational Programmes (National Strategic Reference Framework). The mainstreaming<sup>26</sup> became clear through three instruments, namely: a) the integrated sustainable urban development approach, b) the empowerment of local governance, and c) the benchmarking and urban networking. Despite the suspicion aroused by the disappearance of the URBAN initiative (Gutiérrez, 2010), it really implied the generalization of the ‘urban method’ to all European cities. In addition, most of these changes must be contextualized in relation to the reflection process “*Cities of Tomorrow*”, launched in 2009 by the Commissioner for Regional Policy -Johannes Hahn-. This process resulted in an expert report published in 2011 that confirmed the existence of a “*European model of urban development*”.

#### *Phase IV: The “formalization” of the EU-national urban agenda (2014-2020)*

The current phase is characterized by several changes towards the formalization of the urban agenda, both at EU and MS level. First of all, the 1<sup>st</sup> CITIES forum (2014) revealed a clear demand for an EU urban agenda from

24 See: [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

25 As knows, Community Initiatives are specific financial instruments co-financed by the EU Structural Funds aiming at finding common solutions to specific problems which affect the whole of the EU. They are characterized by a) addressing issues of community relevance affecting the majority of Member States aiming to promote transnational, cross-border and interregional co-operation; b) playing an experimental role as they focus on areas where new solutions are needed, and c) involving exchanges of experience, transfers of know-how, co-operation and the creation of networks.

26 In Spain, the integrated and sustainable urban development approach was mainstreamed in a specific axis “Urban and Local Development” and implemented throughout the “URBANA Program 2007-2013”. More information available in: [http://www.seap.minhap.gob.es/ministerio/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/canarias/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2008/06/2008\\_06\\_112.html](http://www.seap.minhap.gob.es/ministerio/delegaciones_gobierno/delegaciones/canarias/actualidad/notas_de_prensa/notas/2008/06/2008_06_112.html) [14.05.2014].

stakeholders across the EU. To better understand how this agenda could be set up and work, the EC launched a public consultation from 18 July to 26 September 2014<sup>27</sup> with the following objective: “A growing number of voices argue that cities need to be adequately involved in the conception and implementation of EU policies, and that EU policies need to be better adapted to the urban realities where they will be implemented. This is expressed by calls for an EU urban agenda coming from a range of stakeholders at the EU, national and local level. The purpose of this consultation is to widen debate to all stakeholders and to reach relevant stakeholders and to gather their ideas and further clarifying the need for an EU urban agenda, what its objectives should be and how it could function.” The results of the consultation were presented during the 2<sup>nd</sup> CITIES Forum<sup>28</sup> on June 2015 and summarized in the Commission staff working document: “Results of the public consultation on the key features of an EU urban agenda<sup>29</sup>” (2015)

Secondly, during this period the ISUD approach shifts from being an ‘option’ to be a ‘mandatory requisite’ in order to access to the ERDF funding (art. 7, ERDF Regulation): “At least 5 % of the ERDF resources allocated at national level under the Investment for growth and jobs goal shall be allocated to integrated actions for sustainable urban development where cities, sub-regional or local bodies responsible for implementing sustainable urban strategies (“urban authorities”) shall be responsible for tasks relating, at least, to the selection of operations [...]” In order to support this approach, URBACT III, which promotes and assists cities in applying the ISUD, increases its budget during the 2014-2020 period.

Thirdly, some MS have declared explicitly their compromise of initiating a national urban agenda according to the principles of the ISUD model in the frame of the new Cohesion policy. As we will see, Spain and Italy are clear examples.

### 3. DRIVERS TOWARDS URBAN EUROPEANIZATION

The urban Europeanization process is linked to the ISUD approach, which is strongly fostered by the new Cohesion policy 2014-2020<sup>30</sup> through the European Structural and Investment Funds 2014-2020<sup>31</sup> (onwards, ESI Funds). ESI Funds promote a series of guidelines, tools and conditionalities contained in the new regulatory framework, namely: a) the strengthening of the strategic and integrated programming process for actions in urban areas; b) the enhancing of the integrated approach to urban development through financial instruments; c) the design of new instruments to deliver sustainable urban development and integrated territorial development; and d) the support of local empowerment and networking. All they generate the “adaption or shaping of domestic urban policy”.

#### a) Strategic and integrated programming process for actions in urban areas:

The main challenges in urban areas are set out in the ‘Common Strategic Framework<sup>32</sup>’ (CSF). This provides the strategic direction for the current financial planning period. The CSF is the basis for drafting MS ‘Partnership Agreements<sup>33</sup>’ (onwards, PA): “Partnership Agreements and Operational Programmes should set out the arrangements to ensure an integrated approach to the use of ESI funds for the sustainable development of urban areas within the wider context of territorial development” (European Commission, 2014).

Besides, the EU has defined 11 thematic objectives in the Europe 2020 strategy and, for the first time, there are urban-specific investment priorities (art. 5, ERDF), namely: Promoting low-carbon strategies for urban areas (OT4.e); Improving the urban environment including the regeneration of brownfield sites and the reduction of air pollution (OT6.e); Promoting sustainable urban mobility (OT7.c); and Promotion of social inclusion through supporting the physical, economic and social regeneration of deprived urban areas (OT9.b). These priorities can be embedded in the integrated urban development strategy of an urban area (art. 7, ERDF<sup>34</sup>) and complemented by actions supported by the ESF (art. 3, ESF).

27 See more: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/newsroom/consultations/urban-agenda/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/consultations/urban-agenda/) [15.10.2015].

28 See more: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/conferences/cities-2015/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/conferences/cities-2015/) [15.10.2015].

29 Available in: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/consultation/urb\\_agenda/pdf/swd\\_2015.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/consultation/urb_agenda/pdf/swd_2015.pdf) [15.10.2015].

30 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/urban\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_en.pdf).

31 [Regulatory Framework for European Structural and Investment Funds 2014-2020](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/urban_en.pdf).

32 [Elements for a Common Strategic Framework 2014-2020](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part1_en.pdf) [15.05.2014]. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf) (Part 1). [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/working/strategic\\_framework/csf\\_part2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/working/strategic_framework/csf_part2_en.pdf) (Part 2).

33 The PA constitutes a contract between the EC and the MS on the implementation of Cohesion Policy that define how the MS fulfils the requirements of the individual EU funds (i.e. ERDF, ESF, CF, EARDF, EMFF) as well as the so-called ex-ante conditionality to ensure economic, social and territorial cohesion.

34 European Regional Development Fund [15.05.2014]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN>.



b) *Integrated approach to urban development through financial instruments*

MS are encouraged to make extensive use of financial instruments in supporting sustainable urban development (Articles 37-46, CPR). Indeed, a minimum of 5 % of the ERDF resources allocated to each MS shall be invested in the implementation of **integrated sustainable urban development strategies** which are the centerpiece of article 7 (ERDF). They should be comprised of interlinked actions which seek to bring about a lasting improvement in the economic, environmental, climate, social and demographic conditions of an urban area. In order to help MS to elaborate these strategies, the EC has prepared a “Guidance for Member States on Integrated” Sustainable Urban Development (2015) that embodies the key principles regarding these strategies (point 2.3.2).

c) *New instruments to deliver sustainable urban development and to promote integrated approaches to territorial development*<sup>35</sup>

An **Integrated Territorial Investment**<sup>36</sup> (ITI) is a new territorial governance tool that provides a frame in which several Funds (ERDF, ESF and Cohesion Fund) can be combined and used in an integrated manner under more than one priority axis of one or more operational programmes (art. 36, CPR). It can take the form of an integrated urban development strategy or a strategy for inter-municipal cooperation in specific territories. It allows the managing authorities to delegate some or all the management and implementation tasks to intermediary bodies (local authorities, regional development bodies or non-governmental organizations), according to the administrative arrangements of the MS or region. However, if ITI implements integrated actions for sustainable urban development (Article 7 of the ERDF regulation) the delegation to urban authorities, at least to the selection of operation, is obligatory. The decision-making process regarding the investments themselves may be top down, bottom up or a combination of both.

The **Community-led local development**<sup>37</sup> (CLLD) is the second instrument which is based on the previous experience of LEADER under rural development (art. 32-35, CPR). It is focused on specific sub-regional territories and based on a strictly bottom-up approach. This means that the *local action groups*, composed of representatives of local public and private socio-economic interests, determine the content of the local development strategy and the operations financed under it. The development strategies must be integrated, multi-sectoral and area-based, taking into account local needs and resources. Moreover, it should include innovative features in the local context, networking and co-operation. The types of territories where this approach should be implemented and the specific role to be attributed to the local action groups in its delivery should be defined too. In addition, they should indicate how the CSF Funds will be used as well as the role envisaged for the different Funds in different types of territories (rural, urban etc.).

d) *Supporting local empowerment and networking:*

On the one hand, the implementation of integrated actions for sustainable urban development requires a degree of delegation to the urban authority level (art. 7, ERDF), at least for the selection of operations. On the other, *Urban innovative actions*<sup>38</sup> such as studies and pilot projects to test new solutions to urban challenges in the area of sustainable urban development will be supported (art. 8, ERDF) and directly selected by the EC. Furthermore, will be established an *Urban Development Network* composed (art. 9, ERDF): “*This Network will act as a forum for capacity building and exchange between the cities pioneering new techniques and developing integrated investments*”. Besides, under the European Territorial Cooperation (ETC) objective, the cooperation between urban authorities will continue under a financially strengthened URBACT III.

The ESI Funds framework draws an interesting scenario to address the urban Europeanization approach because it reveals “*an intensified political and economic interaction between actors at the territorial level, providing urban and city areas, and so their institutions and actors, with access to, and availability of, information, legitimacy and at times financial support.*” (Dossi, 2011: 3-4). All above-mentioned instruments can be considered Europeanization drivers since they are part of “*processes of (a) construction (b) diffusion and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ‘ways of doing things’ and shared beliefs and norms which are first defined and consolidated in the making of EU decisions and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures and public policies*” (Radaelli, 2003: 30).

35 In relation to this topic see Peter Ramsden’s tweet (URBACT Thematic Pole Manager): <http://www.blog.urbact.eu/2014/04/new-programmes-for-integrated-territorial-development-iti-and-clld-at-a-glance/> [08.05.2014].

36 ITI Factsheet: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf).

37 CLLD Factsheet [08.05.2014]: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/community\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/community_en.pdf).

38 See more [08.10.2015]: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/activity/urban/urban\\_innovative\\_actions.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/activity/urban/urban_innovative_actions.pdf).



According to Kern (2007), three dimensions of Europeanization appear to be most relevant for cities:

- *Top-down*: it refers the top-down implementation of EU decisions in the MS and it concentrates in particular on the dimensions and mechanisms of domestic change.
- *Bottom-up*: it refers to the fact that local authorities have become more active in Brussels. They have started to bypass nation-states and influence EU institutions directly: “Besides using formal channels of representation (e.g., through the Committee of the Regions) they try to attain their goals through the direct lobbying of EU institutions” (Kern, 2007: 4).
- *Horizontal*: the Europeanization can take place even if the EU institutions are not directly involved in the process, although they can act as facilitators (this is the case of best practice transfer). The EU has supported the exchange of experience, learning from peers, and best practice transfer: “strategies ranging from city twinning to the establishment of transnational city networks constitute another dimension of the emerging foreign policy and para-diplomacy of European cities.” (Kern, 2007: 5).

Taking into account these three dynamics, the ESI Funds regulatory architecture seems to favor a top-down dynamic of MS urban policy adaptation, even though the bottom-up and horizontal dimensions are present too (see Table 2).

TABLE 2. DRIVERS TOWARDS URBAN EUROPEANIZATION IN THE COHESION POLICY 2014-2020

| Drivers |  | Europeanization dimensions |                          |                            |
|---------|--|----------------------------|--------------------------|----------------------------|
|         |  | Implementing<br>(Top-down) | Bypassing<br>(Bottom-up) | Networking<br>(Horizontal) |
| 1       | Specific investment priorities for urban areas (Europe 2020)           | X                          |                          |                            |
| 2       | Strategic approach to urban issues in Partnership Agreements 2014-2020 | X                          |                          |                            |
| 3       | Integrated sustainable urban development [art.7, ERDF]                 | X                          |                          |                            |
| 4       | Integrated Territorial Investments [art. 36, common regulations]       | X                          |                          |                            |
| 3       | Community-Led Local Development [art. 32, common regulations]          | X                          |                          |                            |
| 4       | Increased responsibility for urban authorities [art.7, ERDF]           | X                          | X                        |                            |
| 5       | Urban innovative actions [art.8, ERDF]                                 |                            | X                        |                            |
| 6       | Urban Development Network [art.8, ERDF]                                |                            |                          | X                          |
| 7       | URBACT <sup>39</sup> III   |                            |                          | X                          |

Source: own elaboration.

#### 4. TOWARDS AN EU-NATIONAL URBAN AGENDA? THE CASES OF ITALY AND SPAIN

In the present section will be explored how MS respond to these drivers as well as the degree of domestic policy change observed. In line with definitions given in this article, Europeanization “concerns the process through which European integration penetrates and, in certain circumstances brings about adjustments to, domestic institutions, decision-making procedures and public policies” (Jordan, 2003: 2). Therefore, it is expected that the fact that the EC strongly encourages MS to promote their urban national agendas in the current programming period have an impact in their domestic urban policy. In other words, MS that have launched their national urban agenda in this context are expected to adapt their processes to EU urban agenda features. The hypothesis is the larger the ‘misfit’ between national urban policy and EU urban agenda the greater the likelihood of domestic change (see Table 3).

39 <http://urbact.eu/en/about-urbact/urbact-at-a-glance/urbact-in-words/> [02.02.2015].

TABLE 3. DEGREES OF DOMESTIC POLICY CHANGE

|                       | Extent of policy 'misfit'                              | Amount of domestic change   |
|-----------------------|--|---|
| <b>Absorption</b>     | <b>Small:</b> EU and national policy similar           | <b>Small:</b> States are able to incorporate /domesticate EU requirements without substantially modifying national policies                     |
| <b>Accommodation</b>  | <b>Medium:</b> EU and national differ                  | <b>Medium:</b> states accommodate /mediate EU requirements by adapting existing policy while leaving its core features intact                   |
| <b>Transformation</b> | <b>High:</b> EU and national policy markedly different | <b>High:</b> domestication fails; states forced to replace or markedly different substantially alter existing policy to satisfy EU requirements |

Source: Jordan and Liefferink (2003), based on Börzel and Risse (2000).

In the following, the changes performed by Italy and Spain in order to achieve this goal will be briefly described.

#### a) The case of Italy

During the 'CITIES forum'<sup>40</sup> held in February 2014, the Minister of Territorial Cohesion at the time, Carlo Trigilia, promised to enhance and support the process of construction of a new European urban agenda. Actually, Italy had already started to work on its own national urban agenda according to the EU recommendations with the former Minister of Territorial Cohesion, Fabrizio Barca. In particular in 2013, the national government instituted the "Comitato interministeriale per le politiche urbane", destined to support the coordinated action of all the ministries in relation to urban policies, in connection with the indications of a strategic document issued under Barca's Ministry (Barca 2012; CIPU, 2013). However, the current government lead by Mr. Renzi has shown an only limited attention to this promise and in general to the relevance of the urban question in the political agenda.

In fact, at the national level, the European Commission adopted the 'Partnership Agreement' with Italy on using EU Structural and Investment Funds for growth and jobs in 2014-2020, last October 2014. As a matter of fact, the urban dimension is not so central in the Partnership Agreement adopted: no special focus on cities is available, but for the operative program dedicated to Metropolitan Cities (PON METRO) and in the different regional operative programs. In fact, at the regional and local level some relevant decisions have been made on the use of Structural Funds<sup>41</sup>, where, nonetheless, the centrality of the urban question is not at all generalized and evident.

According to several experts in the field, this act, on the one hand, has confirmed the engagement of Italy towards the indications and suggestions of the EC, on the other hand it has betrayed the original promises. In fact, though Italy has quite early formalized its own engagement in this direction, it has not been able so far to produce its own specific advancement in the field of a national urban agenda. An advancement that was expected by both stakeholders and experts in the field, after the relevant premise contained in the document issued by Fabrizio Barca<sup>42</sup> in 2012. Furthermore, the document "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020"<sup>43</sup> (2012) asked for a national strategy based on cities and for cities. This document was followed by the creation of a specific Inter-ministerial Committee for Urban Policies (CIPU)<sup>44</sup>, with the aim to coordinate central administration and local autonomies in developing urban policies. The CIPU issued a second innovative document "Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana" (2013), asking for a new 'national policy for cities', based not just on extraordinary ESI Funds, but on ordinary local actions and organized along five axis: a) welfare and education; b) mobility; c) urban renewal; d) culture and innovation; e) local finances and governance. Nevertheless, despite great expectations, nothing so far has really happened and CIPU has remained almost empty of power and role in the new governmental phase.

40 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/conferences/urban2014/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/urban2014/index_en.cfm) [02.02.2015].

41 [http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo\\_di\\_Partenerariato\\_Italia\\_rev27052014.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/AccordoPartenariato/Accordo_di_Partenerariato_Italia_rev27052014.pdf) [18.02.2015].

42 Mr. Fabrizio Barca was the Italian Minister of Territorial Cohesion during November 2011 and April 2013. He was also the author of the independent report for the EC "An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations (2009) and has strongly supported the Italian urban agenda process.

43 [http://recs.it/userfiles/file/CIPU/Doc%2014-20%20Master\\_27%20dic%202012.pdf](http://recs.it/userfiles/file/CIPU/Doc%2014-20%20Master_27%20dic%202012.pdf) [18.02.2015].

44 Decreto legge 22 giugno 2012, n. 83. Art. 12 bis comma 4.

Furthermore, although the new government is led by the former mayor of Florence, supported by another former mayor -Graziano del Rio- in charge of administrative reforms related to metropolitan governance, no clear sign of commitment has been shown since the new government was voted in the parliament in March 2014. Despite the number of reforms or interventions promoted, we cannot say that the urban agenda is at the top of the Italian political agenda.

As a matter of fact, some interesting indications are provided by the PON Metro, dedicated to metropolitan areas, adopted last July after a long negotiation with EC. The Document, in fact, mainly focused on metropolitan areas provides some interesting elements towards the urban agenda, nevertheless it presents some limits of both problem framing and solving. In particular the focus on metropolitan areas on the one hand is strategically connected with the need of implementing the recent metropolitan reform as well as EU inputs; on the other hand, it represents only partially the complexity of the urban in Italy and also addressing the metropolitan situations still focusses on main cities, due to the frailty of the new metropolitan imaginary (Pasqui, Laino, Briata, 2016)

Recently two facts highlight a further step towards the making of a urban agenda: at national level. In December 2014<sup>45</sup> in Bologna the National Centre for Urban Policies Studies -Urban@it- was founded by a network of Italian Universities, with the aim of supporting the idea of the necessity of a new season of urban policies in Italy. The academic sphere, in other words, tries to foster the debate on a national and European urban agenda. At the national level, last February, the competence on this issue has been finally given to the new founded “Agenzia per la coesione territoriale”: this should guarantee a more coordinated and integrated action at national level, reducing the traditional national fragmented approach in the implementation of the new EU regulation, in relation to the urban question.

#### b) The case of Spain

Spain is one of the MS where the national urban agenda has been rather absent since the “urban issue” has been traditionally more related to the housing and urban regeneration matters. The interventions within this field have been mainly conducted by the Ministry for Housing (currently, Ministry of Public Works), the Ministry for Environment (currently, Ministry for Agriculture, Fisheries and Environment) and the Ministry of the Finance and Public Administrations (a significant number of urban initiatives have been financed by the Structural Funds). Nonetheless, there is no inter-ministerial structure aimed at addressing the urban agenda in an integrated manner.

However, some important steps were made during the 2007-2013 programming period. The Ministry of Public Works seemed to be the main institutional actor in this process. During this period, was created the *Red de Iniciativas Urbanas*<sup>46</sup> (Urban Initiatives Network) within the Ministry in coordination with the Ministry of Finance and Public Administration. Its aim is to coordinate all integrated and sustainable urban development interventions and to set up a Spanish urban agenda: “*La Unión Europea, consciente del potencial de las ciudades y de la importancia de la existencia de estas estrategias urbanas integradas, está trabajando en el desarrollo de una Agenda Urbana Europea, y la Red de Iniciativas Urbanas acometerá, en el próximo periodo de programación, la definición de una Agenda Urbana para España.*” (Agreement Partnership of Spain 2014-2020<sup>47</sup>: 222).

It has to be noticed a growing ‘urban sensibility’ during this period as the adoption of several strategic documents shows (e.g. the *Spanish Strategy for Sustainable Mobility and a system of Indicators of Urban Sustainability and Local* (2009)<sup>48</sup> and the *Spanish Strategy for Urban and Local Sustainability*<sup>49</sup> (2011). This document contains some general outlines concerning urban matters and its background lays fundamentally on the European Thematic Strategy on the Urban Environment (2006) and the Spanish Sustainable Development Strategy (2007). All these documents pursued a critical reflection on the urban situation, by describing a detailed analysis and diagnosis in relation to a number of critical issues, namely territorial and urban planning instruments, accessibility, mobility and transport, management and urban governance, housing; and climate change. However, despite all these steps towards a sort of ‘urban agenda’, it cannot be stated that this issue has achieved visibility in the

45 The founders: University of Bologna, Politecnico di Milano, University IUAV of Venice, University of Florence, Roma Tre University, University of Naples “Federico II”, Polytechnic University of Bari, the National Association of Italian Municipalities (ANCI), the Italian Society of Urbanists (SIU) and the Urban Laboratory. See more: <http://www.urbanit.it/>.

46 See more: [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO\\_ESPECIALES/RED/RIU/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO_ESPECIALES/RED/RIU/).

47 Acuerdo de Asociación de España 2014-2020, available in: [http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/jpr/fcp1420/p/Documentos/20141022\\_AA\\_spain\\_2014\\_2020.pdf](http://www.dgfc.sggp.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/jpr/fcp1420/p/Documentos/20141022_AA_spain_2014_2020.pdf) [24.02.2015].

48 [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/66AB19BC-85A3-47BD-BA1B-CC3698F052B8/111504/INDI\\_CIU\\_G\\_Y\\_M\\_tcm7177731.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/66AB19BC-85A3-47BD-BA1B-CC3698F052B8/111504/INDI_CIU_G_Y_M_tcm7177731.pdf) [18.02.2015].

49 Available in: <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/7CDD77A5-66FA-4A13-8316-2EAD7A354950/111503/EESULWEB2011.pdf> [15.02.2012].

Spanish political agenda. In fact, the most relevant political action at the local level in the last years has been the reform of the local Administration (2013)<sup>50</sup> which has been, by the way, appealed to the Constitutional Court<sup>51</sup> for violating local autonomy.

Nonetheless, the ‘urban issue’ seems to be relevant and visible politically specially when linked to the ESI Funds. In this sense, the final report on *Urban Sustainable Development co-financed by the ERDF in Spain 2014-2020: Strategic Directions and Investment Priorities*<sup>52</sup> (2013) states that the integrated sustainable urban development interventions are only circumscribed to the Urban Pilot and the Community Initiative URBAN. In fact, the Spanish URBANA<sup>53</sup> program (2007-2013) actually replicated the methodological logic inherited from the URBAN projects.

The current 2014-2020 horizon seems to offer new incentives towards the construction of a real national agenda according to the EUP recommendations as well as new opportunities to urban authorities. In this sense, in the Spanish Partnership Agreement<sup>54</sup> has been explicitly accepted the EC’s invitation to promote an urban agenda based on the strengthening of the integrated sustainable urban development approach (2014: 144). Furthermore, it has been elaborated the document *Orientaciones para la definición de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible en el periodo 2014-2020*<sup>55</sup>, in order to help urban territories to apply the “ISUD approach”. However, since the ESI Funds dynamic is controlled by both the national and regional political level this could be a clear obstacle. Therefore the ‘urban issue’ is not really a priority in the national political agenda because other territorial levels, namely the regional and the national government, are not interested in losing their control over the local level.

## CONCLUSIONS

It is out of discussion that the EUP has achieved a great political visibility in the last years as a consequence of the strengthening of the urban dimension in the frame of the Cohesion policy. After the adoption of the Leipzig Charter and the Territorial Agenda of the EU (2007), the issue of the ‘EU urban agenda’ has become a clear priority of the EC. The Lisbon Treaty (2009) and the strategy Europe 2020 (2010) have also pushed in this direction leading towards a greater ‘explicitness’ of this policy. The change of name of “DG of Regional and Urban Policy” symbolizes this transition (2012).

In the current programming period 2014-2020, the EC encourages MS to adopt a national urban agenda according to the EUP. As knows, the cornerstone of the EUP has been its methodological character (acquis urban) concentered in the so called “ISUD approach”. In fact, all policy papers adopted during more than two decades have stressed the importance of establishing a common understanding of integrated sustainable urban development. The ISUD approach is strongly pursued by ESI Funds 2014-2020 (in particular, the ERDF) and therefore, the main drivers for urban Europeanization should be found in the ESI Funds regulatory framework.

According to this, on the one hand, when analyzing urban Europeanization dimensions (Kern, 2007) arises that the top-down dimension is more dominant (and effective). The EC tries to influence in the MS through the introduction of some formal requirements as condition to receive the funding. Meanwhile, the bottom-up and horizontal dimensions remain much weaker. On the other hand, changes observed in the cases of Spain and Italy evidence that both countries react to the urban agenda issue in a similar way and period of time (see Table 4). Moreover, in both cases this is the first time that the issue of a national urban agenda have been formally addressed. In both cases there is indeed an explicit linkage of the national processes to the EU urban agenda process, even if it is also clear that there is no strong political support. It is a process deeply influenced by the ESI Funds regulatory framework and therefore, more technical than political.

50 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/30/pdfs/BOE-A-2013-13756.pdf> [18.04.2014].

51 <file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Ver.PDF> [18.06.2014].

52 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/studies/pdf/spain\\_2014\\_2020/spain2014\\_urban\\_final\\_report\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/spain_2014_2020/spain2014_urban_final_report_es.pdf) [22.04.2014].

53 [http://www.seap.minhap.gob.es/ministerio/delegaciones\\_gobierno/delegaciones/canarias/actualidad/notas\\_de\\_prensa/notas/2008/06/2008\\_06\\_112.html](http://www.seap.minhap.gob.es/ministerio/delegaciones_gobierno/delegaciones/canarias/actualidad/notas_de_prensa/notas/2008/06/2008_06_112.html).

54 <http://www.dgfc.spgg.meh.es/sitios/dgfc/es-ES/ipr/fcp1420/p/Consulta%20Publica/aasociacion2014-2020.pdf> [18.04.2014].

55 Available in: [http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B5A6E0BC-AA8C-4C3F-8ABD-7558E8141B79/128640/20141127\\_OrientEstrategiaInte20142020Final.pdf](http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/B5A6E0BC-AA8C-4C3F-8ABD-7558E8141B79/128640/20141127_OrientEstrategiaInte20142020Final.pdf) [15.10.2015].



TABLE 4. MAIN CHANGES RELATED TO URBAN POLICY

|   | ITALY  | SPAIN   |
|---|--|---|
| <b>Setting-up a national urban agenda</b> | The compromise is declared by the Ministry of Territorial Cohesion (2012)  | The compromise declared in the Partnership Agreement of Spain (2014)  |
| <b>Ad hoc institutions</b>                | - Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (2012)<br>- Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2014)<br>- Agenzia per la coesione territoriale (2015) | - Red de Iniciativas Urbanas (created in 2008 but reactivated in 2014)  |
| <b>Strategic documents</b>                | - “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020” (2012)<br>- “Metodi e Contenuti sulle Priorità in tema di Agenda Urbana” (2013)                  | - “Orientaciones para la definición de estrategias integradas de desarrollo urbano sostenible en el periodo 2014-2020” (2014) |

Source: own elaboration.

In conclusion, on the one hand, this article has highlighted the specificity and complexity of the EUP process, on the other, the responses generated by this process in member states. The urban Europeanization approach has showed which dimension seems to be more effective when setting up a national urban agenda (top-down). Moreover, responses from Italy and Spain confirm the hypothesis that the larger the ‘misfit’ between national urban policy and EU urban agenda the greater the likelihood of domestic change (Jordan, 2003). The domestic policy changes in both cases reflect the ‘transformation’ of national urban policy. First of all, because the urban agenda has been formally addressed for the very first time in both cases. Secondly, because the changes are inspired by the “ISUD approach”. Finally, the policy misfit between EU and national urban policy was markedly different (e.g. multisectoral versus sectoral) and thus the amount of domestic change has been (or is expected to be) high since MS are forced to replace or substantially alter existing policy to satisfy EU requirements.

## REFERENCES

- Atkinson, R. (2001): “The Emerging ‘Urban Agenda’ and the European Spatial Development Perspective: Towards an EU Urban Policy?”, *European Planning Studies* (Vol. 9: 3), pp. 385-406.
- Atkinson, R. and C. Rossignolo (2009): “An ‘explicit’ EU urban policy alter a ‘learning’ phase?”, paper presented at the II European Urban Research Association Conference in Madrid.
- Becker, T. (2010): “Europäisierung der Städtepolitik? Das Beispiel ‚CIPU‘ in Luxemburg”, *Europa Regional* (18), pp. 38-47.
- Barca, F. (2009): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Report for the DG Regio.
- Barca, F. (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Roma, Ministero per la Coesione territoriale.
- Bloomfield, J. (2011): “Developing Europe’s urban model. 25 years of EURO CITIES”, available on line: [file:///D:/PAPERS%20Y%20COMUNICACIONES/2014\\_IPSA/Developing\\_Europe\\_s\\_urban\\_model\\_-\\_25\\_years\\_of\\_EUROCITIES-NVAT\\_12212.pdf](file:///D:/PAPERS%20Y%20COMUNICACIONES/2014_IPSA/Developing_Europe_s_urban_model_-_25_years_of_EUROCITIES-NVAT_12212.pdf).
- Carpenter, J. (2013): “Sustainable Urban Regeneration within the European Union. A case of ‘Europeanization?’”, in Leary E.M. and McCarthy, J.: *The Routledge Companion to Urban Regeneration*, London: Routledge.
- CIPU, Comitato interministeriale per le politiche urbane (2013), *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di agenda urbana*. [online at <http://recs.it/it/news-detail/metodicontenutiintemadiagendaurbana>].
- Del Castillo, J. and S.N. Haarich (2013): “Desarrollo Urbano Sostenible cofinanciado por el FEDER en España 2014-2020: Directrices Estratégicas y Prioridades de Inversión”, final Report for the DG Regio.
- Doria, L.; Fedeli, V. and C. Tedesco (eds. 2006): *Rethinking European Spatial Policy as a Hologram*, Surrey: Ashgate.
- Dossi, S. (2011): “When Europe encounters Urban Governance. Policy Types, Actor Games and Mechanisms of cities Europeanization”, EUSA twelfth biennial Conference, Boston, Massachusetts, March 3-5.
- European Commission (1996): “Report on European Sustainable Cities”, Expert Group on the Urban Environment”.

- European Commission (1997): “Towards an urban agenda in the European Union”, COM (97)197 final.
- European Commission (1998): “Sustainable Urban Development in the European Union: a Framework for Action”, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.
- European Commission (2011): “Cities of tomorrow. Challenges, visions, ways forward”, External experts’ report.
- European Commission (2014): “Integrated Sustainable Urban Development”, Factsheet.
- Gløersen, E. and K. Böhme (2011): “Storylines on Territorial Cohesion”, *Nordregio News* (n.º 1), pp. 9-15.
- González Medina, M. (2013): “La europeización urbana a través de la Política de cohesión”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals* (n.º 104), pp. 133-154.
- Gutiérrez Palomero, A. (2010): “La Iniciativa Comunitaria URBAN y la construcción inconclusa de una Política urbana para la Unión Europea”, *Papeles de Geografía* (n.º 51-52), pp. 159-167.
- Hamedinger, A. and A. Wolffhardt (2010): “Introduction. Understanding the interplay between Europe and the cities: Frameworks and perspectives”, In: Hamedinger, A. & Wolffhardt, A. (Eds.). *The Europeanization of Cities. Policies, Urban Change & Urban Networks*, Amsterdam: Techne Press, pp. 9-39.
- Informal Meeting of ministers responsible for Informal Council of Ministers responsible for Spatial Planning (1999): “European Spatial Development Perspective Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union”.
- Informal Meeting of ministers dealing with Urban affairs (2000): “Lille Action Programme”.
- Informal Meeting of ministers on Sustainable Communities in Europe (2005): “Bristol Accord”.
- Informal Meeting of ministers responsible for Urban policy (2007): “Leipzig Charter on Sustainable European Cities”.
- Informal Meeting of ministers responsible for Urban development and Territorial cohesion (2007): Territorial Agenda of the European Union.
- Informal Meeting of ministers in charge of Urban development (2008): “Marseille Declaration”.
- Informal Meeting of ministers of Housing and Urban Development (2010): “Toledo Declaration”.
- Informal Meeting of ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011): “Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse”.
- Informal Meeting of ministers responsible for Cohesion Policy (2014): “Towards an EU urban agenda – future steps”, discussion paper prepared by the Commission for the informal meeting of ministers responsible for Cohesion Policy.
- Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Territorial Cohesion and Urban Matters (2015): “Riga Declaration towards the EU Urban Agenda”.
- Jann, W. and K. Wegrich (2006): “Theories of the Policy Cycle”, in: Fischer, F.; Miller, J. and M.S. Sidney (ed.): *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*, New York: CRC Press, pp. 43-62.
- John, P. (2000): “The Europeanisation of sub-national governance”, *Urban Studies* (n.º 37:5-6), pp. 877-894.
- Jordan, A. and D. Liefferink (2003): “The Europeanization of National Environmental Policy: A Comparative Analysis”, Paper for presentation at the European Union Studies Association 8th Biennial International Conference, Nashville (Tennessee), March 27-29, 2003.
- Kern, K. (2007): “When Europe Hits City Hall: The Europeanization of Cities in the EU Multi-level System”, Paper submitted for presentation at the Biennial Conference of the European Studies Association in Montreal.
- Le Galès, P. (2006): *Le città europea. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna: Il Mulino.
- Marshall, A. J. (2004): “Europeanisation at the urban level: local actors, institutions, and the dynamics of multi-level interaction”, *Journal of European Public Policy* (vol. 12:4), pp. 668-686.
- Ministry of the Interior and Kingdom Relationships (2015): “Towards an EU Urban Agenda. Working together on the future of European cities and promoting European urban success stories”, *ROM Magazine*, October 2015, The Netherlands.
- Parkinson, M. (2005): *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?*, document prepared under NODE Project on European Metropolitan Governance for Austrian Federal Ministry of Education, Science & Culture.
- Pasqui G., Briata P. and G. Laino (2016): “Risorse. Fondi comunitari per le città metropolitane”, in *Urban@it*, Centro nazionale di studi per le politiche urbane, *Rapporto sulle città, Metropoli attraverso la crisi*, Bologna: il Mulino.
- Radaelli, C. (2003): “The Europeanization of Public Policy”, in Featherstone, K. and Radaelli, C. (2003) (eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 27-56.
- Salez, P. (2011): “Urban development and Territorial cohesion: How to coordinate the work and improves its efficiency?”, Expert report for the Polish Presidency.
- Urban@it (2015): *Rapporto sulle Città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna: Il Mulino.
- Van den Berg, L.; Braun, E. and J. van den Meer (2004): “National Urban Policies in the European Union”, Euricur Report for the Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations, Rotterdam.

## Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos

Alberto de la Peña Varona

Universidad del País Vasco

[alberto.delapena@ehu.eus](mailto:alberto.delapena@ehu.eus)

Arantxa Elizondo Lopetegi

Universidad del País Vasco

[arantxa.elizondo@ehu.eus](mailto:arantxa.elizondo@ehu.eus)

Francisco Juaristi Larrinaga

Universidad del País Vasco

[patxi.juaristi@ehu.es](mailto:patxi.juaristi@ehu.es)

Juan Luis Mokoroa Arizkorreta

Universidad del País Vasco

[juanluis.mokoroa@ehu.eus](mailto:juanluis.mokoroa@ehu.eus)

Jaione Mondragón Ruiz de Lezana

Universidad del País Vasco

[jaione.mondragon@ehu.eus](mailto:jaione.mondragon@ehu.eus)

### Resumen

*La organización territorial establecida en España desde 1978 se ubica en un punto intermedio entre los modelos unitarios y federales. En este marco institucional, la coordinación de las políticas sectoriales se ha canalizado a través de organismos intergubernamentales como las Conferencias Sectoriales, que pretenden integrar a las Comunidades Autónomas en los procesos de toma de decisión del Estado. De la misma manera, estas Conferencias son canales para establecer una coordinación horizontal entre las Comunidades Autónomas en un contexto como el español, donde apenas han tenido desarrollo suficiente otras herramientas diseñadas específicamente a este fin.*

*En este artículo se presentan las principales conclusiones de un proyecto de investigación financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 2013. Este proyecto se orienta al análisis del funcionamiento, la dinámica y los resultados del trabajo de las Conferencias Sectoriales, así como a su papel como instrumentos de gobierno compartido. Para ello, se ha realizado un análisis empírico que, además del estudio formal de estos organismos, presta atención a elementos como el factor humano, el liderazgo, la ideología o la propia naturaleza de los temas tratados.*

### Palabras clave

*Conferencias Sectoriales, Relaciones Intergubernamentales, Gobierno Multinivel, Organización Territorial del Estado, Estado Autonómico, Estado Federal, Cooperación administrativa.*

## The Sectoral Conferences (2001-2012): Working dynamics and the values and perceptions of the political and technical agents

### Abstract

*The territorial organization established in Spain since 1978 is located at an intermediate point between unitary and federal models. In this institutional framework, coordination of sectoral policies has been channeled through intergovernmental organizations such as the Sectorial Conferences, which aim to integrate the Autonomous Regions in the decision making processes of the State. Similarly, these conferences are channels to establish a horizontal coordination between Autonomous Regions in a context such as Spanish, where they have just had enough other development tools designed specifically for this purpose.*

*In this article are presented the main findings of a research project funded by the National Institute of Public Administration (INAP) in 2013. This project aims to analyze the functioning, dynamics and the results of work of the Sectorial Conferences, as well as their role as instruments of shared governance. To do this, there has been an empirical analysis that besides the formal study of these organisms, pay attention to elements such as the human factor, leadership, ideology or the nature of the issues.*

### Keywords

*Sectoral Conferences, Intergovernmental Relations, Multilevel Governance, Territorial Organization of the State, Autonomy State, Federal State, Administrative cooperation.*

**ÍNDICE: RESUMEN Y PALABRAS CLAVE. 1. INTRODUCCIÓN. 2. DISEÑO METODOLÓGICO-TÉCNICO DE LA INVESTIGACIÓN. 3. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES EN ESPAÑA.** 3.1. Las Conferencias Sectoriales en el contexto del modelo territorial del Estado. 3.2. Origen y configuración. 3.3. Trayectoria de las Conferencias Sectoriales. **4. DINAMICA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.** 4.1. Naturaleza jurídica. 4.2. Funciones. 4.3. Composición y asistencia. 4.4. Convocatoria y orden del día. 4.5. Órganos de preparación y apoyo. 4.6. Toma de decisiones. **5. EL FACTOR HUMANO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES.** 5.1. Rasgos ideológicos: concepciones sobre la organización territorial y el alineamiento partidista. 5.2. Liderazgo personal: habilidades sociales y perfil formativo. **6. CONCLUSIONES. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES. ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD.**

## 1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas venimos observando que la forma de gobernar en los diferentes contextos políticos avanza inexorablemente hacia un sistema de gobierno en el que la interdependencia, la colaboración y la cooperación entre los elementos que los integran se hacen imprescindibles en los procesos de toma de decisiones y gestión pública.

Actualmente vivimos un proceso de transformación y de innovación en muchos aspectos relativos a nuestras administraciones públicas; no pueden quedar fuera de este proceso la revisión de los mecanismos de relaciones intergubernamentales, más aun si consideramos que organismos como las Conferencias Sectoriales, definidas como las manifestaciones organizadas de la cooperación, juegan un papel cada vez más decisivo como foros de debate de las reformas que se adoptan para atender la actual coyuntura económica. Hay que añadir a esto que quienes se han acercado al estudio de estos órganos han puesto en evidencia una serie de aspectos sobre su organización y actividad que plantean, cuando menos, algunos interrogantes sobre su funcionamiento real.

Este artículo tiene como objeto de estudio los mecanismos formales de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías, más concretamente las que se llevan a cabo a través de las Conferencias Sectoriales. Nos interesan los aspectos estructurales pero fundamentalmente el funcionamiento, la dinámica y los resultados de estas Conferencias, así como el papel que juegan como órganos de cogobierno en el Estado. El estudio aquí presentado recoge parte de una investigación financiada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el año 2013.

Con los datos y la información recopilada, pretendemos avanzar en el diagnóstico de las Conferencias Sectoriales, profundizando sobre diferentes cuestiones que explican su funcionamiento real.

## 2. DISEÑO METODOLÓGICO-TÉCNICO DE LA INVESTIGACIÓN

Hemos optado por centrar nuestro objeto de estudio entre los años 2001-2012 porque es el período en que se registra un mayor número de reuniones de las Conferencias Sectoriales. Nuestra investigación se basa en el análisis en profundidad de tres conferencias: las Conferencias Sectoriales de Educación, Salud y Medio Ambiente. Esto se debe a tres motivos: en primer lugar, las tres han sido creadas entre los años 1986 y 1989, momento en el que hubo un crecimiento importante en el número de conferencias; en segundo lugar, las tres han tenido una actividad regular desde el año 2001 al 2012; y en tercer lugar, las tres cuentan con un notable peso específico (en estas materias se concentra una parte muy sustancial del gasto público) y una importante proyección territorial de las políticas del sector, pudiendo darse confrontación entre intereses territoriales e ideológicos.

Para conocer el funcionamiento, la dinámica y los resultados de estas tres Conferencias hemos combinado técnicas cualitativas y cuantitativas. Una decisión metodológica clave tiene que ver con los actores analizados. En este sentido, debemos señalar que, además de entrevistar al personal técnico que trabaja en las Conferencias Sectoriales, se ha recabado la opinión de Consejeros y Consejeras, Directores y Directoras y Viceconsejeros y Viceconsejeras que representan a tres Comunidades Autónomas que entre los años 2001 y el 2012 han tomado parte en estas tres Conferencias Sectoriales: Comunidad Autónoma de Cataluña, Comunidad Autónoma de Madrid y Comunidad Autónoma del País Vasco. La elección de estos tres casos se debe a que son comunidades de perfil político diferenciado (buscamos el contraste entre gobiernos nacionalistas y no nacionalistas, y entre gobiernos autonómicos de izquierda y de derecha) y con sistemas de financiación también distinto. Concretamente han sido 16 las entrevistas en profundidad enfocadas y semiestructuradas realizadas: cuatro entre personal técnico que trabaja en la coordinación y/o organización de las Conferencias Sectoriales, 10 entre Consejeros y Consejeras autonómicas y dos entre Viceconsejeros y Directores generales que acudían en lugar de los Consejeros y Consejeras



a las Conferencias Sectoriales y participaban en sus correspondientes comisiones generales. Estas entrevistas se realizaron fundamentalmente en los lugares de trabajo de las personas entrevistadas entre el 22 de abril del 2014 y el 12 de octubre del 2014.

Además de las entrevistas en profundidad, se ha realizado un análisis de contenido de los órdenes del día y las actas de las reuniones de las tres Conferencias desde el año 2001 al 2012. Para ello nos hemos basado en las siguientes categorías:

- Fecha de celebración: entre el 2001 y el 2012 se ha registrado el día, mes y año en el que se realizó la conferencia.
- Duración: tiempo que duró la conferencia.
- N.º de puntos del orden del día: se ha cuantificado el número de puntos del orden del día.
- N.º de páginas: se ha cuantificado el número de páginas del acta (como indicador de la extensión y detalle de las sesiones de la conferencia).
- Lugar de celebración de la conferencia: se ha codificado la ciudad en la que se celebró la conferencia.
- Presidencia de la conferencia: se ha analizado quién presidía la conferencia.
- Rango de las personas que han acudido: se ha codificado si las personas que han acudido por cada Comunidad Autónoma tenían rango de consejero, Viceconsejero, secretario, subsecretario, director o coordinador general.

Se ha llevado a cabo también el análisis de la normativa (leyes y reglamentos) sobre las Conferencias Sectoriales y, por último, hemos analizado los Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales que elabora y recoge la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP).

### 3. LAS CONFERENCIAS SECTORIALES EN ESPAÑA

#### 3.1. Las Conferencias Sectoriales en el contexto del modelo territorial del Estado

El concepto de Relaciones Intergubernamentales, según Wright, hace mención a dos dimensiones: la primera alude a las conexiones que se establecen entre distintos niveles territoriales de gobierno y la segunda tiene que ver con las relaciones entre entes gubernamentales del mismo nivel territorial (Wright, 1997: 8-9). En este estudio nos hemos centrado en el examen de ciertas instituciones de colaboración vertical y multilateral, como son las Conferencias Sectoriales, puesto que son una de las vías más extensamente utilizadas de cogobierno o colaboración entre administraciones (Colino y Parrado, 2009: 25), a pesar de que muestren una serie de características que relativizan su potencial como verdaderos instrumentos para la canalización de la cooperación intergubernamental (Ruiz González, 2013:11), (Arbós Marín, Colino, García Morales y Parrado, 2009: 138 y ss) y (Colino, 2012: 223-227 y 2014: 841-855).

En cualquier caso, un análisis como éste nos ha de llevar forzosamente a consideraciones más generales sobre el planteamiento y posterior funcionamiento del Estado de las Autonomías en el que se insertan las Conferencias Sectoriales. Desde la literatura especializada se han citado algunos obstáculos que van más allá de la arquitectura institucional de éste y que hunden sus raíces en el propio proceso histórico. Por ejemplo, el fuerte peso en la cultura política de la rivalidad Estado-Comunidades Autónomas, una cultura administrativa reacia a “perder” competencias y la insuficiencia manifiesta de los mecanismos tradicionales del modelo burocrático para dar respuesta a las necesidades de un contexto administrativo descentralizado y plural (Mendoza, 1990:266-267), (Moreno, 1997: 102-105). Además, podríamos hablar de las reticencias del nacionalismo de las comunidades históricas que ha tendido a ver con poco entusiasmo la cooperación con otros actores autonómicos del Estado, especialmente a partir del proceso de igualación competencial iniciado en 1992 (Aja, 2014: 56). Asimismo, podríamos citar también una ausencia histórica de un cierto federalismo cooperativo (Peña Díez, 2010: 68-69; Tajadura, 2010: 175) presente en otras latitudes y que, entre otras cosas, habría incapacitado a los partidos estatales para superar las claves de rivalidad partidista en los órganos destinados a dar desarrollo a la cooperación entre territorios. En el fondo toda esta problemática podría venir determinada por las razones profundas del surgimiento del Estado de las Autonomías: el proceso descentralizador en España –independientemente de sus logros- parece estar marcado más para retener a nacionalidades históricas dentro del Estado (Linz 1997: 35-39) que para incluir a las entidades territoriales en las decisiones comunes sobre la base de un gobierno compartido más propio de federalismos unificadores (*bringing together federalism*) (Maíz et al. 2002: 388).

En este contexto, encontramos en el modelo territorial español asimetrías *de facto* y *de iure* determinadas por factores diversos y reconducibles a las esferas fiscal, económica, social y política (Agranoff, 2006: 4-5)<sup>1</sup> A pesar de que, al menos en lo económico, esta variabilidad sea también un hecho en otros casos de modelos descentralizados, en el caso español ha supuesto uno de los obstáculos que ha dificultado la consecución de un modelo de financiación autonómica consensuado que equipare la disponibilidad de recursos por habitante, lo que ha tratado de compensarse mediante los mecanismos de solidaridad interterritorial con desigual fortuna (Pérez García, 2002: 23-29; Lagos *et al.* 2010: 120, Vega García, 2014: 246-247). En un plano más vinculado a la arquitectura institucional del nivel central, uno de los aspectos que condicionan la cooperación interterritorial es la ausencia de instituciones clave del federalismo. El ejemplo más comúnmente citado cuando tal aspecto es analizado es el insuficiente carácter territorial del Senado que sólo parcialmente puede considerarse una cámara de representación de las Comunidades Autónomas. Hasta la fecha, su posible reforma ha sido un debate recurrente pero todavía no se ha plasmado en medidas concretas, quedando relegado su papel al de mera cámara auxiliar del Congreso de los Diputados, subordinada en el proceso legislativo y sometida a las relaciones de competencia interpartidista que presiden aquélla. Como señalan entre otros Romero (2005: 65-66) y Moreno (1997: 157), ello ha imposibilitado la creación de un espacio de codecisión entre las diferentes comunidades, especialmente necesario en aquéllas políticas sectoriales –como las de educación, medioambiente o salud– cuya competencia ejecutiva recae en las autonomías de manera prácticamente exclusiva por mandato constitucional. Teniendo en cuenta este diseño institucional, no es extraño que en algunos trabajos comparativos como el de Marks *et al.* (2008: 273) aparezca el caso español como un modelo territorial lejano aún al federalismo: si bien en términos de autogobierno el caso español equipara sus Comunidades Autónomas a otras entidades territoriales propias de modelos federales, la otra cara de la descentralización –la del gobierno compartido– permanece en un nivel de desarrollo similar al de los casos comúnmente considerados como ejemplo de estados centralizados. En otros términos, el estado autonómico se caracterizaría por conceder notables competencias a las entidades territoriales sin posibilitar la concurrencia de éstas a la formación de las decisiones comunes.

Planteado este contexto en el que se sitúan las Conferencias Sectoriales, es probable que se manifiesten todas las reticencias de los diferentes actores políticos hacia un modelo territorial que aún hoy cuenta con una precaria base ideológica-política. En ese sentido, partimos de la base de que existe un relativamente reducido número de actores que apuestan por el federalismo cooperativo y un entramado institucional que no ha favorecido la reversión de esta tendencia e incluso sigue manteniendo una rivalidad Estado-Comunidades Autónomas. Creemos que ello tiene que ejercer alguna influencia necesariamente en organismos como las Conferencias Sectoriales, un tipo de institución.

Planteado este contexto en el que se sitúan las Conferencias Sectoriales, es probable que se manifiesten todas las reticencias de los diferentes actores políticos hacia un modelo territorial que aún hoy cuenta con una precaria base ideológica-política. En ese sentido, partimos de la base de que existe un relativamente reducido número de actores que apuestan por el federalismo cooperativo y un entramado institucional que no ha favorecido la reversión de esta tendencia e incluso sigue manteniendo una rivalidad Estado-Comunidades Autónomas. Creemos que ello tiene que ejercer alguna influencia necesariamente en organismos como las Conferencias Sectoriales, un tipo de institución planteada para facilitar el ámbito del gobierno compartido, o la participación de las entidades territoriales en las decisiones comunes del Estado.

### 3.2. Origen y configuración

A comienzos de la década de los 80 se pusieron en marcha las primeras Conferencias Sectoriales a instancia de los diferentes actores territoriales.<sup>2</sup> La Ley 12/83 de 14 de octubre del Proceso Autonómico y posteriormente los Acuerdos Autonómicos de 1992, supusieron un reconocimiento a la figura de las Conferencias Sectoriales, reconociéndolas institucionalmente como el instrumento fundamental de desarrollo de una actuación cooperativa entre Estado y Comunidades Autónomas. Los citados acuerdos contemplaban respecto al funcionamiento de las Conferencias Sectoriales, el principio de consentimiento de las partes, debiéndose adoptar los acuerdos por unanimidad, como regla general, si bien es cierto que este principio podría ser sustituido en ocasiones por la regla

<sup>1</sup> Desde otro punto de vista, algunos autores han analizado cómo la diversidad geográfica, demográfica, socioeconómica y política de las CCAA ha afectado a su relación con el nivel local (Cicuéndez y Ramos 2011).

<sup>2</sup> Durante la década de los años ochenta hasta los Acuerdos Autonómicos de 1992 se crearon las siguientes Conferencias Sectoriales: 1981: Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas; (L.O.8/1980 (art. 3.1)1983: Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural; 1984: Conferencia Sectorial de Turismo; 1985: Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas; 1986: Conferencia Sectorial de Educación (L.O.8/1985: art. 28); 1987: Conferencia Sectorial de Consumo (Texto refundido, R.D. Legislativo 1/2007: art. 40 y 41); 1987: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Ley 16/2003: art. 69.1); 1987: Conferencia Sectorial de Vivienda Urbanismo y Suelo; 1988: Conferencia Nacional de Transportes (Ley 16/1987: art. 9.1); 1988: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente; 1988: Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (desde 2010 ha pasado a denominarse: Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con la Unión Europea).

de la mayoría. Así mismo, es significativa la importancia que se le concedía a la asistencia y participación en dichas conferencias, condicionando a esta cuestión los resultados de las mismas. De igual forma, se consideraba necesario introducir mecanismos de cooperación en el seno de cada conferencia que posibilitaran una toma de decisiones por las partes propiciando la participación de las Comunidades Autónomas en la articulación de políticas generales, introduciendo, por ejemplo, técnicas de planificación y programación conjunta en todos aquellos sectores en los que convergen las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Posteriormente, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común reconoce a las Conferencias Sectoriales como órganos de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas (art. 5). No obstante, la Ley las distingue de aquellos otros órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias y en los cuales pueden participar representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta (art. 5.1). Esta diferenciación acentúa el significado de las Conferencias Sectoriales como órganos creados por acuerdo mutuo y resalta el carácter político de las mismas.

Esta norma recoge también los siguientes aspectos en relación con el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales contemplados previamente en el Acuerdo de 1992:

- La convocatoria se realizará por la persona titular del Ministerio (Ministro o Ministra) que tenga competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.
- Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministra competente y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.
- Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.

A partir de entonces, las Conferencias Sectoriales son reconocidas como mecanismos formalizados de cooperación vertical, multilaterales, de carácter sectorial y de naturaleza política (Ruiz González, 2012: 293).

### 3.3. Trayectoria de las Conferencias Sectoriales

Encontramos un universo con una trayectoria y ritmos distintos entre las 44 Conferencias Sectoriales y otros órganos asimilados según datos de MINHAP (2014): 28 Conferencias Sectoriales, 3 Consejos Consultivos para Asuntos Comunitarios, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo, la Comisión de Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, el Consejo de Política Científica, Tecnológica y de Innovación, el Consejo de Política de Seguridad, el Consejo Interterritorial de Internacionalización, la Conferencia General de Política Universitaria, el Consejo de Políticas del Juego, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia y el Consejo para la Unidad de Mercado.

Veamos una serie de aspectos que pueden resultarnos útiles para explicar tal diversidad:

1. **Temática:** han transcurrido 33 años de funcionamiento de estos órganos de coordinación sectorial desde que en 1981 se crea la primera Conferencia Sectorial hasta la actualidad. Dado que han sido creadas por un criterio sectorial, la mayoría de las Conferencias han mantenido sus cometidos, salvo el caso de cinco de ellas que o bien han sido suprimidas, o refundidas o sustituidas por otras.
2. **Origen, forma y número de reuniones celebradas a lo largo de estos años:** desde los años 80 hasta la actualidad no han dejado de crearse Conferencias Sectoriales.<sup>3</sup> Aun así, existen Conferencias que, aun habiendo sido creadas, todavía no han tenido una sola reunión y por lo tanto no figuran como constituidas formalmente.<sup>4</sup> Algunas Conferencias han sido creadas por imposición legal y otras por acuerdo entre las partes.<sup>5</sup> Lo cierto es que, como señalan Duque (2007:124) y Arbós et al (2009:144) “La forma de creación de las Conferencias Sectoriales por ley estatal o por acuerdo de institucionalización del Estado y de las

<sup>3</sup> El Consejo de Política Fiscal y Financiera fue creado en 1981 y la primera Conferencia Sectorial propiamente dicha, la Conferencia Sectorial de Agricultura, se creó el 1983. Las últimas en crearse han sido el Consejo para la Unidad de Mercado y la Conferencia Sectorial de Trafico, Seguridad Vial y Movilidad Sostenible, que datan de 2013 y 2014 respectivamente.

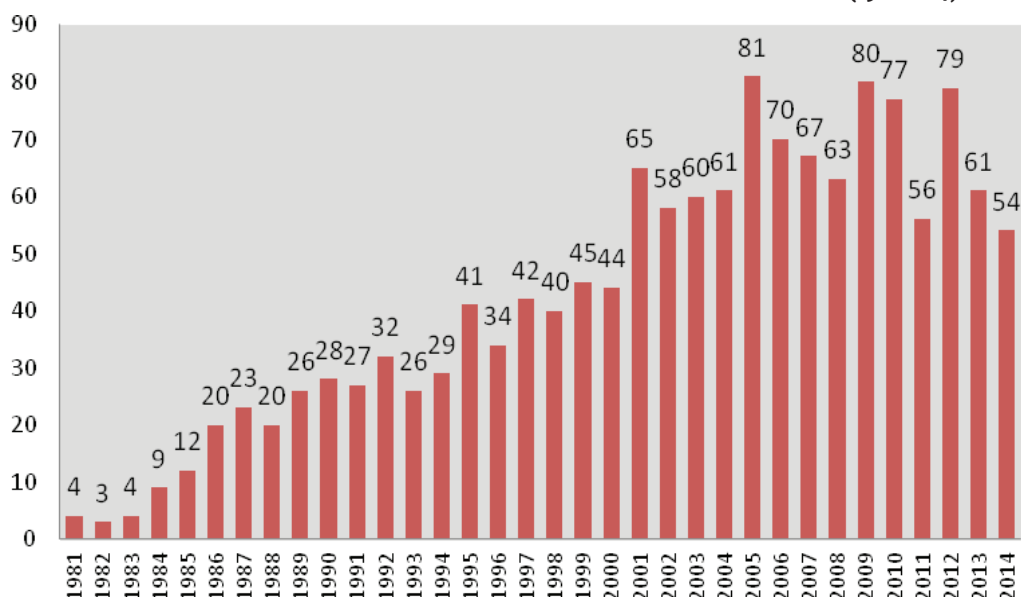
<sup>4</sup> Este es el caso de la Conferencia Sectorial de Política Patrimonial y la Conferencia Sectorial del Agua.

<sup>5</sup> Las Conferencias de Política Patrimonial, Salvamento Marítimo y Seguridad, creadas por imperativo legal, apenas han celebrado reuniones desde su creación, sin embargo, otras Conferencias creadas por acuerdo mutuo, como es el caso de las Conferencias de Agricultura; Pesca o Medio Ambiente, figuran entre las Comisiones con mayor número de reuniones entre la fecha de su creación y la actualidad.

Comunidades Autónomas, no permite entender o explicar su mayor o menor funcionalidad y operatividad, o dicho de otro modo su grado de institucionalización y legitimidad”.

El número de reuniones varía de forma importante entre unas y otras. Si nos atenemos al número de reuniones por año del total de Conferencias Sectoriales, se observan, según datos del MINHAP (2014), dos periodos con un porcentaje de reuniones por año muy diferente como podemos ver en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 1. NUMERO DE REUNIONES DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES POR AÑO (1981-2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el MINHAP (2014).

El primer periodo comprende desde el año 1981 hasta el año 2000. En esta etapa el promedio de reuniones por año fue de 25 reuniones, una media baja aunque con un ritmo creciente de año en año. Tal inactividad motivó una serie de iniciativas parlamentarias solicitando información sobre el grado de cumplimiento de lo previsto en el art. 4 de la Ley 12/83, sobre la reunión periódica, al menos dos veces al año, de las Conferencias Sectoriales. La segunda etapa se inicia a partir del año 2001 y dura hasta la actualidad, 2014, con una media de reuniones muy superior a la etapa anterior: 66 reuniones por año. Con estas cifras, podemos concluir que las Conferencias Sectoriales comienzan a funcionar regularmente a partir del año 2001.<sup>6</sup>

- 3. Órganos preparatorios y de apoyo:** el artículo 5.6 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se refiere a los órganos creados por las Conferencias Sectoriales como órganos de apoyo encargados del debate técnico de los diferentes temas que posteriormente van a ser tratados por el nivel político de las propias Conferencias. La denominación más usual para este tipo de órganos es la de Comisiones Sectoriales y están habitualmente constituidas por Directores Generales. La cooperación orgánica se completa con otro nivel, constituido por los Grupos de Trabajo y Ponencias Técnicas, dependientes también de las Conferencias Sectoriales, formados por niveles administrativos o técnicos especializados. En todo caso, interesa resaltar que todos estos órganos de nivel inferior forman parte del entramado de las propias Conferencias Sectoriales y su función es la de preparar y facilitar el trabajo de los Plenos de las Conferencias.
- 4. Existencia y contenido de sus Reglamentos:** en primer lugar, no todas las Conferencias cuentan con un Reglamento de funcionamiento o al menos no se tienen datos sobre la existencia de estos, tal y como se recoge en la información facilitada por el MINHAP (2014). Los Reglamentos de las Conferencias Sectoriales tienen una estructura bastante similar. Todos ellos recogen la naturaleza de las Conferencias y sus fines, composición y funciones, órganos en los que se estructura; convocatoria y orden del día y régimen de adopción de acuerdos. No existen grandes diferencias en cuanto a cómo tratan estos puntos salvo, por ejemplo, en los tipos de órganos de segundo nivel que crean o el rango político de sus participantes.

6 El número de reuniones de las Conferencias Sectoriales en 2014 contempla las celebradas hasta el 7 de noviembre.



5. **Asistencia y ausencia en las reuniones:** los datos relativos a asistencia y ausencia de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales son escasos<sup>7</sup> y difícilmente extrapolables para explicar dinámicas de funcionamiento distintas entre Conferencias. Este hecho ha motivado un análisis pormenorizado de la asistencia a las reuniones de las tres conferencias analizadas.
6. **Acuerdos y toma de decisiones:** como destacan Colino y Parrado, existen diferencias en cuanto a los procedimientos regulados en los Reglamentos para la toma de decisiones según a qué Conferencia nos estemos refiriendo aunque la práctica común en principio sea el consenso entre los participantes (Colino y Parrado, 2009: 181). Aun prevaleciendo esta opción se encuentran diferencias, puesto que algunas Conferencias contemplan que si este consenso no se alcanzara y hubiera que optar por las votaciones, unas optan por las mayorías simples, otras por mayorías absolutas de los miembros presentes y en otras se establecen minorías de bloqueo o votos de calidad.
7. **Representación de las CCAA en la UE:** la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con la Unión Europea se define, en virtud de la Ley 2/1997, como un órgano de cooperación de composición horizontal, y que tiene como finalidad esencial garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del derecho comunitario, así como ofrecer a las Comunidades Autónomas un foro en el que el Estado pueda informar y oír las opiniones autonómicas sobre los grandes temas del proceso de construcción europea que por su naturaleza institucional no pueden ser abordados en las Conferencias Sectoriales específicas.

Esta Conferencia ha adoptado dos acuerdos (1994 y 2004) sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisional comunitario, en relación a los cuales cada conferencia sectorial ha decidido sobre la forma de aplicación en su funcionamiento interno.

Podemos concluir diciendo que todos estos aspectos destacados evidencian que la trayectoria de las Conferencias Sectoriales obedece a ritmos y características diversas.

#### 4. DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

Las Conferencias Sectoriales presentan grandes diferencias en cuanto a su actuación puesto que el sector y, fundamentalmente el régimen competencial que lo regula, resultan claves para analizar la actividad que llevan a cabo. No obstante, todas ellas en general presentan una serie de características comunes en lo que se refiere a su funcionamiento. En este apartado se ofrece la descripción del funcionamiento de las tres Conferencias analizadas en el trabajo de campo de este estudio, es decir, la Conferencia Sectorial de Educación, la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, teniendo en cuenta los aspectos formales recogidos en la normativa correspondiente, fundamentalmente las leyes y los Reglamentos de las mismas, el análisis de los órdenes del día y la valoración sobre su funcionamiento real y práctico que se recoge en las entrevistas.

El Ministerio de Administraciones Públicas elaboró en 2006 un documento en el que se comparaban los contenidos de los textos siguiendo la clasificación de seis elementos: naturaleza jurídica, las funciones de las Conferencias Sectoriales, su composición, las reglas de funcionamiento, los órganos de apoyo y la toma de decisiones.<sup>8</sup> Seguiremos esta clasificación en el análisis de las características de las tres conferencias aquí consideradas.

##### 4.1. Naturaleza jurídica

Teniendo en cuenta la base legal de la que se originan, dos de las tres Conferencias Sectoriales analizadas fueron creadas por ley sectorial derivada de las competencias estatales en la materia correspondiente: Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y Conferencia Sectorial de Educación (Arbós et al. 2009: 143). En todo caso, como se ha dicho anteriormente, la forma de creación no tiene una incidencia determinante en el funcionamiento, operatividad y grado de institucionalización de este tipo de órganos (Duque, 2007: 124). De acuerdo con lo que ya se ha expuesto antes, en los tres casos existe un reglamento interno de funcionamiento aprobado por cada Conferencia.

##### 4.2. Funciones

De acuerdo con el análisis de los objetivos y funciones de las Conferencias Sectoriales determinadas en sus reglamentos y observados los órdenes del día puede señalarse que existen los siguientes:

<sup>7</sup> Los que han sido hechos públicos, mediante informe de seguimiento de la actividad de estas Conferencias, únicamente recogen lo relativo al año 2002. A este respecto, únicamente los datos sobre asistencia extraídos de cada una de las actas de las reuniones podrían posibilitar una comparación entre Conferencias y entre Comunidades Autónomas que permitieran sacar conclusiones con cierto rigor científico.

<sup>8</sup> Ministerio de Administraciones Públicas. 2006. *Reglamentos de las Conferencias Sectoriales: Textos comparados*, pág. de 1 a 3.

1. En el marco de la función de intercambio de información se ubica la actividad de informar y/o lograr consenso en torno a normas, ya sean Leyes o Reales Decretos; esta es una labor a la que las Conferencias dedican mucho tiempo cuando el Ministerio afronta la aprobación de una propuesta de una reforma legal.
2. En cuanto a la función de participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado, podemos considerar que se refleja en el apartado de ruegos y preguntas, categoría que a su vez engloba el propio funcionamiento de la Comisión.
3. Los asuntos internacionales en la mayoría de las ocasiones guardan relación con la participación en asuntos comunitarios; de esta forma, las Conferencias Sectoriales podrían interpretarse como uno de los elementos para frenar la posible recentralización que supone la asunción por parte de las Instituciones Europeas de competencias autonómicas. Así, una de las funciones es preparar las reuniones del Consejo Europeo en el que el Ministerio estará acompañado por una Comunidad Autónoma sobre la que recaerá la representación.
4. La aprobación o la información de planes de actuación es otra función asignada a las Conferencias Sectoriales y que adquiere considerable relevancia según etapas y áreas de intervención. Esta actividad refleja las funciones de intercambio de información y de establecimiento de criterios comunes de actuación.
5. La gestión y distribución de fondos es otra de las funciones asignadas a las Conferencias Sectoriales. Aunque los fondos europeos tienen gran peso, también puede tratarse de inversiones de ámbito estatal, como la financiación de algún programa, por ejemplo, sanitario.
6. La gestión de catástrofes, accidentes o alarmas, situaciones que requieren la coordinación urgente de las Comunidades Autónomas y el Estado es una responsabilidad que se encamina a través de las propias Conferencias Sectoriales. Esta actividad también puede enmarcarse en la función de establecimiento de criterios comunes de actuación así como en la de intercambio de información.

Una de las funciones que en mayor medida se presenta en los órdenes del día de las convocatorias de las Conferencias Sectoriales es la de informar leyes y decretos estatales. Las Conferencias Sectoriales informan las propuestas de ley del gobierno, y también los decretos que desarrollan estas leyes. Tal como señala una de las personas entrevistadas:

“Sí, el propio reglamento de la Conferencia Sectorial lo prevé. Cuando los Consejeros y el Ministro que elaboraron el reglamento se pusieron de acuerdo, consideraron que por lo menos las leyes que elaborara el Ministerio debían ser informadas por la Conferencia Sectorial” (Entrevista n.º 08<sup>9</sup>).

Sin embargo, cuando se trata de materias compartidas o de las Comunidades Autónomas la actitud sobre la permeabilización de las propuestas así como la actitud negociadora y de consenso varía.

“Había algunos aspectos en los que las Comunidades Autónomas, me estoy refiriendo a la trasposición de las directivas comunitarias, habían hecho una estrategia previa a la del Estado. Por ejemplo, por hablar solamente de la Comunidad de Madrid en materia de ruidos, ya tenía una normativa, previa a la del Estado y, en algunos aspectos, más exigente. Desde ese punto de vista, no es que hubiese una capacidad de iniciativa por parte de las Comunidades Autónomas, pero sí había una capacidad de contraposición entre la normativa estatal y la normativa autonómica a efectos de llegar a una especie de acuerdo” (E11).

Respecto al posicionamiento de las Comunidades Autónomas a la hora de informar una ley estatal, según qué materia se trate se encontrará mayor o menor alineamiento en torno al partido político. Las personas entrevistadas hacen referencia al grado de politización, así en aquellas cuestiones que consideran están muy politizadas el peso de la disciplina de partido será mayor. La alineación partidista a la hora de informar leyes tiene un importante riesgo en la medida en que vacía de contenido a la Conferencia Sectorial, ya que reproduce el debate que se desarrolla en otros ámbitos como es el Congreso de Diputados o incluso en el propio Senado.

“Es que no tiene sentido, cuando después todos esos grupos tienen sus grupos parlamentarios en el Congreso y en el Senado (...) Qué más da, si al final es la posición que van a llevar los partidos políticos.” (E10).

<sup>9</sup> A partir de este momento, las citas entresacadas de las entrevistas en profundidad incluidas en el texto estarán identificadas con una E que significa entrevista y con el número de entrevista.

Atender la esfera internacional es otro de los ámbitos de actuación de las Conferencias Sectoriales. De acuerdo con la información obtenida de los órdenes del día de las reuniones de las Conferencias Sectoriales y a la luz de la opinión de las personas entrevistadas los Asuntos de la Unión Europea tiene un papel relevante en el quehacer de estos organismos. En este ámbito, el análisis de las diferentes conferencias adquiere relevancia; de este modo, mientras en Educación y en Sanidad la incidencia de las decisiones europeas son más limitadas su presencia en Medio Ambiente es crucial.

“Por tanto, no había efectos de importantes directivas europeas sobre educación. Los indicadores que ofrecía la Comisión como objetivos a perseguir eran tratados también. Pero directivas, muy pocas” (E11).

Los planes de actuación son otro importante parte del orden del día. El concepto de aprobación o información sobre planes ha sido amplio a la hora de analizar los órdenes del día. De tal forma que a los planes de actuación interinstitucional se les ha sumado los programas de actuación en proyectos concretos como puede ser la vacunación o protocolos comunes de actuación.

“Sí, bueno y algunos elementos (positivos) hicimos, planes directores estratégicos, ya sabes, de grandes grupos de enfermedades, que allí teníamos que compartir, la estrategia nacional de cáncer, de cuidados paliativos.” (E14).

Otra de las funciones fundamentales de las Conferencias Sectoriales es la distribución de fondos, bien en relación a los fondos del Estado (fuente importante para algunas Comunidades Autónomas) bien en relación al reparto de fondos cuyo origen es la Unión Europea. Esto sitúa a las Comunidades Autónomas en diferente situación: aquellas que pertenecen al régimen común y aquellas que pertenecen al régimen foral y funcionan mediante el Concerto Económico, a quienes no incide. La relevancia de los fondos que provienen desde el Estado para las Comunidades Autónomas de régimen común dentro de las Conferencias Sectoriales se ha ido aminorando una vez se ha materializado el traspaso total de la competencia.

“Es que aquí hay un juego muy especial. Porque el Ministerio tiene ciertos fondos, ciertos recursos, apetitosos para cada Comunidad que teóricamente deberían ir por criterios LOFCA distribuidos de la forma ordinaria, pero que no se colocan en el apartado de Comunidades Autónomas, sino que se coloca en el apartado ‘Ministerio de Educación’, con estos dineros puede jugar a hacer sus programas” (E12).

La temática también es relevante a la hora de hablar de reparto de fondos. De esta forma, mientras esta función ha sido relevante en Educación y en Sanidad, en Medio Ambiente no se ha tenido tanta relevancia, por lo menos, en lo que se refiere a debatir el reparto de fondos del Estado.

“Yo, en materia de Medio Ambiente, el reparto de fondos... no recuerdo... En materia de prevención de incendios, lo que hubo fue la creación de la Unidad Militar de Emergencia. No recuerdo que hubiese reparto de fondos (...) La protección medioambiental es muy cara y entonces, llega un momento en que muchas veces se dice: ‘No podemos’ (...) Pero yo no recuerdo, en mi participación en las Conferencias Sectoriales que haya habido ese reparto de fondos” (E11).

Finalmente, entre las funciones asignadas a las Conferencias Sectoriales y analizadas a través de los órdenes del día se sitúan lo que se ha denominado accidentes o crisis que exigen una respuesta rápida y coordinada. En el período estudiado la gripe A, por ejemplo, ha sido uno de los elementos que han copado las reuniones monotemáticas en ocasiones tanto de la Conferencia Interterritorial del Sistema Nacional de Salud como de la Conferencia de Educación, sin embargo, no parece ser un elemento al que las personas entrevistadas hayan prestado atención.

### 4.3. Composición y asistencia

Los reglamentos de las Conferencias Sectoriales analizadas establecen que los plenos de las Conferencias están constituidos por la persona titular del ministerio correspondiente, en calidad de presidente de la misma, y los consejeros competentes en representación de las Comunidades Autónomas. La posibilidad de la delegación de la participación de los consejeros autonómicos en algún miembro de rango inferior de su consejería, además de en otro miembro del consejo de gobierno de su comunidad autónoma estaba recogida únicamente en el reglamento de la Conferencia de Educación, pero a tenor de los datos disponibles era una

práctica que en mayor o menor medida se extendía al resto de las Conferencias. La reforma de los reglamentos del Consejo Interterritorial de Salud y de la Conferencia de Medio Ambiente, en palabras de uno de nuestros entrevistados, tenía como objeto “dotarles de un carácter más político” y promover una mayor presencia de los titulares de las consejerías en los plenos. De esta manera el reglamento vigente del Consejo de Salud no recoge la posibilidad de la delegación y el de la Conferencia de Medio Ambiente permite delegar en personas con rango de consejero, pertenecientes bien al consejo de gobierno de su comunidad bien a la Conferencia Sectorial.

La tabla 1 recoge los datos de asistencia a las tres conferencias analizadas según el rango de sus participantes. En los casos de las conferencias de Salud y Medio Ambiente se han diferenciado los periodos en los que han estado vigentes reglamentos distintos.

**TABLA 1. CONFERENCIA SECTORIAL DE EDUCACIÓN, CONFERENCIA SECTORIAL DE MEDIO AMBIENTE Y CONSEJO INTERTERRITORIAL DE SALUD (2001-2012). ASISTENCIA POR RANGO.**

|                                | Asistencia  |      |           |      | No asiste |      | Total |       |
|--------------------------------|-------------|------|-----------|------|-----------|------|-------|-------|
|                                | Consejero/a |      | Otros/as. |      | N         | %    | N     | %     |
|                                | N           | %    | N         | %    |           |      |       |       |
| <b>Educación (32)</b>          | 443         | 81,4 | 93        | 17,1 | 8         | 1,5  | 544   | 100,0 |
| <b>Salud (a) (7)</b>           | 104         | 82,5 | 18        | 14,3 | 4         | 3,2  | 126   | 100,0 |
| <b>Salud (b) (40)</b>          | 668         | 87,9 |           |      | 92        | 12,1 | 760   | 100,0 |
| <b>Medio Ambiente (a) (21)</b> | 301         | 75,6 | 61        | 15,4 | 36        | 9,0  | 398   | 100,0 |
| <b>Medio Ambiente (b) (6)</b>  | 58          | 50,9 | 18        | 15,8 | 38        | 33,3 | 114   | 100,0 |

Fuente: elaboración propia.

Salud (a): Periodo anterior al cambio de reglamento. (15/04/2002-23/07/2003). Salud (b): Periodo posterior al cambio de reglamento. (3/12/2003-20/12/2012). Medio Ambiente (a): Periodo anterior al cambio de reglamento. (01/02/2001-06/09/2007). Medio Ambiente (b): Periodo posterior al cambio de reglamento. (07/06/2010-15/10/2012). Los números entre paréntesis indican el número de plenos realizados bajo cada reglamento.

A la vista de los datos globales comparados de las conferencias se observa que los mayores porcentajes de asistencia se producen en los momentos en los que las prácticas de delegación son más permisivas. En efecto, la no asistencia (comparamos los datos que ofrecen el Consejo de Salud antes y después del cambio reglamentario así como los que presenta la Conferencia de Medio Ambiente) alcanza los mayores porcentajes tras la aprobación de las modificaciones reglamentarias, destacando el último periodo analizado de la Conferencia de Medio Ambiente con un 33,3% de inasistencias.

A su vez, el objetivo que justificaba los cambios de reglamento no parece reflejarse plenamente en los resultados obtenidos. El impacto de dichas medidas tiene efectos contrapuestos, así mientras el porcentaje de asistencia de los consejeros aumenta en los plenos del Consejo de Salud (de un 82,5% a un 87,9%) disminuye notablemente en los de la Conferencia de Medio Ambiente (del 75,6% al 50,9%). Si bien no disponemos de datos concretos que puedan explicar este comportamiento dispar, alguno de nuestros informantes plantea una posible explicación: mientras que, debido a su naturaleza, la mayoría de los temas tratados en el Consejo de Salud atañen en igual medida a todas las Comunidades Autónomas, los tratados en la Conferencia de Medio Ambiente pueden no atraer el interés de todas ellas por lo que el orden del día podría incentivar o no la participación.

Por otra parte, podemos descubrir comportamientos diferenciados entre las Comunidades Autónomas en cada una de las Conferencias analizadas. En la valoración que nuestros entrevistados y entrevistadas hacen sobre la asistencia a las Conferencias Sectoriales, se observa que la inasistencia o la delegación en cargos de rango inferior a la consejería es presentada como una forma de mostrar el desacuerdo con el modelo homogeneizador que supone a su entender la propia Conferencia. Es una práctica que representantes de Cataluña y de la Comunidad Autónoma de País Vasco han llevado a cabo en la Conferencia de Educación y que estos últimos trasladaron también a la de Medio Ambiente.

“... mi posición al respecto era no ir a la Conferencia de Educación, salvo que fuera algo de mucho peso, de mucho peso político. (...) Entonces, queríamos mantener si podíamos más la relación bilateral con el ministro o la ministra de turno, que ir a una conferencia donde quedábamos difuminados entre 17 Autonomías” (E01).



“Es que yo cuando fui consejera creo que solo fui a una. O a ninguna. Pero eso ya era también posición política”. (E10)

“De hecho, en algunos momentos me consta que el País Vasco hizo este papel, de decir: “Ahí está el Ministerio, ahí está la Conferencia, ahí se las compongan. Yo no... a mí no me interesa participar, yo tengo mi sistema montado y participar allí es legitimar una situación de la que discrepo porque, a fin de cuentas, es cierto, un consenso lamina las competencias que ya tengo”. (E12)

No obstante, la inasistencia es también utilizada como instrumento para expresar el desacuerdo con el Ministerio, la discrepancia entre el gobierno y la oposición, para escenificar la lucha partidaria. Por ejemplo, a las convocatorias del Consejo de Salud del 22 de setiembre de 2004 y del 2 de junio de 2011, Madrid, La Rioja, Murcia, Valencia, Castilla-León, Ceuta y Melilla en los dos casos y Galicia y Baleares en uno de ellos, las comunidades gobernadas por el Partido Popular no envían ningún representante (Mondragón, Elizondo, De la Peña, Juaristi, Mokoroa, 2015: 147).

“Llegamos a hacer un Consejo Interterritorial en Barcelona donde no asistió el PP.” (E05).

De la misma manera de las 7 comunidades (exceptuando el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco arriba comentado, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia, Ceuta y Melilla) que presentan un porcentaje de presencia de consejeros inferior a la media 6 corresponden al Partido Popular y UPN acentuándose la representación de un rango de nivel inferior durante el periodo correspondiente a la ministra Cristina Narbona.

#### 4.4. Convocatoria y orden del día

Los Reglamentos analizados señalan que la convocatoria de las reuniones de las Conferencias corresponde a la Presidencia que es responsable a su vez del establecimiento del orden del día. Las reuniones de las Conferencias de Educación y Medio Ambiente habrán de ser como mínimo dos al año, periodicidad que aumenta a 4 en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Las convocatorias han de realizarse con una antelación mínima diferente en cada caso: 3 días en Salud, 7 días en Medio Ambiente y 10 días en Educación.

Tanto el Reglamento de la Conferencia de Educación como el de la Conferencia de Medio Ambiente recogen la posibilidad de que los miembros de las Conferencias puedan proponer la inclusión de temas en el orden del día mientras que el de Salud no hace mención al respecto.

Todas las personas entrevistadas señalan que, de acuerdo con las regulaciones en las que se basan las distintas Conferencias Sectoriales, es el Ministerio el que hace la convocatoria y determina el orden del día de las reuniones. Concretamente, es el Secretario de Estado de cada Ministerio el que, en nombre del Ministro o de la Ministra de turno, convoca a las Comunidades Autónomas a la reunión. La labor de las secretarías de las Conferencias consiste en enviar a las Comunidades Autónomas las convocatorias y la documentación sobre los temas a tratar, asistir a las reuniones, escribir las actas y, con posterioridad, archivar y custodiar toda la documentación generada.

Un aspecto que los Consejeros y Consejeras creen que se podría mejorar se refiere al plazo de la convocatoria. Son conscientes de que las regulaciones señalan que la convocatoria se debe hacer con suficiente antelación para que los representantes de las Comunidades Autónomas tengan tiempo suficiente para estudiar la documentación y los temas que se van a abordar en la reunión. Sin embargo, tal y como señala la entrevistada n.º 2:

“El Reglamento de la Conferencia dice: ‘que los asuntos se llevarán bien preparados, tras haber sido debatidos en la Comisión General’. Bueno, todo eso, en la última etapa que yo he vivido de Wert se ha visto vulnerado. Ni los asuntos habían sido debatidos convenientemente, ni siquiera en la Comisión General, ni había documentación disponible, ni cita diez días antes (...). Íbamos a la Conferencia Sectorial sin haber sido informados. Casi, casi, ni teníamos documentación... el orden del día se había pasado con 48 o 72 horas” (E02).

Sobre los temas a tratar en la reunión, la mayoría de las personas entrevistadas señala que el orden del día de las reuniones viene determinado, fundamentalmente, por los asuntos tratados previamente en la comisión, aunque la última palabra la tiene el ministerio, que es el que fija y altera, en función de sus intereses y necesidades, el orden del día, incluyendo temas que puede que no se hayan tratado en la comisión. Las decisiones tomadas en las instituciones europeas también influyen en la agenda de las conferencias. Tal y como señala una de las personas que trabajan a nivel técnico en la organización de las Conferencias Sectoriales:

” (...) sí existe la posibilidad de incluir puntos que no se hayan tratado en la Comisión preparatoria. Se hace con un carácter excepcional, para que la función de la Comisión se respete, y porque ese valor técnico que tiene la Comisión es muy importante. (...)Y también, lógicamente, si hay algún punto que el Ministro quiere incluir y considera que no se debe debatir en absoluto a nivel técnico, porque es un tema de un carácter político evidente, se incluye directamente en el orden del día de la Conferencia Sectorial, y ya está. Lo prevé el Reglamento y es posible. El orden de día, de todas maneras, finalmente siempre lo fija el Ministro; o sea que el Ministro supervisa todos los temas, y decide las cuestiones que quiere incluir...” (E07).

Las Comunidades Autónomas también pueden incorporar temas en el orden del día, y de hecho así está previsto en los Reglamentos, pero no es habitual que ocurra. Tal y como señala el entrevistado n.º 7:

“La posibilidad existe, y las Comunidades Autónomas pueden incluir temas en el orden del día, una vez que reciben el orden del día. Está previsto en el Reglamento, tienen un plazo para proponer asuntos, pero no es habitual que ocurra. Lo normal es que la iniciativa la lleve el Ministerio” (E07).

Sobre todo los Consejeros y Consejeras nacionalistas se quejan de que tienen poca capacidad de incidir en la agenda de las conferencias. De todas formas, parece ser que lo más habitual es que los temas que interesan a las Comunidades Autónomas o los temas de más actualidad que no han podido ser incluidos en el orden del día se traten en el apartado de ruegos y preguntas.

“Siempre se termina con un apartado de ruegos y preguntas. Que ese suele ser el apartado más abierto porque ahí es donde se tratan los temas de actualidad que a lo mejor no ha dado tiempo a meter en el orden del día” (E15).

#### 4.5. Órganos de preparación y apoyo

Una cuestión importante en el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales es la organización de las mismas, las estructuras de apoyo que se crean para desarrollar su trabajo. Estos órganos de apoyo llevan a cabo una importante labor de carácter preparatorio, fundamentalmente técnico y sus aportaciones resultan imprescindibles en el proceso de toma de decisiones. Hay Conferencias Sectoriales que cuentan con una decena de estos órganos, caso de la Conferencia de Educación, frente a otras que no tienen ninguno como la Conferencia de Política de Seguridad.<sup>10</sup>

En el caso de las tres Conferencias Sectoriales que nos ocupan, todas ellas cuentan con una Comisión Sectorial de carácter general así como diferentes órganos de contenido especial. Los que forman parte de estas Comisiones o grupos técnicos pueden formar parte o no de la Comisión Sectorial General o de la Conferencia Sectorial, pero en los grupos se da también una representación territorial. Aunque la discusión de los temas revista un carácter técnico, en algunos casos algunas Comunidades Autónomas se desmarcan por razones de oposición al tema.

Volviendo a las primeras, las Comisiones Sectoriales de carácter general, la preparación del orden del día de esta se elabora en contacto con la Secretaría de la Conferencia Sectorial. Su papel es trabajar desde un punto de vista técnico y elevar los asuntos para su discusión política a la Conferencia Sectorial.

Si algún asunto es más importante requiere que se eleve a Comisión Sectorial. El Reglamento ordena elevar los temas a la Conferencia, bien como informados, aprobados o rechazados.

#### 4.6. Toma de decisiones

De conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 30/1992, los acuerdos de las Conferencias Sectoriales se adoptan por asentimiento de los miembros de la Conferencia y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y de la mayoría de las Comunidades Autónomas. Estas decisiones pueden adquirir la forma de recomendaciones o si son acuerdos de cooperación para llevar a cabo acciones conjuntas tienen la denominación de convenios de Conferencia.

Los acuerdos surten efecto sólo para los miembros que hayan expresado su voto favorable. Aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran expresado su voto favorable podrán adherirse con posterioridad al acuerdo.

<sup>10</sup> Según datos recogidos en el Informe sobre la Actividad de las Conferencias Sectoriales durante el año 2012. [http://www.seap.min-hap.gob.es/dms/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion/Conf\\_Sect\\_anuales/parrafo/0/text\\_es\\_fi-les/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2012/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202012.pdf](http://www.seap.min-hap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_anuales/parrafo/0/text_es_fi-les/INFORME-CONFERENCIAS-SECTORIALES-2012/INFORME%20CONFERENCIAS%20SECTORIALES%202012.pdf).

Si bien el Reglamento permite que los temas pasen como informados, aprobados o rechazados, la mayoría de las veces las actas de las Conferencias Sectoriales muestran que los temas han pasado como informados o aprobados. Si son aprobados, lo son por mayoría. Tal y como señala la entrevistada n.º 6:

“Normalmente se expone el punto, y lo que habla el Reglamento es de elevar los temas a la Conferencia, y pasan como informados o aprobados o rechazados... Informados no requiere votación, simplemente es exponerlo. No obstante, en el acta se recoge la intervención de cada comunidad que quiera intervenir. Y si es aprobado, de alguna manera, lo es por mayoría normalmente” (E06).

Los temas son presentados por el Ministro o Ministra, se debaten y, si no hay grandes discrepancias, el acta señala que han sido aprobados. De hecho, la mayoría de los Consejeros y Consejeras entrevistados no recuerdan que hayan votado en las Conferencias Sectoriales. En la mayoría de los casos el Ministerio presenta sus propuestas y los representantes de las Comunidades Autónomas dan su opinión pero no hay votación. Tal y como señala el entrevistado n.º 3:

“Yo creo que no había votación. Es decir, las distintas comunidades opinaban, si querían, lógicamente, de la ley. Interveníamos prácticamente todos. Y yo no recuerdo que se votase...” (E03).

La mayoría de las veces, las personas que participan en las conferencias asienten a lo que ha informado el Ministro. Las conferencias buscan en todo momento el consenso y cuando hay temas conflictivos se intentan resolver las discrepancias en la comisión, es decir, en la reunión preparatoria de la Conferencia Sectorial; cuando esto no es posible se llega a un consenso dentro de la propia Conferencia. Es decir, incluso cuando se tratan temas conflictivos lo normal es que se apruebe de manera consensuada, por mayoría de todos los representantes de las conferencias. Tal y como señala la entrevistada n.º 6:

“Un tema de reparto de fondos, por ejemplo, en el capítulo 7, una transferencia de capital entre comunidades: en alguna ocasión se ha dado el caso de que ha habido diferencia de criterios entre Andalucía y Castilla-La Mancha en la Comisión, y llegada la Conferencia se liman posturas” (E06).

El hecho de que se tomen las decisiones por asentimiento de los participantes y de que la última palabra la tenga el Ministerio genera distintos tipos de críticas entre los Consejeros y Consejeras. Por una parte, se critica el hecho de que no se vote en las reuniones de las conferencias.

“No se votaba nunca, yo nunca vi una votación, eran más bien posicionamientos de... si hubiera habido una votación, claro, la perdían los Consejeros, porque el gobierno central tenía 17. Y esto siempre se había criticado, y lo habíamos escrito, y lo habíamos dicho, que esto no acababa de funcionar” (E08).

En este sentido, algunos Consejeros y Consejeras señalan que esta búsqueda del consenso permite a los representantes de las Comunidades Autónomas introducir algunos cambios en las propuestas del ministerio, pero impide que se recojan las propuestas de forma correcta y satisfactoria para las comunidades discrepantes. Tal y como señala el entrevistado n.º 14:

“Las decisiones se tomaban por consenso, y por tanto había un porcentaje de cuestiones en las que tú podías convencer al Ministerio o al resto de colegas que era interesante que se hicieran determinados cambios... que se introdujeran determinados elementos. Esto tenía pros y contras; es decir, (...) esto comportaba que el consenso fuera bueno, por una parte, porque conseguías introducir algunas cosas, y fuera malo, por otra, porque nunca conseguías introducirlas correctamente” (E14).

Otro aspecto criticado sobre la toma de decisiones es el hecho de que los Consejeros y Consejeras de las Comunidades Autónomas adoptan una posición sobre los temas que se debaten en función de las consignas del partido político al que pertenecen más que función de los intereses de su autonomía.

“(...) en aquel momento gobernaba el Partido Socialista, y además era prácticamente también casi mayoritario en el conjunto de las Comunidades Autónomas. Pero, en general, el Partido Popular iba en bloque, es decir, normalmente cuando había alguna cuestión que querían oponerse se oponían en bloque. No era un proceso operativo. Allí no se representaba a la Comunidad de Madrid o se representaba a la Comunidad Valenciana, allí se iba a poner una serie de objeciones de carácter polí-

tico, no territorial. Por otro lado, pasaba lo mismo con el PSOE, las Comunidades del PSOE apoyaban en muchos casos indiscriminadamente los planteamientos ministeriales más allá de que favorecieran o no favorecieran en absoluto sus propios planteamientos o su comunidad” (E09).

Una de las consecuencias de que las posiciones frente a los temas se determinen en función del color político limita el debate y desnaturaliza el funcionamiento de las conferencias. Tal y como señala la entrevistada n.º 2:

“Lo que más ha desnaturalizado la Conferencia en los últimos tiempos, es que las Comunidades del Partido Popular iban con consigna prefijada, con lo cual el debate se vio muy condicionado, muy limitado, por los prejuicios políticos que llevaba cada una de las personas. Y el pactar los temas previamente por objetivos partidarios o partidistas, lo que hace es desalojar a la educación del ámbito propio en el que tiene que desarrollarse” (E02).

Para mejorar la toma de decisiones en las conferencias, y evitar todos los problemas que surgen de la búsqueda de falsos consensos y de planteamientos partidistas algún Consejero propone dar mayor autonomía a las conferencias.

“(…) yo propondría una independencia mayor de la Conferencia con respecto del Ministerio. (...). Naturalmente, la Conferencia dependerá mucho de las iniciativas del Ministerio, en el sentido de que la iniciativa legislativa, la iniciativa normativa, que necesariamente tiene que pasar por la Conferencia, es del Ministerio (...). Pero si se quiere trabajar en serio hacia fórmulas verdaderas de cooperación, intentaría darle una posibilidad de trabajo autónomo, de trabajo propio, de iniciativa. (...). Es decir, que la Conferencia tuviera algún elemento propio, de personalidad propia que le diera sentido a esta cooperación; si no, en fin, se hace la escenificación y ya está” (E12).

## 5. EL FACTOR HUMANO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

Definimos el factor humano como un conjunto de características de las personas integrantes de las Conferencias Sectoriales que condicionan su interacción y, en consecuencia, el funcionamiento de la propia institución. Nos referimos de esta manera a los componentes ideológicos y de identidad partidista que forman la identidad política de las personas involucradas en estos procesos políticos, a las habilidades sociales que puedan desplegar tales como la capacidad de diálogo, de empatía o el carisma o también a los currículos formativos y profesionales.

### 5.1. Rasgos ideológicos: concepciones sobre la organización territorial y el alineamiento partidista

En los análisis que las personas entrevistadas realizan sobre el funcionamiento de las conferencias destacan dos factores de carácter ideológico: en primer lugar, las concepciones sobre la organización territorial, las formas que debieran tomar las relaciones entre las comunidades autónomas y el gobierno central; en segundo lugar, el alineamiento de los actores en torno a las identidades ideológico-partidistas.

Existen percepciones diferentes en relación a las Conferencias Sectoriales en función de la ideología política de los representantes que participan en las mismas. El funcionamiento y la configuración que han adoptado las Conferencias Sectoriales son el resultado de una manera de entender el Estado de las Autonomías. La discusión sobre la naturaleza y alcance del Estado de las Autonomías se plasma en el campo de juego delimitado por las Conferencias y expresa sus distintas y contrapuestas lógicas, los objetivos que persiguen y la evaluación que realizan sobre estos órganos.

La visión que predomina entre los representantes territoriales que hemos entrevistado refleja que la creación de las Conferencias Sectoriales responde a un impulso, reprobado o aplaudido, que bajo el concepto de armonización busca un mayor control por parte del gobierno y de la administración centrales sobre los procesos de transferencia y desarrollo de las competencias. El resultado es la percepción unánime de la configuración de una estructura territorial de relaciones entre la administración central y las autonómicas de tipo jerárquico y vertical.

“Vamos a ver, yo creo que las Conferencias Sectoriales son un instrumento que se ha creado a través, o para una coordinación de una situación proveniente después de la LOAPA, por llamarlo de alguna forma. Ocurre que, en definitiva, son elementos de homogenización del sistema político.” (E01).

Según los interlocutores críticos esta concepción del Estado de las Autonomías se abre paso apoyada en una práctica y en una cultura política hegemónicas que la conciben como una manera cuasi-natural de estructuración política.

“Muchas veces lo que realmente es el Estado es mucho más la administración y los altos funcionarios permanentes que no los propios cargos políticos (...) Es decir, aquí el único gobierno es el central. El resto son administraciones delegadas que llevan las competencias tasadas, pero no por maldad ni por... Es por pura respiración incluso, con la mejor intención: “Vamos a hacer algo interesante. Vamos a compartir”” (E04).

En palabras de estos interlocutores, palabras que exigen una modulación en función de casos y momentos distintos, la práctica y el discurso de los actores partidistas (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español) e institucionales principales vienen a legitimar un liderazgo institucional de naturaleza vertical en la que la administración central, por medio del Ministerio correspondiente, adquiere una posición privilegiada.

“... el liderazgo era un liderazgo prácticamente absoluto por parte del Ministerio. No tanto, también, por la personalidad de los ministros de turno, sino porque realmente había toda una serie de materias que eran las que tenían que ver la Conferencia Sectorial, en la que realmente, la única capacidad de iniciativa procedía del ministerio de turno” (E11).

Desde un punto de vista favorable a la realidad arriba dibujada uno de nuestros entrevistados se expresa de forma muy elocuente:

“... en temas como educación y sanidad, creo que se ha ido demasiado lejos en la transferencia de competencias a las comunidades autónomas. (...) sinceramente, creo que se nos ha ido la mano, en otros países no tienen tanto” (E03).

Los reglamentos de las conferencias analizadas no diseñaban un esquema concreto de relaciones entre sus miembros y podrían haberse abierto a formas alternativas a la que se ha impuesto.

De hecho, actores entrevistados en este trabajo, ex Consejeros del Partit del Socialistes de Catalunya, de Iniciativa per Catalunya y del gobierno del Partido Socialista de Euskadi, se muestran favorables a un sistema organizativo multilateral de tipo federal.

Uno de ellos esboza así su proyecto de conferencia:

“La Conferencia acaba siendo sólo, estrictamente, el contenedor formal de unas conversaciones entre partidos que de alguna manera se trasladan allí y... Bueno, nosotros nos resistíamos a ese papel: “No, no. Es la Conferencia Sectorial la que debe trabajar y dar un fondo a propuestas. Y establecer grupos de trabajo que avancen. Y luego ya explicaremos a quien corresponda” (E04).

Otro de los entrevistados coincide en la propuesta:

“Pero si se quiere trabajar en serio hacia fórmulas verdaderas de cooperación (...) intentaría darle una posibilidad de trabajo autónomo, de trabajo propio, de iniciativa. (...) Es decir, que la Conferencia tuviera algún elemento propio, de personalidad propia, que le diera sentido a esta cooperación.” (E12).

Sin embargo las formas de entender las relaciones entre los actores territoriales que acabamos de describir no agotan las perspectivas de todos los entrevistados. Algunos de ellos optan por un esquema de relación bilateral entre la comunidad autónoma y la administración central que se situara fuera de la estructura organizativa de las Conferencias Sectoriales.

“... si todos tuviésemos el mismo nivel competencial, las mismas voluntades de autogobierno, los mismos problemas o atención a diferentes cosas, como los que tenemos lenguas propias, pero no, es que hay casos que no tienen esa situación. Por lo tanto a mí no me parece que las Conferencias Sectoriales sean el instrumento para una coordinación. Que haya que tener en un estado una determinada coordinación para fijar, no sé, los elementos básicos puros, todavía, pero yo vuelvo a plantear que nuestra referencia tiene que ser la bilateral” (E01).

En resumen, a través de sus declaraciones los entrevistados y entrevistadas reflejan otras opciones alternativas de cogobierno sobre las Conferencias Sectoriales, bien insistiendo en formas bilaterales bien en multilaterales. Frente a un órgano con un tipo de funcionamiento, calificado por gran parte de nuestros entrevistados y entrevistadas, de



tipo jerárquico y vertical, se plantean dos opciones diferentes, la primera es partidaria de reconvertirlas en estructuras más horizontales, más federalizantes y la segunda muestra una opción alternativa a la Conferencia Sectorial, la potenciación en su lugar de los órganos de encuentro bilateral entre Comunidades Autónomas y Estado.

Tal y como se ha señalado anteriormente los informantes coinciden en el papel que el alineamiento partidista va a jugar en la toma de decisiones que se dan en las Conferencias Sectoriales. La alineación es uno de los factores que en mayor medida parecen explicar el funcionamiento y la adopción de resoluciones de las Conferencias analizadas. La razón de este hecho deriva, como se ha explicado en el punto anterior, de la percepción de una estructura territorial de relaciones entre la administración central y las autonomías de tipo jerárquico y vertical. En efecto, al debilitarse el eje de decisión territorial se refuerza la competitividad entre partidos y fundamentalmente entre el partido de gobierno y el principal partido de la oposición. En el relato de los presentes se observa la polarización que este hecho provoca en los plenarios de las Conferencias y expresa que los representantes de las Comunidades Autónomas intervienen muchas veces más en función de los intereses de su partido político que en función de los intereses de su comunidad.

Como podemos observar en las entrevistas sea cual sea la adscripción partidista de los consultados el grado de coincidencia en el diagnóstico es significativa.

“Antes de la reunión de la Conferencia Sectorial había un trabajo de cocina que no solamente era técnico sino que también era político. El ministerio de turno, lógicamente quería que sus propuestas saliesen adelante y para ello había una labor de comunicación previa con las Comunidades Autónomas, fundamentalmente (...) con las Comunidades Autónomas afines para tener el apoyo de las Comisiones, de las Conferencias, de las Consejerías propias.” (E11)

“El perfil ideológico es importante. De hecho, básicamente, las comunidades socialistas se encontraban antes para hablar de cómo afrontar el tema, las comunidades del PP también,... a la Conferencia se iba con la decisión tomada y, por tanto, en la Conferencia se escenificaba la discrepancia o el acuerdo.” (E12).

“A lo que voy, imperaba la disciplina de partido versus una conversación que yo creo que debería haber sido cada vez más técnica”. (E14)

En los fragmentos que hemos seleccionado los informantes confirman el hecho del alineamiento en torno a los dos partidos mayoritarios e indican los efectos negativos que, en su opinión, provoca sobre el funcionamiento de las Conferencias; la politización general de los puntos del orden del día, la escenificación mediática del disenso y el vaciamiento de la dimensión de distribución territorial del poder político de las Conferencias.

## 5.2. Liderazgo personal: habilidades sociales y perfil formativo

Queremos diferenciar entre el liderazgo institucional otorgado por el ordenamiento jurídico y político analizado en el punto anterior y un liderazgo basado en habilidades sociales y capacidades profesionales de carácter más personal.

A lo largo de las entrevistas realizadas el ejercicio de un liderazgo individual basado en las habilidades sociales de los miembros de estos órganos, tales como el carácter dialogante, la capacidad de empatía o el carisma, son valoradas positivamente por los entrevistados como elementos favorecedores para el desarrollo de las Conferencias. En este punto es importante introducir una aclaración, para la mayoría de los interlocutores, este hecho, positivo, no indica que sean factores determinantes en el resultado final de las conferencias. Los rasgos ideológicos, la relación de fuerzas partidista que se da coyunturalmente, tienen un mayor peso en el proceso de toma de decisiones.

“Yo creo que es en todas las cosas, pero en la política una de las cosas que yo siempre he pensado que es un elemento fundamental, es el factor humano, la capacidad de relación o el tratar de entender. Si no hay una cierta empatía entre quienes están en un proceso de negociación, difícilmente se puede llegar a acuerdos, cuando hay muchas dificultades, pero se allana el camino, por llamarlo de alguna forma. (E01)

En el mismo sentido otro informante afirma:

“Ha habido momentos, aquí de nuevo entra el factor humano, el carácter que pueda tener el que más manda en la Conferencia Sectorial, es decir, el que la dirige, el Ministro o la Ministra. Si tú tienes

un carácter dialogante y vas genuinamente a escuchar, incluso la discrepancia, para ver si la puedes integrar, entonces tiene mucho valor. Si lo que vas es a pasar un rodillo porque tienes mayoría absoluta... entonces, carece de valor” (E02).

Apuntando a lo que recogíamos en el párrafo anterior, podemos observar cómo el factor personal queda bajo la influencia de elementos de otro carácter que pueden ayudar a que tenga una mayor repercusión. Algunos de nuestros interlocutores nos indican que las habilidades sociales tienen mayor influencia en los órganos de coordinación de segundo nivel, tales como las comisiones, por tratarse de ámbitos más proclives al consenso.

“En la Comisión General un porcentaje importante. O sea, la habilidad, el buen trato, el buen rollo, la capacidad de convencimiento, todas estas cosas yo creo que son muy importantes. En ámbitos en donde el consenso es lo que estás buscando.” (E12).

Los interlocutores convienen en que ámbitos más alejados de los escenarios mediáticos, habilitan una mayor influencia de los componentes del liderazgo de tipo personal que estamos analizando.

Finalmente, la relación profesional con la política sectorial en la que van a desarrollar su función es otro elemento que conforma la capacidad de liderazgo personal según las informaciones recogidas. La experiencia profesional, la trayectoria laboral, el conocimiento del sector son aspectos considerados importantes a la hora de evaluar las capacidades y el rendimiento de los miembros de las conferencias.

“A ver, ¿ahora qué hace falta, un hombre, una mujer? Venga, pues nombro a fulano de tal”, “Ya, pero no sabe nada de eso”, “Ya, pero bueno y qué, pues ya se enterará”. Pues no. Lo que pasa en sanidad es que no te enteras, porque es muy complejo... si tienes una curva de aprendizaje muy rápida puede que aprendas al tercer año y luego ya estás en elecciones, (...) esa incapacidad es muy importante porque el sector la nota enseñada. Y entonces la gente se distancia del tema”. (E14)

La cualificación profesional de los miembros de la Conferencia es presentada como elemento consustancial para el desarrollo del liderazgo personal y el funcionamiento adecuado de las Conferencias.

## 6. CONCLUSIONES

Las Conferencias Sectoriales aparecen en el sistema político administrativo español como el instrumento formal para canalizar las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Su estudio muestra, a primera vista, un universo diverso y unos orígenes y trayectorias con ritmos distintos; sin embargo, cuando se analizan las dinámicas de funcionamiento en cuanto a sus funciones, composición y asistencia, convocatoria y orden del día, órganos de preparación y apoyo y la toma de decisiones, se pueden apreciar una serie de aspectos compartidos, aunque no coincidentes, entre las tres Conferencias Sectoriales analizadas y sobre los cuales las percepciones de nuestros entrevistados aportan información y crítica sobre la dinámica operativa de éstas.

Desde el punto de vista del funcionamiento, la percepción del rendimiento de estos órganos respecto a la capacidad de cogobierno es baja, tal y como expresan nuestros entrevistados y entrevistadas, dependiendo, en gran medida, de factores de carácter político y humano que llegan a relativizar su potencial como verdaderos instrumentos para la canalización de la cooperación intergubernamental.

Por otra parte, hemos visto también cómo el impacto del factor humano, en su expresión de liderazgo personal, adquiere mayor importancia en los órganos de segundo nivel, mientras que el grado de institucionalización de las conferencias les hace inmunes a las relaciones personales en lo que toca a los alineamientos internos y la toma de decisiones. Estas siguen procedimientos pautados independientemente del perfil de las personas participantes.

En definitiva, la historia de las Conferencias Sectoriales es sintomática de las principales carencias del modelo territorial español. La relativa ausencia de actores que apuesten decididamente por la cooperación interterritorial vacía de contenido estas instituciones, redundando en la falta de gobierno compartido propia del modelo autonómico español. Un gobierno compartido que debería de ser, no lo olvidemos, la otra cara de la descentralización para avanzar a un modelo propiamente federal.

## 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Agranoff, R. (2006), *Federal asymmetry and intergovernmental relations in Spain*. Asymmetry Series edn. Montreal: Queen's University.
- Aja, E. (2014), *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza.

- Arbós, X., Colino, C., García, M.J. y Parrado, S. (2009), *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya.
- Colino Camara, C. (2014): “Relaciones Intergubernamentales en el sistema federal español: en búsqueda de un modelo” En López Basaguren, A. y L. Escajedo San Epifanio (Coord.) *Los caminos del federalismo y los horizontes del Estado Autonómico*. Ed. IVAP, Bilbao.
- Colino, C. Y Parrado, S. (2009), “Análisis de la práctica y la dinámica de los procesos formales e informales de las relaciones intergubernamentales”, en X. Arbós et al, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, Generalitat de Catalunya: 135 y ss.
- Duque Villanueva, J.C. (2007), “Las Conferencias Sectoriales”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 27.
- Lagos, M.G., Iglesias, A. y Álamo, R. (2010), “Solidaridad y financiación autonómica”, *Estudios de economía aplicada*, 28(1): 103-122.
- Linz, J.J., (1997), “Democracy, Multinationalism, and Federalism”. *Estudios / Working Papers* (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales), (103).
- Máiz, R., Beramendi, P. y Grau, M. (2002), “La federalización del Estado de las Autonomías: evolución y déficit institucionales” en J. Subirats y R. Gallego (coords.), *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: CIS.
- Marks, G., Hooghe, L. y Schakel, A. (2008), “Measuring Regional Authority”, *Regional & Federal Studies*, 18 (2): 111-121. DOI:10.1080/13597560801979464.
- Mendoza, X. (1990): “Técnicas gerenciales y modernización de la administración pública en España”, *Documentación Administrativa*, n.º 223. INAP, Madrid.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2009, 2010, 2011 y 2012). En línea: [http://seap.minhap.gob.es/es/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales/Documentacion.html](http://seap.minhap.gob.es/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion.html) (última consulta: noviembre 2014)
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP): Informes sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales (años 2002 y 2007). En línea: [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Periodicas/parrafo/011110/text\\_es\\_files/Publicacion.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/011110/text_es_files/Publicacion.pdf) (última consulta: noviembre de 2014).
- Mondragón, J, Elizondo A., De La Peña A., Juaristi F. y Mokoroa J.L. (2015): *Análisis de las conferencias sectoriales (2001-2012): valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos y dinámica de funcionamiento*. INAP, Madrid.
- Moreno, L. (1997): *La federalización de España. Poder político y territorio*. Ed. Siglo XXI, Madrid.
- Peña Díez, J.F. (2010), “De una Administración prestacional a una relacional en el estado de las autonomías. Luces y sombras de una experiencia inédita”, *Documentación administrativa*, 286: 59-78.
- Pérez García, F., (2002), “La financiación del Estado autonómico: una lectura de veinte años de descentralización” en A. Cuco, J. Romero y J. Farinos, ed., *La organización territorial del Estado, España en Europa: un análisis comparado*. Universitat de València: 41-66.
- Romero González, J. (2005), “El Gobierno del territorio en España. Balance de iniciativas de coordinación y cooperación territorial”, *Boletín de la AGE*, 39: 59-86.
- Ruiz González, J.G. (2012): “La cooperación intergubernamental en el Estado autonómico”: Situación y perspectivas”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 15: 288-327.
- Ruiz González, J.G. (2013), *Logros y retos de las Conferencias Intergubernamentales en España*. Working Paper GIGAPP.
- Tajadura Tejada, J. (2010), “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, *Revista jurídica de Navarra*, 49: 137-181.
- Vega García, A. (2014), “El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: Aplicación y límites”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 20: 214-277.
- Wright, D. S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.



## ANEXO I. FICHA TÉCNICA DE LAS ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD

| Entrevista n.º | Ámbito               | Comunidad Autónoma/<br>Ministerio                        | Partido Político | Cargo  | Fecha realización entrevista |
|----------------|----------------------|--|------------------|--|------------------------------|
| 01             | Educación            | País Vasco   | EA               | Consejero/a  | 19-05-2014                   |
| 02             | Educación            | País Vasco   | PSE              | Consejero/a  | 10-06-2014                   |
| 03             | Educación            | Madrid   | PP               | Consejero/a  | 22-04-2014                   |
| 04             | Educación            | Cataluña   | PSC              | Consejero/a  | 25-04-2014                   |
| 05             | Sanidad              | Cataluña   | PSC              | Consejero/a  | 08-05-2014                   |
| 06             | Medio Ambiente       | Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente | -                | Secretario de la Comisión de Medio Ambiente              | 22-06-2014                   |
| 7              | Medio ambiente       | Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente | -                | Secretaria de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente | 16-05-2014                   |
| 08             | Sanidad              | Cataluña   | CDC              | Consejero/a  | 17-06-2014                   |
| 09             | Medio Ambiente       | Cataluña   | ICV              | Consejero/a  | 20-06-2014                   |
| 10             | Medio Ambiente       | País Vasco   | EA               | Consejero/a  | 26-06-2014                   |
| 11             | Medio Ambiente       | Madrid   | PP               | Consejero/a  | 16-05-2014                   |
| 12             | Educación            | Cataluña   | PSC              | Director General   | 18-07-2014                   |
| 13             | Cooperación Autónoma | Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas       | -                | Subdirector General de Cooperación Autónoma              | 12-10-2014                   |
| 14             | Sanidad              | País Vasco   | PSE              | Consejero/a  | 24-07-2014                   |
| 15             | Cooperación autónoma | Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas       | -                | Subdirectora General Adjunta de Cooperación Autónoma     | 12-10-2014                   |
| 16             | Medio ambiente       | País Vasco   | EA               | Viceconsejero  | 22-05-2014                   |

## La gestión transversal de género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes<sup>1</sup>

Mònica Gelambí Torrell

Atena Gender Consulting

[atena@atenagenderconsulting.eu](mailto:atena@atenagenderconsulting.eu)

### Resumen

*En este artículo analizamos la implementación de la gestión transversal de género en los ayuntamientos catalanes. Se analizan las dificultades y resistencias presentes en los ayuntamientos catalanes para introducir la transversalidad de género en las distintas áreas municipales, elementos que se han visto agravados a causa de los actuales recortes financieros y competenciales que afectan al ámbito local. El estudio intenta dar respuesta a dos preguntas: ¿Por qué la gestión transversal de género aún no es una realidad en los ayuntamientos catalanes? ¿Qué cambios se tienen que producir en la dinámica municipal para que se incluya la igualdad de género en todas las políticas? El artículo se basa en el análisis DAFO realizado a partir de los datos empíricos obtenidos en 7 sesiones de trabajo (grupos de discusión) con personal técnico de los ayuntamientos catalanes de la provincia de Barcelona. Se ha podido observar como las resistencias institucionales a implementar la gestión transversal de género influyen en el personal técnico y dificultan el trabajo realizado desde las concejalías de igualdad.*

### Palabras clave

*Políticas públicas, gestión local, igualdad de género, transversalidad de género, crisis económica, Cataluña.*

## Gender mainstreaming in times of austerity. An analysis of the Catalan municipalities

### Abstract

*In this article, the author analyses the implementation of gender mainstreaming in Catalan municipalities. The analysis highlights the difficulties and resistances to introduce gender mainstreaming in the local government and its public policies. Among those obstacles, special attention is given to the negative economic context and how it impacts on gender mainstreaming. Two questions structure this paper: Why the gender mainstreaming is not yet a reality in the Catalan municipalities? What changes need to be triggered and occur in the municipal dynamics for gender equality to be included in all policies? The article is based on the SWOT analysis from empirical data obtained in seven working groups with technical staff of the Catalan municipalities in the province of Barcelona. We argue that the institutional resistances to implement the cross-gender management influence the technical staff and hinder the work from the departments of equality.*

### Keywords

*Public policies, local government, equality policies, gender mainstreaming, economic crisis, Catalonia.*

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la ponencia presentada en el XII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, celebrado en la Universidad del País Vasco del 13 al 15 de julio 2015. Agradezco todos los comentarios recibidos y que se han tenido en cuenta en su redacción final.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo es una reflexión sobre la situación en que se encuentran hoy en día las políticas transversales de género en los ayuntamientos catalanes. Se trata de analizar su estado de salud en un momento de crisis económica, en el que el ámbito local es víctima de importantes recortes presupuestarios y competenciales. El contexto actual de la política local se caracteriza por los recortes existentes a causa de la crisis<sup>2</sup> y la reforma competencial realizada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que despoja a los Ayuntamientos de muchas de sus competencias en el ámbito social y de igualdad.

Entendemos por políticas de igualdad de género todas las políticas que se realizan para garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres desde el ámbito local, siendo las políticas transversales de género su tipología más moderna. En este análisis han sido incluidas dentro de las políticas transversales de género todas aquellas políticas municipales que teniendo otro objetivo principal, por ejemplo, fomentar el deporte de base, ofrecer una alternativa cultural a la juventud o fomentar la ocupación de personas desocupadas de larga duración, hayan incorporado en su diseño la consciencia de género, es decir, la consciencia que los hombres y las mujeres tienen experiencias distintas en los diferentes ámbitos y que cualquier decisión tiene un impacto en las relaciones de poder existentes entre géneros. Este estudio no se centra en las políticas que se están diseñando desde las concejalías de igualdad, sino en las políticas que se realizan desde el resto de concejalías y a las que se ha incorporado el objetivo de la igualdad de género.

El artículo se basa en las conclusiones obtenidas con el trabajo empírico del proyecto “Una propuesta de ‘gafas de igualdad de género’ para el mundo local”, ganador de la edición del 2014 de las Ayudas a la Investigación Francesca Bonnemaison en igualdad de oportunidades y género de la Diputación de Barcelona. Se han analizado las conclusiones de los 7 grupos de discusión, celebrados en los meses de enero a junio del 2015<sup>3</sup>.

El estudio parte de la constatación que las políticas locales de igualdad en Cataluña han hecho un largo camino en los últimos veinte años gracias al trabajo realizado desde las concejalías de igualdad<sup>4</sup>, rescontrando resultados positivos. Por una parte, tenemos la edición de múltiples Planes de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres<sup>5</sup> (PIO) diseñados con la participación, en algunos casos, de varias concejalías municipales. Los primeros PIO fueron diseñados en los años 1990 convirtiéndose en el instrumento más utilizado por los municipios catalanes, como demuestra el hecho que en el 2010 un 17% de los municipios catalanes ya tenía un plan local (162 municipios, que representan un 92% de los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes, lo que implica la cobertura de un 71% de la población catalana) (Alfama, 2012: 6). Por otra parte, encontramos distintas experiencias exitosas de políticas locales de igualdad, en ámbitos bien diversos, como es la aprobación del Plan de Transversalización de Género del Ayuntamiento de Terrassa (2007-2011), o la aplicación de la perspectiva de género en la intervención realizada en el barrio de El Congost del Ayuntamiento de Granollers, dentro de la Ley de barrios; o el programa sobre la mejora en la calidad de la ocupación de las mujeres jóvenes en el Ayuntamiento de Sant Boi del Llobregat; o el Protocolo contra la mutilación genital aprobado por el Ayuntamiento de Mataró; o la publicación por parte del Ayuntamiento de Gavà de las recomendaciones para la implementación de la perspectiva de género en el proyecto urbano como guía sobre la planificación urbana con perspectiva de género.

Esta realidad nos sitúa en un contexto donde las políticas de igualdad de género se han consolidado como ámbito sectorial (Alfama, etl al 2014: 79), encontrándonos con una diversidad de experiencias, de tamaño e impacto muy distinto, que generan notables diferencias entre los ayuntamientos (Alfama 2012: 4).

La estrategia del mainstreaming de género persigue ser transformadora porque parte de la asunción que las desigualdades de género son estructurales, por lo que se tendrá que incluir en toda política que se haga desde la administración. La definición más utilizada y traducida de gestión transversal de género es la que propuso Mieke Verloo dentro del Grupo de Expertas del Consejo de Europa: “*la (re)organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas*” (EG-S-MS, 1999).

2 Según Rubery (2014), las políticas de austeridad representan una “coyuntura crítica” para las políticas de igualdad y sociales en Europa que podrían hacer retroceder los avances conseguidos en estos ámbitos en los países europeos desde el final de la segunda guerra mundial (Lombardo y León, 2014: 15).

3 Ofreceremos más información sobre el trabajo empírico realizado en el apartado dedicado a la metodología.

4 Las primeras concejalías de mujeres o de igualdad se crearon en Cataluña el año 1987 (De la Fuente et. al, 2009: 43).

5 Los planes son instrumentos políticos de actuación, que después de analizar la realidad sobre la que se quiere intervenir mediante la elaboración de un diagnóstico de género, deciden las mejores acciones o estrategias que se pueden utilizar para lograr los objetivos políticamente decididos (Arranz, 2000: 39).

La literatura existente ha constatado la existencia de numerosas dificultades para introducir la perspectiva de género en las políticas finales<sup>6</sup> (Alonso, 2015:48). En Cataluña muchos ayuntamientos consideran que están realizando políticas transversales de género porque han diseñado un Plan de Igualdad de Oportunidades entre hombres y mujeres (PIO) con la participación de distintos departamentos y áreas municipales, y porque trabajan en distintos proyectos transversales con otros departamentos (Gelambí, 2005). Aunque se trate de experiencias positivas a favor de la igualdad de género mediante un diseño transversal continúan siendo proyectos concretos, con un impacto limitado, diseñados o liderados por la concejalía de igualdad, y que no implican un cambio ni en la política principal, ni en el modo de actuar en la toma de las decisiones cotidianas de la administración pública.

Por lo tanto, a pesar de todos estos esfuerzos y experiencias positivas es muy difícil afirmar que los ayuntamientos catalanes tienen incorporada la gestión transversal de género en todas las políticas locales, ya que no es una perspectiva que sea compartida e incida en todos los ámbitos, en todas las políticas y en todos los servicios<sup>7</sup>. Y es aquí donde se ubican nuestras preguntas de investigación, ¿Por qué la gestión transversal de género aún no es una realidad en los municipios catalanes? ¿Qué cambios se tienen que producir en la dinámica municipal para que se incluya la igualdad de género en todas las políticas? Para dar respuesta se ha considerado importante seguir los siguientes pasos, que son los distintos apartados que trataremos en este artículo:

Primero: introducir conceptualmente las políticas de igualdad de género y analizar cuál es su estado de salud según las personas que asumen técnicamente su realización desde las concejalías de igualdad en los ayuntamientos catalanes, en este momento de recortes.

Segundo: evaluar el trabajo realizado en los ayuntamientos a favor de la gestión transversal de género mediante un análisis DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades) de las concejalías de igualdad y las estrategias de transversalidad.

Tercero: realizar propuestas con el objetivo que, desde las distintas áreas municipales, se implemente la transversalidad de género.

## METODOLOGÍA

Las aportaciones que se realizan en este artículo se basan en los debates que se han producido en los 7 grupos de discusión que se han realizado dentro del proyecto, aún en fase de ejecución y que persigue analizar las dificultades y resistencias presentes en los ayuntamientos para introducir la transversalidad de género en distintas áreas municipales, para poder en un segundo momento diseñar instrumentos específicos que ayuden a este proceso.

Las 7 áreas que han sido objeto de estudio son: 1) igualdad de género; 2) servicios a las personas y cohesión social; 3) urbanismo, vivienda y movilidad; 4) promoción económica, ocupación y trabajo; 5) sanidad y salud pública; 6) educación, cultura y deporte; y 7) formación, comunicación y recurso humanos.

Las sesiones de trabajo, de 4 horas cada una, se han realizado en las sedes de los distintos ayuntamientos adheridos al proyecto. No es posible afirmar que los ayuntamientos que han participado sean representativos de la realidad catalana o de la provincia de Barcelona, donde se ubica el estudio, pero sí que se pueden catalogar como interlocutores privilegiados para analizar la implementación de la gestión transversal de género, por dos razones, estar trabajando activamente a favor de la igualdad de género y por estar interesados en mejorar la implementación de la gestión transversal de género en todo el consistorio. Se trata de ayuntamientos que se han interesado por el trabajo, desde un primer momento, respondiendo positivamente a la carta que se envió por e-mail presentando el proyecto y buscando ayuntamientos colaboradores.

El primer grupo focal tuvo lugar el 26 de enero del 2015 y el último el 16 de junio del 2015. En todas las reuniones ha participado personal técnico del área de igualdad y de otros ámbitos municipales y personal técnico de la Diputación de Barcelona como se puede observar en el cuadro 1.

<sup>6</sup> Podemos constatar esta dificultad en el estudio realizado por Daly sobre la implementación de la gestión transversal de género en los países de la UE. Una de las 3 tendencias que descubrió es la falta de claridad del concepto. Las administraciones realizaban un mix personalizado entre las distintas tipologías de políticas de igualdad creando su propia definición de políticas transversales de género, de esta forma organismos que realizaban políticas muy distintas podían afirmar que estaban implementando la transversalidad cuando no era cierto (2005: 439).

<sup>7</sup> Alfama, et. al (2014: 80) nos confirman esta situación a nivel de España cuando explican que antes del inicio de la crisis financiera del 2008 el desarrollo de las políticas de igualdad de género en España era muy notable, y a pesar de ello el éxito de la estrategia de la gestión transversal de género se tenía que calificar como lento, limitado, parcial y desigual en función de ámbitos sectoriales, territoriales y niveles administrativos.

CUADRO 1. COMPOSICIÓN DE LAS SESIONES DE TRABAJO

| Tema de debate. Fecha y lugar                                       | Número ayuntamientos | Personas ámbito igualdad |         | Personas de otros ámbitos |         |
|---|----------------------|--------------------------|---------|---------------------------|---------|
|   |                      | Mujeres                  | Hombres | Mujeres                   | Hombres |
| Políticas Igualdad. 26.01. 2015. Granollers.                        | 7                    | 10                       | 3       |                           |         |
| Servicios a las personas. 25.02.2015. Terrassa.                     | 9                    | 11                       | 1       | 2                         | 1       |
| Urbanismo, vivienda y movilidad. 23.03.2015. St. Boi del Llobregat. | 8                    | 10                       | 0       | 1                         | 2       |
| Promoción económica, trabajo y ocupación. 14.04.2015. Sitges.       | 8                    | 12                       | 0       | 9                         | 2       |
| Sanidad y salud pública. 24.04.2015. Mataró.                        | 6                    | 9                        | 1       | 4                         | 0       |
| Educación, cultura y deporte. 5.05.2015. St. Sadurní d'Anoia.       | 9                    | 11                       | 0       | 5                         | 3       |
| Recursos Humanos, comunicación y formación. 16.06.2015. Gavà.       | 8                    | 11                       | 0       | 4                         | 0       |

La sesión con menos ayuntamientos ha contado con la presencia de 6 consistorios y la que más con 9. Los grupos de trabajo que ha tenido una menor presencia han participado 13 personas mientras que el grupo más numeroso ha sido de 23 personas provenientes de distintas administraciones locales. En 3 sesiones ha participado una especialista externa con el objetivo de situar el tema y fomentar el debate<sup>8</sup>.

Resumiendo, en las sesiones han participado un total de 13 ayuntamientos<sup>9</sup> y 60 personas provenientes de la administración local. Todos los ayuntamientos que han participado en el proyecto son de la provincia de Barcelona.

En los distintos grupos focales se han debatido los mismos puntos: 1) las principales desigualdades y diferencias de género que influyen a las políticas del sector objeto de análisis. 2) la autonomía y capacidad de decisión del ayuntamiento, en el ámbito de intervención, para incluir la igualdad de género en sus propuestas. 3) las políticas específicas que ya están realizando los ayuntamientos con perspectiva de género (buenas prácticas); 4) los cambios que se tendrían que introducir para incorporar la igualdad de género en las políticas que el ayuntamiento realiza; 5) los recursos necesarios para que desde el departamento concreto se realice esta apuesta por la transversalidad de género; y 6) el rol que la concejalía o área de igualdad de género tendría que asumir en este proceso a favor de la gestión transversal de género.

A partir de toda la información obtenida en las sesiones de trabajo se ha elaborado un análisis DAFO sobre la implementación de la gestión transversal de género en los ayuntamientos catalanes.

## LOS AYUNTAMIENTOS Y LA GESTIÓN TRANSVERSAL DE GÉNERO: MARCO LEGAL Y CONCEPTUAL

Los ayuntamientos catalanes realizan políticas de igualdad de género desde inicios de los años 1990. Dentro de las políticas de igualdad de género podemos diferenciar 3 grandes tipologías (Rees, 1998, Daly 2007): políticas por un trato igual<sup>10</sup>, políticas de acción positiva o discriminación positiva<sup>11</sup> y políticas transversales de género.

<sup>8</sup> Adriana Cicoletto, del colectivo Punto 6 de Barcelona participó en la sesión sobre urbanismo, vivienda y movilidad (Sant Boi del Llobregat, 23/03/2015). Laia Serra, miembro del consejo redactor de la revista digital Dones participó en la sesión sobre salud pública (Mataró, 24/04/2015). Y M. Ángeles Cabré, escritora y directora del Observatorio Cultural de Género participó en la sesión sobre educación, cultura y deporte (Sant Sadurní d'Anoia, 5/05/2015).

<sup>9</sup> Los Ayuntamientos que han participado en las distintas sesiones de trabajo, en una o más sesiones, son los siguientes. En paréntesis ofrecemos su población en el 2014 según datos de IDESCAT. Ayuntamientos de Granollers (59.930), Sitges (28.171), Sant Boi de Llobregat (83.107), Sant Sadurní d'Anoia (12.590), Gavà (46.326), Terrassa (215.517), Mataró (124.280), Mollet del Vallès (51.719), Esparraguera (21.685), Vilafranca del Penedès (39.221), Igualada (38.751) y El Prat del Llobregat (62.866).

<sup>10</sup> Las políticas antidiscriminatorias que se han realizado en los países occidentales son las que responden a la estrategia de igualdad de oportunidades y buscan combatir la discriminación de las mujeres (Astelarra 2008: 91).

<sup>11</sup> Las políticas de acción positiva son políticas que buscan asegurar una igualdad en los resultados mediante acciones dirigidas exclusivamente a las mujeres, con el objetivo que puedan superar los obstáculos que impiden que tengan las mismas oportunidades que los hombres. Se trata de políticas finalistas porque tienen objetivos cuantitativos (Varela 2001).



Las políticas transversales de género fueron explícitamente presentadas, por primera vez, por la Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres de Naciones Unidas celebrada en Pekín en 1995.

Como expone el Grupo de Expertas en Gestión Transversal de Género del Consejo de Europa en su informe del año 1999 “*el mainstreaming de género no puede reemplazar ni redundar en los mecanismos y políticas existentes en materia de género. (...) El mainstreaming y la política específica de igualdad no son solamente estrategias duales y complementarias, sino que forman una estrategia ‘doble’*” (27-31). Por este motivo es necesario realizar simultáneamente, siguiendo la tipología de Rees (1998), políticas por un trato igual, políticas de acción positiva o discriminación positiva y políticas transversales de género.

El concepto de gestión transversal de género tiene una dimensión práctica y una dimensión teórica. En su dimensión práctica, la transversalidad de género es un proceso que promueve la igualdad de género. También es un intento de mejorar la efectividad de las políticas principales gracias a visibilizar la natura de género de sus presunciones, procesos y resultados. En su dimensión teórica, la transversalidad de género es un proceso de revisión de los conceptos claves para definir un mundo con visión de género, en vez de la vía para construir una teoría del género separatista (Walby, 2005: 321).

Por lo tanto, diseñar políticas transversales de género implica conocer la realidad concreta de los hombres y de las mujeres de la ciudad, prestando especial atención al peso que se atribuye a los roles de género y a las jerarquías, desigualdades y discriminaciones de género existentes y que producen, re-producen o reducen estas políticas. Las políticas tienen que contemplar las diferencias de género al mismo tiempo que intentar resolver o como mínimo reducir las jerarquías, desigualdades y discriminaciones de género. Para ello es imprescindible plantearse el impacto de género que puede tener cualquier actuación y diseñarla para que este impacto sea siempre mínimo, es decir, asegure igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Y este trabajo ha sido realizado en los últimos años en los ayuntamientos catalanes desde las concejalías de igualdad elaborando Planes de Igualdad de Oportunidades y políticas dirigidas a incidir en problemáticas que aún afectan principalmente a las mujeres (Gelambí, 2008).

Teniendo en cuenta que las concejalías de igualdad están realizando un buen trabajo pero que de ellas no dependen todas las políticas municipales este artículo quiere analizar las otras políticas, porque todas las actuaciones realizadas por las administraciones públicas se ven afectadas por las desigualdades de género porque estas desigualdades son estructurales (Alonso, 2015: 14). Y solamente cuando este enfoque sea compartido por todo el ayuntamiento podremos hablar de su real implementación, teniendo en cuenta que el objetivo de la gestión transversal de género tiene que ser transformador y no ‘integracionista’, ya que no se trata de abordar asuntos de género dentro del paradigma político existente, sino un cambio en la agenda (agenda-setting) (Jahan, 1995).

Y este análisis se realiza en un momento en que la gestión transversal de género no es una opción libre de las personas que trabajan en un ayuntamiento, sino una obligación legal recogida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>12</sup>, en la LO 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>13</sup> y en la Ley catalana de igualdad, Ley 17/2015 de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>14</sup>.

Aunque, como exponen Lut Mergaert y Emanuela Lombardi (2014: 3) en relación a la implementación del mainstreaming de género dentro de las políticas de la Unión Europea, la incorporación de la transversalidad de género como principio burocrático no evita la existencia de resistencias individuales e institucionales que impiden que la estrategia de implementación sea efectiva. Las instituciones pueden facilitar la implementación de la gestión transversal de género proporcionando recursos, tiempo, poder para tomar decisiones y formación para poder realizar los cambios necesarios (Mergaert y Lombardi, 2014: 4). Como explica Mazey (2000: 339) las instituciones constituyen importantes filtros que pueden apoyar o crear resistencias a los cambios políticos. Los individuos que trabajan en las organizaciones perciben si existe o no existe un compromiso de la misma con la gestión

12 El Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006 establece en su título preliminar que los poderes públicos tienen que promover los valores de la libertad, la democracia, la igualdad, el pluralismo, la paz, la justicia, la solidaridad, la cohesión social, la equidad de género y la sostenibilidad. Principio que desarrolla en su artículo 41 dedicado a la perspectiva de género, cuando en su punto 2 especifica que “los poderes públicos deben garantizar la transversalidad en la incorporación de la perspectiva de género y de las mujeres en todas las políticas públicas para conseguir la igualdad real y efectiva y la paridad entre mujeres y hombres”.

13 La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres dice que las administraciones públicas tendrán que integrar la igualdad de género en sus políticas y presupuestos. Concretamente el artículo 15 apuesta con las siguientes palabras por la transversalidad de género: “El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los Poderes Públicos. Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades”.

14 La Ley catalana 17/2015 incluye la transversalidad de la perspectiva de género y de las políticas de igualdad de género entre los principios de actuación de los poderes públicos recogidos en el artículo 3.

transversal de género y consecuentemente reaccionan dando apoyo o resistiéndose a las iniciativas de igualdad de género (Rao y Kellenher, 2005). En algunos casos la resistencia individual tiene su origen en el sentimiento de incapacidad que deriva de la falta de recursos y habilidades para implementar la gestión transversal de género (Mergaert 2012: 63-64). Esta resistencia individual está íntimamente conectada con la resistencia institucional, que se puede resumir como la resistencia de la institución a proporcionar actores con conocimientos y capacidades para implementar la gestión transversal de género (Mergaert y Lombardi, 2014: 8).

## DIAGNÓSTICO DE LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO MUNICIPALES EN LA ACTUAL CRISIS ECONÓMICA

Los ayuntamientos catalanes viven en un contexto de recortes, recortes presupuestarios como consecuencia de la crisis económica; y recorte de competencias derivados de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

La crisis económica que vive Europa desde hace unos años ha tenido un impacto en las políticas locales de igualdad de género, de la misma forma que ha provocado un impacto desigual en mujeres y hombres debido a su diferente posición socioeconómica de partida y a las medidas de corte liberal que se han implementado y que implican importantes recortes en el gasto social, produciendo una re-privatización de los servicios de cuidado (Alfama et. al 2014: 75; Gálvez 2013: 84). Estas políticas de austeridad están creando fuertes desigualdades de género por cuanto afectan a las mujeres como empleadas, usuarias y posibles proveedoras sustitutas de los servicios sociales (Gálvez, 2013: 89; Alfama et. al 2014: 77).

La Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRSAL), ha reducido de forma importante las competencias de los ayuntamientos en el ámbito de los servicios a las personas y en el tema de las políticas de igualdad (Lombardo y León, 2014; Alfama et. al 2014: 85). Aunque con la aprobación de la Ley catalana de Igualdad, el pasado 8 de julio de 2015<sup>15</sup>, podemos considerar que se ha realizado la delegación de competencias en materia de políticas de igualdad de género a los entes locales de Catalunya, como se pide en el art. 27.3.c) de la LRSAL.

Este contexto ha repercutido en las políticas de igualdad municipales, pudiendo señalar algunos impactos<sup>16</sup>. Por un lado, se ha producido la reducción del número de personas especialistas en igualdad de género contratadas dentro de las administraciones locales. La figura del agente de igualdad, creada por la Generalitat de Cataluña y las diputaciones provinciales, no se ha consolidado al interno de los Ayuntamientos. También se están produciendo cambios de ubicación de las técnicas de igualdad de género y ampliación de sus responsabilidades; ello implica una reducción del tiempo a disposición para el diseño de políticas de igualdad de género. Por otro lado y en relación a las políticas de igualdad, se observa, en primer lugar, la desaparición de programas específicos con objetivos de igualdad de género que se realizaban desde distintas áreas municipales, por ejemplo, sobre el fomento de la emprendeduría femenina o el deporte femenino de competición. En segundo lugar, la desaparición de la atención que se prestaba a determinados colectivos de mujeres en programas o políticas que no dependían de la concejalía de igualdad como consecuencia de un doble efecto que ha provocado la crisis, por una parte la reducción de los recursos a disposición, y por otra parte el incremento del número de personas solicitantes de determinados servicios. Este doble fenómeno ha provocado la eliminación de servicios específicos dirigidos a colectivos de mujeres con necesidades específicas. Por ejemplo, en el momento que incrementa el número de personas sin trabajo y se reduce el presupuesto del departamento de promoción económica se eliminan los programas que se realizaban dirigidos a mujeres, por ejemplo, para empoderar a mujeres jóvenes en el mercado de trabajo, o para mejorar la empleabilidad de mujeres mayores de 45 años. Y en tercer lugar, la reducción de las políticas realizadas desde la misma área o departamento de igualdad porque en el momento que los recursos disminuyen muchos ayuntamientos han tenido que centrarse en el problema de la violencia de género. Y por último y como consecuencia de todo ello se observa una reducción drástica y, en algunos ayuntamientos, la desaparición de las políticas internas dirigidas a la transversalización de las políticas de género.

La relevancia de estos impactos no es uniforme, depende de la importancia política y estratégica que se ha dado a las políticas de igualdad dentro de cada ayuntamiento. Es importante tener en cuenta que existe una politización de las políticas de igualdad de género como se puede comprobar en varios estudios recientes, en los que analizan

<sup>15</sup> La Ley de igualdad efectiva de mujeres y Hombres aprobada por el Parlamento el 8 de julio 2015 establece en su artículo 6 las funciones de los entes locales de Catalunya y elabora una lista de las funciones en materia de igualdad de género que corresponde a los municipios. Es interesante destacar el punto d) que establece “crear y adecuar los mecanismos necesarios para integrar la transversalidad de género en sus actuaciones políticas”. En este mismo artículo la Generalitat se compromete a complementar la suficiencia financiera de los municipios con relación a estas funciones.

<sup>16</sup> Conclusiones obtenidas en los grupos de discusión, constataciones realizadas por el personal técnico de los ayuntamientos que han participado en el proyecto.

el cambio de gobiernos de izquierdas a gobiernos conservadores y la pérdida de poder de las políticas de igualdad de género y del enfoque de género en el diseño de las políticas sociales (Otero y Bouzas, 2012; Paleo y Alonso, 2014)

## ANÁLISIS DAFO DE LAS POLÍTICAS MUNICIPALES DE IGUALDAD DE GÉNERO

Teniendo en cuenta estas restricciones este análisis DAFO (cuadro 2) busca examinar los elementos que facilitan y dificultan la implementación de la gestión transversal de género en las políticas municipales<sup>17</sup>.

En primer lugar, para realizar políticas de igualdad de género e implementar una estrategia de transversalidad de género en el ayuntamiento, se han señalado los siguientes aspectos como **fortalezas**:

*Tener un liderazgo político claro.* Para que un ayuntamiento trabaje a favor de la gestión transversal de género es clave la existencia de una clara intencionalidad política<sup>18</sup> por parte del equipo de gobierno, y que la responsabilidad política de las políticas de igualdad recaiga sobre alguien comprometido personalmente con este objetivo y que tenga peso dentro del equipo de gobierno, lo que garantiza su presencia en todas las discusiones importantes de ciudad. Solamente cuando existe una clara dirección y apuesta política la implementación transversal de género no depende de la sensibilidad o buena voluntad del personal técnico<sup>19</sup>.

Tener una *concejalía específica* que se ocupe de las políticas de igualdad de género es una fortaleza porque ayuda a visibilizar el compromiso con la igualdad de género, sea hacia el interno de ayuntamiento, sea hacia fuera, hacia la ciudad; y además se convierte en *un punto de referencia en temas de igualdad* de género, elemento clave para empoderar esta concejalía. Se reclama una concejalía con presupuesto y con recursos humanos especializados. Y si es posible elegir donde ubicar esta concejalía se apuesta por colocarla en presidencia. Es importante señalar que si existe un liderazgo político claro y con poder dentro del ayuntamiento no se considera tan necesaria la presencia de esta concejalía, siempre que exista personal experto que trabaje el tema dentro del organismo<sup>20</sup>.

La presencia en el ayuntamiento de *personal técnico especializado en igualdad de género*. Las personas que dentro de las administraciones se ocupan, normalmente, de estos temas son personas con un elevado grado de formación y especialización en igualdad de género, experticia que se considera imprescindible para incorporar la igualdad de género en todas las políticas públicas. Con el paso de los años se ha demostrado que se trata de un proceso que no se hace solo y sobretodo que necesita de un apoyo técnico especializado.

En muchos casos los ayuntamientos no pueden olvidar su compromiso con la igualdad de género porque la concejalía de igualdad ha sido capaz de crear una *red de relaciones con las asociaciones de la ciudad*. Los ayuntamientos que han logrado establecer contactos con las asociaciones de mujeres, feministas y por la igualdad de género de la ciudad han podido consolidar su presencia dentro del consistorio, han institucionalizado la demanda ciudadana. El problema que se detecta es que se trata de un tejido asociativo que no tienen todas las ciudades y que en aquellas donde existe hay poca rotación generacional, lo que se ve como un riesgo en un futuro no muy lejano.

Se puede hablar de fortaleza cuando *el mismo ayuntamiento ha creado una norma* que obliga a la implementación de la gestión transversal de género, ya sea incorporando su compromiso con la transversalidad de género en el Plan de Mandato, en el Programa de Actuación Municipal (PAM) o en el Reglamento Orgánico Municipal (ROM).

Tener un *Plan de Igualdad de género (PIO)* que establezca distintos objetivos en diversos ámbitos y obligue a realizar acciones específicas es positivo. El proceso conjunto de diseño del PIO es un excelente proceso pedagógico para entender, desde las distintas áreas, qué quiere decir trabajar con perspectiva de género. Además de ser una buena estrategia para asegurarse un mínimo de acciones que persiguen la igualdad de género. En algunos ayuntamientos, por el contrario, realizar un Plan ha tenido un efecto negativo en la apuesta por la transversalidad porque ha sido la excusa para no introducir cambios en su dinámica cotidiana y para no sentirse obligados a realizar nada más.

Y en último lugar, pero no por ello menos importante, *los resultados positivos obtenidos gracias a realizar políticas de igualdad de género* son una fortaleza que se tiene que utilizar para convencer de la necesidad y utilidad

17 El proyecto inició con una sesión en la que evaluó el estado de salud actual de las políticas de igualdad de género en los ayuntamientos catalanes, prestando especial atención a los elementos que facilitan y dificultan la introducción de la gestión transversal de género en las políticas municipales. Es interesante tener en cuenta que el diagnóstico fue realizado por personal técnico responsable de estas políticas en distintos ayuntamientos de la provincia de Barcelona. Las conclusiones de esta sesión han sido reforzadas y completadas con las discusiones realizadas en el resto de sesiones.

18 Gago y Rodrigo en su estudio sobre los municipios de la Comunidad de Madrid especifican esta necesidad (2014: 364).

19 Una característica que han destacado los estudios sobre la implementación de la gestión transversal de género es que la sensibilidad de la persona con responsabilidades técnicas es relevante cuando no existe una clara directriz política, lo que comporta que implementar el enfoque de género acabe siendo una decisión personal (Gelambi, 2005; Alfama, 2012).

20 Otero y Bouza en relación a la existencia de una concejalía reconocen que la escasa o nula voluntad política para aplicar la perspectiva de género a las políticas municipales representa el principal obstáculo para conseguir la necesaria coordinación con independencia de la opción estructural que adopte la unidad encargada de gestionar las competencias ligadas a la política de género (2012:154).

de trabajar desde esta óptica. Poder demostrar las mejoras obtenidas gracias a la utilización del enfoque de género es esencial para compartir la apuesta y sumar jugadores a la partida.

En segundo lugar, existen aspectos que han sido considerados **debilidades** porque no ayudan a consolidar la estrategia de transversalización de género en el ámbito municipal:

*No considerar la igualdad de género como un objetivo estratégico* municipal debilita de forma muy importante la posibilidad de trabajar a favor de la transversalidad<sup>21</sup>. Cuando no existe una clara directriz y apuesta política el encargo político no se considera una prioridad entre las personas que sumen responsabilidades políticas; y la realización de políticas de igualdad de género acaba dependiendo de las relaciones personales existentes entre el personal técnico y de la proximidad física entre departamentos. El personal técnico de los distintos departamentos municipales son especialistas de su ámbito de intervención pero desconocen la óptica de la igualdad de género. Leer su contexto con lentes lilas no es para ellos una necesidad cuando no existe un mandato político específico. Es posible hacerlo cuando hay sensibilidad personal, que se transforma en ganas de hacerlo y de buscar instrumentos para ello, ya sea participando en formaciones o pidiendo ayuda a la concejalía de igualdad. Cuando se diseñan las políticas se piensa en la ciudadanía en su conjunto y no se acaba de entender porque es importante tener en cuenta su sexo o la importancia de los roles y las jerarquías de género, o porqué se afirma que una política tiene un impacto de género y puede afectar diversamente a hombres y mujeres.

*La terminología* se ha considerado una debilidad porque los conceptos que se utilizan se consideran excesivamente técnicos y poco claros. Por un lado, cuando se habla de políticas de género en el ayuntamiento aún son muchas las personas, tanto a nivel político como técnico, que interpretan que se trata de políticas de mujeres y para las mujeres; y que cree que género y sexo son sinónimos. La presencia de este vocabulario técnico dificulta que muchas personas se apunten al proyecto por no entender qué quiere decir incluir un objetivo de igualdad de género, qué son las desigualdades de género o por qué determinadas situaciones causan discriminaciones de género. Por otro lado, la inclusión de estas políticas dentro los de Servicios de Información y Atención a las Mujeres (SIAD) de muchos ayuntamientos no ayuda a romper la creencia que se trata de políticas de y para las mujeres.

*La comunicación* ha sido una de las debilidades más grandes de estas políticas. Desde el ámbito de igualdad no se ha sabido transmitir, ni al interno del ayuntamiento ni a la ciudadanía, los beneficios que se obtienen al incorporar la igualdad de género en las políticas municipales, además de no haber sabido reivindicar la autoría de determinadas mejoras producidas gracias a este enfoque. La concejalía de igualdad en pro de la transversalidad no ha sido consciente, en muchos municipios, de la importancia de crear marca. Y esta ausencia de políticas de comunicación sobre qué se hace y qué mejoras se han obtenido implica que no se haya creado la demanda en la mayor parte de la ciudadanía, aquella que no tiene contactos con las organizaciones de mujeres o el movimiento feminista.

Y muy relacionado con estos problemas podemos incluir la percepción existente, dentro y fuera del ayuntamiento, que *no realizar políticas de género no tiene consecuencias negativas*. No se ha logrado que se vean las políticas de género como imprescindibles, los ayuntamientos no realizaran de forma conscientes políticas discriminatorias (discriminación directa de género) y tampoco dejaran de hacer aquellas políticas dirigidas a aquellos colectivos de mujeres con necesidades específicas o que se encuentran en situación de necesidad, por lo que hacer algo más en tiempo de recortes presupuestarios no se ve como una necesidad y sobretodo como algo que perjudicará a la ciudadanía.

Una debilidad es la *poca inversión en políticas de igualdad* que implica, por un lado, que la concejalía de igualdad tenga pocos recursos, ya sea humanos como económicos, lo que es un problema sobre todo para incidir en la gestión transversal de género. Y, por otro lado, que se le pida que sea omnipresente, es decir, capaz de actuar en todos los temas, ya sea urbanismo, deporte, trabajo, educación, etc. Si la apuesta es por la transversalidad de género no puede ser la concejalía de igualdad la responsable de actuar en todos los departamentos porque aunque el personal técnico esté especializado habrá temas que desconozca, y por ello es importante poder disponer de asesorías técnicas externas especializadas. Y por este motivo no se considera oportuno que las formaciones relacionadas con las políticas de igualdad de género se hagan exclusivamente desde la concejalía de igualdad y no sean asumidas por Recursos Humanos. Esta mala práctica se ha considerado peligrosa sobretodo en un momento donde los recursos económicos son escasos. La formación en temas de igualdad tendría que estar incorporada en la propuesta formativa que se ofrece desde Recursos Humanos a toda la plantilla y ser, además, obligatoria.

Aunque nos encontremos en un momento de recortes y de pérdida de poder, el contexto ofrece las siguientes **oportunidades** que se pueden aprovechar para implementar políticas de género:

21 Gago y Rodríguez explican que en el mundo local aún existe un “doble discurso de la transversalidad”, que se caracteriza porque está contemplada en los documentos oficiales, pero cuando uno analiza las Webs municipales se observan pocos esfuerzos por que la transversalidad se haga efectiva (2014: 364).



La obligación legal que tienen los ayuntamientos en base a la LO 3/2007 de diseñar un *Plan de Igualdad Empresarial* y que este Plan haya sido liderado desde el departamento de Recursos Humanos. Para muchos ayuntamientos se trata del primer gran proyecto de igualdad que no depende exclusivamente o que no ha sido liderado por la concejalía de igualdad. Esta buena práctica pone en evidencia que se pueden realizar políticas de igualdad de género desde distintos ámbitos y que su realización produce mejoras para toda la organización.

El *marco legal actualmente existente* obliga a los ayuntamientos a introducir la gestión transversal de género en sus políticas. La LO 3/2007, el Estatuto de Autonomía del 2006 y la Ley 17/2015 de igualdad efectiva de mujeres y hombres “obligan” a diseñar políticas de género, aunque no hacerlo no produce consecuencias negativas o sanciones.

La *existencia de organismos especializados en políticas de igualdad de género en los entes supramunicipales* (Feminismo institucional). El apoyo de la Diputación de Barcelona a través de la Gerencia de Servicios de Igualdad y Ciudadanía en temas de formación y en el diseño de Planes de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y Hombres (PIO) ha sido siempre muy bien valorado por los ayuntamientos. Muchos ayuntamientos de la provincia de Barcelona tienen un PIO gracias al apoyo recibido por la Diputación, que se reconoce como interlocutor en el ámbito de igualdad. Y también se considera importante el apoyo que el Instituto Catalán de las Mujeres (ICD) presta a los SIADs porque se trata de una oportunidad para seguir trabajando a favor de la igualdad. A pesar de compartir que su existencia es una oportunidad, los municipios presentan una visión crítica por la pérdida de poder que actualmente está teniendo este feminismo institucional.

La *vida asociativa de la ciudad* abre una gran oportunidad, sobre todo cuando se puede fomentar y trabajar desde la concejalía de igualdad. El movimiento feminista y las organizaciones de mujeres han tenido y continúan teniendo un importante papel en reclamar a las administraciones públicas que actúen contra las desigualdades y a favor de la igualdad de género. Y a ello se tienen que sumar los *nuevos movimientos sociales* nacidos a partir de la crisis económica. Muchos de ellos han incorporado la igualdad de género como objetivo para luchar contra las nuevas desigualdades de género que la crisis genera. La ciudadanía a raíz de las nuevas dificultades que le está tocando vivir ha tomado mayor conciencia de su poder delante de las instituciones, asumiendo un rol más activo y más reivindicativo. Los ayuntamientos son menos libres en su actividad política, tienen que hacer más y sobretodo contar más porqué lo hacen.

La existencia de una amplia gama de *herramientas para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas*, lo que se considera una gran oportunidad, aunque en el ámbito local sería necesaria una mayor adaptación, sobre todo teniendo en cuenta que queremos que sean usados por personas que no son especialistas en igualdad de género. Estas herramientas ponen en evidencia que implementar la transversalidad de género no implicará siempre crear nuevas políticas, sino que muchas veces supondrá realizar cambios en las políticas ya existentes, utilizando los instrumentos municipales como oportunidad: ordenanzas, memorias, bases de subvenciones, licencias, etc.

Y para acabar, es importante tener en cuenta aquellos aspectos de la realidad local que **amenazan** la implementación de la gestión transversal de género y que pueden debilitar aún más estas políticas.

La *inexistencia de una demanda directa de la mayor parte de la ciudadanía de políticas de género*, a causa sobre todo de su invisibilidad y desconocimiento. Se trata de una reivindicación de las asociaciones de mujeres y feministas, que muchas veces no acaba convirtiéndose en una demanda general.

También es una amenaza la *poca formación y pocos instrumentos disponibles* para el resto de concejalías. Esta ausencia de recursos específicos para los distintos departamentos municipales especializados en igualdad de género se transforma en incapacidad para introducir la visión de género en las políticas. Donde no llega la concejalía de igualdad y su personal especializado no se producen cambios. Y aquí tenemos que sumar la existencia de *pocos datos desagregados por sexos*, y el poco uso de indicadores de género. Además, en algunos casos cuando esos datos existen no se usan y sobretodo no se recogen en los informes, memorias o documentos que se elaboran<sup>22</sup>. Esta constatación deriva de la *no implicación del departamento de recursos humanos* en la implementación de la perspectiva de género.

Una gran amenaza para estas políticas locales es el *debilitamiento de las instituciones responsables de la igualdad de género en el nivel supra-municipal*<sup>23</sup>. Los ayuntamientos consideran que el rol del ICD y de la Diputación de Barcelona en temas de igualdad ha perdido mucho peso y eso ha influido en los recursos que ponen a

22 Otero y Bouzas, en su estudio sobre políticas de igualdad en el ámbito local en España que se centra en un universo de 237 municipios con una población entre los 25 mil y los 100 mil, exponen que la desagregación de datos por sexo para obtener información precisa para el diseño de las políticas locales sólo se lleva a cabo en el 30% de los municipios (2012: 159).

23 Esta situación no se da solamente en el mundo local. Lombardo y León explican como las dos olas de medidas de ‘austeridad’ de 2010-2011 y de 2011-2013 han determinado una pérdida de rango institucional o incluso desmantelamiento en las instituciones de igualdad tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas (2014: 26).



disposición de los ayuntamientos. A lo que tenemos que sumar el hecho que *los productos elaborados por los entes supra locales dirigidos a los municipios no tienen visión de género*, lo que dificulta que éstos puedan, en muchos casos incorporar esta perspectiva. Por ejemplo cuando las bases de una determinada subvención ya no incluyen la igualdad de género como objetivo es muy difícil que el ayuntamiento incluya esta perspectiva en el proyecto que presente. Muchos de los servicios que los ayuntamientos prestan son financiados directamente por subvenciones de la Diputación de Barcelona o de la Generalitat de Catalunya, que incluyen un determinado número de cláusulas y condiciones para el acceso a los recursos, reduciendo la autonomía del municipio. En estos supuestos solamente se podría introducir la igualdad de género en estos servicios cuando han sido diseñados con esta perspectiva por parte de los entes supra municipales, lo que no ocurre. Esta limitación, por ejemplo, ha sido evidenciada de forma muy importante en el ámbito de promoción económica en relación a los temas de formación ocupacional, siendo la Generalitat de Catalunya la responsable de las políticas que los municipios realizan en sus Servicios de Ocupación.

La *existencia de poca formación dirigida a personas con responsabilidades políticas* en igualdad de género, cuando debería ser el punto de partida de la implementación de la gestión transversal de género, no ayuda al empoderamiento de la concejalía de igualdad. Esto comporta que en algunos casos se opte por ser *políticamente correctos*, lo que puede debilitar la apuesta por la transversalidad de género, ya que se confunde el contenedor con el contenido. Considerar la igualdad de género como un elemento puramente decorativo que se tiene que incluir en el discurso político para ser políticamente correctos, pero que no tiene implicaciones prácticas.

La *estructura orgánica municipal* no fomenta el trabajo transversal, sino que se caracteriza por sectorizar los trabajos. Cada área o departamento tienen sus encargos y sus responsabilidades, no tiene la obligación de trabajar de forma transversal. Además son estos encargos los que justifican el personal y el presupuesto a disposición, la transversalidad se ve como una amenaza, una posible causa de pérdida de poder.

A todo ello le tenemos que sumar que en la realidad municipal se hacen *pocos diagnósticos* y se *evalúan poco las políticas*, lo que dificulta poner sobre la mesa las desigualdades de género que pueden existir en el municipio o el impacto de género que puede tener una determinada política.

**CUADRO 2: ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS TRANSVERSALES DE GÉNERO EN LOS AYUNTAMIENTOS DE CATALUÑA (2015)**

| FACTORES INTERNOS  | FACTORES EXTERNOS   |
|--|---|
| <b>FORTALEZAS</b>  | <b>OPORTUNIDADES</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Existencia de un claro liderazgo político.</li> <li>Tener concejalía específica de igualdad con recursos económicos y personal especializado.</li> <li>Personal técnico especializado y formado.</li> <li>Crear vínculos con las asociaciones de la ciudad (red de asociaciones que se relacionan con el ayuntamiento).</li> <li>Presencia de una normativa propia municipal en igualdad de género.</li> <li>Tener un Plan de Igualdad de género de ciudad.</li> <li>Los buenos resultados obtenidos en los proyectos y en políticas de igualdad de género realizados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Tener un Plan de Igualdad de empresa del ayuntamiento realizado desde RRHH.</li> <li>Marco normativo estatal y autonómico obligatorio.</li> <li>El apoyo de la Diputación de Barcelona y del Instituto Catalán de las Mujeres (ICD).</li> <li>Las asociaciones de mujeres, feministas y a favor de la igualdad y los nuevos movimientos sociales.</li> <li>Las herramientas existentes para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas.</li> </ul>      |
| <b>DEBILIDADES</b>   | <b>AMENAZAS</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>La igualdad no se considera una política estratégica dentro del ayuntamiento.</li> <li>Terminología excesivamente técnica y poco clara.</li> <li>La comunicación.</li> <li>La percepción que no realizar políticas de género no tiene consecuencias negativas.</li> <li>Poca inversión en políticas de igualdad.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistencia de una demanda ciudadana general directa.</li> <li>Poca formación en género y pocos instrumentos para las otras áreas municipales.</li> <li>Desaparición y debilitamiento del feminismo de Estado supra local.</li> <li>Poca formación dirigida a personas con responsabilidades políticas.</li> <li>La propia dinámica de diseño de las políticas locales (poca planificación y aún menos evaluación).</li> <li>La estructura orgánica municipal.</li> </ul> |

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIÓN

Los ayuntamientos catalanes realizan políticas de igualdad de género desde hace más de dos décadas. Encontramos buenas prácticas en ámbitos bien distintos, pero aún no es posible hablar de una real implementación de la gestión transversal de género porque no se trata de un enfoque que se utilice desde todos los ámbitos y que se haya incorporado en todas las políticas y servicios.

Cuando existe una directriz política que obliga a realizar políticas de igualdad de género, no hace falta convencer a nadie, pero cuando no existe un claro compromiso político la concejalía de igualdad tiene que convencer al personal técnico no sensibilizado y que ve este tema como trabajo extra innecesario. Esta constatación nos lleva a señalar la importancia de las resistencias institucionales en el ámbito municipal, y que refuerzan las posibles resistencias individuales que pueden existir. En estos casos el personal técnico para vencer sus resistencias individuales ha pedido dos cosas: que se demuestren los beneficios que se obtienen trabajando desde la perspectiva de género; y que se le faciliten recursos para realizar la introducción de la igualdad de género en sus políticas y servicios “*no me tienen que contar qué tengo que hacer sino cómo lo puedo hacer y por qué lo debería hacer*”. Porque para introducir la gestión transversal de género en todas las políticas y servicios es necesario saber definir los problemas que estas políticas y servicios intentan dar respuesta con mirada de género. Se trata de usar las lentes de igualdad de género en la lectura de la ciudad y en el diseño de sus productos, lo que implica evidenciar que en estos momentos los hombres y las mujeres como consecuencia de los roles de género y de la raíz patriarcal de nuestras ciudades aún no tienen las mismas oportunidades y que esto influye en todas las políticas dirigidas a las personas.

La crisis económica ha reducido los recursos dedicados a la igualdad de género en el ámbito local y aunque el trabajo realizado en estos años, desde el feminismo institucional y las organizaciones ciudadanas de mujeres y feministas, no ha permitido la desaparición de las mismas, sí que ha repercutido negativamente en la estrategia de transversalidad de género. En el momento que la ciudadanía sufre los recortes por las políticas de “austeridad” que están teniendo un importante impacto de género, se están limitando aún más los recursos dirigidos a la transversalidad de género.

En este contexto se ha observado como a pesar de que la Ley Orgánica de Igualdad haya introducido el principio de transversalidad de género como obligatorio para todas las administraciones públicas, cuando no existe un encargo específico dentro de los ayuntamientos, lo que implica un claro compromiso político, el personal técnico no se siente implicado en este proyecto. Además el equipo técnico continúa sin entender por qué sus políticas dirigidas a toda la ciudadanía producen desigualdades de género, lo que pone en evidencia la necesidad de formación específica en igualdad de género para todo el personal.

Diseñar estrategias para facilitar la implementación de la transversalidad de género es esencial para consolidar este enfoque y diseñar ciudades más igualitarias y evitar, de esta manera que los recortes que se están produciendo a nivel local y supra local en este ámbito, acaben justificando la eliminación de las mismas.

Para consolidar la gestión transversal de género en los ayuntamientos y dar respuestas a los nuevos retos que tienen que afrontar las ciudades es importante que se incluya la igualdad de género como un objetivo estratégico municipal, lo que se tiene que traducir en un liderazgo político claro y un mandato específico para todo el personal técnico. La igualdad de género tiene que ser un componente del diseño de ciudad y vincular a todos los departamentos y servicios. Es esencial que se empodere la concejalía de igualdad, que deberá liderar la estrategia de transversalidad con su personal especializado y que proporcionará instrumentos al resto del consistorio.

La formación, en primer lugar, se tiene que considerar un instrumento clave para ayudar al personal técnico a trabajar con las gafas lilas. Se trata de realizar formación específica por áreas temáticas, muy concreta y operativa.

Para poner en evidencia las desigualdades y discriminaciones de género que existen en las ciudades y que se reproducen con algunos de los servicios municipales hace falta, en segundo lugar, tener datos desagregados por sexos y nuevos indicadores de género, por ejemplo, sobre los usos de los tiempos. Hablamos de la necesidad de hacer diagnóstico de género y de evaluar el impacto de género de las políticas y servicios.

Demostrar que la introducción de la gestión transversal de género tiene un impacto positivo e implica una mejora en las políticas públicas municipales será esencial, sobretudo en estos momentos, en que con la excusa de la crisis se están reduciendo los servicios públicos de cuidado y se están debilitando las políticas sociales.

Por último, no se puede olvidar incluir a la ciudadanía en el proceso de implementación de la gestión transversal de género, para asegurarse que realizar políticas de igualdad de género no se convierta en una opción secundaria, sino una estrategia clave para dar respuestas adecuadas a las nuevas necesidades surgidas de la crisis. La ciudadanía tiene que ocupar un sitio en el proceso de empoderamiento de estas políticas.

Y en esta apuesta hacia la transversalidad de género la responsabilidad no puede ser únicamente de los ayuntamientos, los entes supramunicipales tienen que ser dinamizadores de este enfoque mediante su introducción en los productos que les ofrecen, siendo fuentes de financiación y elaborando recursos especializados pensados para su implementación en el ámbito local.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfama, Eva (2012), “Les polítiques municipals de gènere”. *Materials CIP. Articles Feministes* N.º 12. Barcelona: ICPS.
- Alfama, Eva; Marta Cruells y María de la Fuente (2014), “¿qué ha cambiado con esta crisis? El mainstreaming de género en la encrucijada”. *Investigaciones Feministas*. Vol. 5: 69-95.
- Alonso Álvarez, Alba (2015), *El Mainstreaming de género en España. Hacia un compromiso transversal con la igualdad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arranz, Fátima (ed.) (2000), *Las políticas públicas a favor de las mujeres*. Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas UCM.
- Astelarra, Judith (2008), “Les polítiques de gènere”. A: Bodelón, E. i P. Giménez (Coord.) 2008. Bodelón, E. i P. Giménez (Coord.) (2008), “Construint els drets de les dones: dels conceptes a les polítiques locals”. Barcelona: Diputació de Barcelona. *Col·lecció Estudis. Sèrie Igualtat i Ciutadania*, 1. Pàgines: 75-98.
- Daly, Mary (2005), “Gender Mainstreaming in Theory and Practice”, *Social Policies: international Studies in Gender, State and Society*, Vol.12 (3): 433-450.
- Daly, Mary (2007), *Multiple Meanings of Gender Equality. A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. Hungary: CEU Press.
- De la Fuente, María, María Freixanet, Mònica Gelambi i Roser Rifà (2009), “Fòrum de Polítiques Públiques sobre Mainstreaming de Gènere”. *Materials CIP. Informes s/n. Recerca 2008-2009*. Barcelona: ICPS. Disponible en web: [http://www.icps.cat/archivos/CiPdigital/cip-iofuente\\_freixanet\\_gelambi\\_rifa.pdf](http://www.icps.cat/archivos/CiPdigital/cip-iofuente_freixanet_gelambi_rifa.pdf).
- EG-S-MS-Grup d'especialistes en Mainstreaming (1999), *Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas practicas*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer.
- Gaga, Cándida y Juana M.º Rodríguez (2014), “Presente de las políticas de igualdad en ámbito local de la comunidad de Madrid”. *Boletín de la Asociación de Geográficos Españoles*. N.º 66: 341-367.
- Gálvez, Lina (2013), “Una lectura feminista del austericidio”. *Revista de Economía Crítica*. N.º 15: 80-110.
- Gelambi, Mònica (2005), “Les polítiques de gènere als ajuntaments catalans: en procés de construcció” *Working Paper Institut de Ciències Polítiques i Socials*. N.º 243, Barcelona: ICPS.
- Gelambi, Mònica (2008), “Políticas municipales de género en Catalunya y la Lombardía. Estudio del cambio institucional y organizativo realizado para facilitar su implementación”. *Cuestiones de género: de la igualdad y la diferencia*. ISSN 1699-597X, N.º 3, 2008. Págs. 367-402.
- Jahan, Rounaq (1995), *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. London: Zed Books.
- Lombardo, Emanuela y Margarita León (2014), “Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”. *Investigaciones feministas*, vol.5: 13-35.
- Mazey, Sonia (2000), “Introduction: Integrating Gender – Intellectual and ‘Real World’ Mainstreaming”, *Journal of European Public Policy*, 7(3), 333-345.
- Mergaert, Lut y Emanuela Lombardo (2014), “Resistance to implementin gender mainstreaming in EU research policy”, in: Weiner, Elaine and Heather MacRae (eds): “The persistent invisibility of gender in EU policy” *European Integration online Papers (EIoP)*, Special issue 1, Vol. 18 Article 5: 1-21.
- Mergart, Lut (2012), *The Reality of Gender Mainstreaming Implementation: The Case of the EU Research Policy*, Ph.D. dissertation. Radboud Universiteit Nijmegen, Netherlands.
- Otero, Paula y Ramón Bouzas (2012), “Estructura, recursos y desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito local”. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*. Madrid. N.º 158: 139-163.
- Paleo, Natalia y Alba Alonso (2014), “¿Es solo una cuestión de austeridad? Crisis económica y políticas de género en España”. *Investigaciones feministas*. Vol. 5: 36-68.
- Rao, Aruna y David Kellenher (2005), “Is There Life after Gender Mainstreaming?”, *Gender and Development*, 13(29): 57-69.
- Rees, Teresa (1998), *Mainstreaming Equality in the European Union*, London: Routledge.
- Roldán García, Elena y Begoña Leyra Fatou (2014), “Reforma local, servicios sociales y perspectiva de género”. *Investigaciones Feministas*. Vol. 5: 129-156.
- Rubery, Gill (2014), “From ‘women and recession’ to ‘women and uasterity’: a framework for Analysis”. Karamessini, M y J. Rubery (eds.) *Women and Austerity. The Economic Crisis and the Future for Gender Equality*. London: Routledge. Pp: 17-36.

- Varela, Raquel (2001), “Las políticas de igualdad en el ámbito del trabajo: una propuesta de construcción teórica desde el género” a: R. Radl Philipp (ed.). *Cuestiones Actuales de Sociología del género*. Madrid: CIS, Universidad Santiago de Compostela. Vilanova, M. (comp.) (1994), *Pensar las diferencias*, Barcelona: UB, ICD.
- Walby, Silvia (2005), “Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice”. *Social Politics*. Vol. 12, Issue 3, November 8. Pp. 321-343. Oxford University Press.

## Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas

Ignacio Ramos-Vidal<sup>1,2</sup>

Departamento de Psicología Social (Universidad de Sevilla).  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-España)  
[ignacioramosvidal@hotmail.com](mailto:ignacioramosvidal@hotmail.com)

### Resumen

*Las políticas públicas suelen materializarse a través de programas implementados por diferentes organismos. Cuando son varias agencias las encargadas de llevar a cabo un programa, este conjunto de organizaciones puede adoptar la forma de una red inter-organizativa. El análisis estructural hace posible evaluar este tipo de estructuras en orden a que los resultados de la evaluación puedan incidir positivamente sobre la iniciativa puesta en marcha a través de la red. En este artículo presentamos el potencial del Análisis de Redes Sociales (ARS) para evaluar redes inter-organizativas que ponen en funcionamiento programas de intervención. El manuscrito se divide en cuatro secciones. La primera está dedicada a mostrar antecedentes en los que se emplea el análisis de redes inter-organizativas en la evaluación de programas. En la segunda repasamos los elementos claves para diseñar un análisis estructural, prestando especial atención a los niveles de análisis y a cuestiones relativas al muestreo y al procedimiento de extracción de datos. El tercer bloque se centra en exponer diferentes indicadores que pueden emplearse para evaluar redes inter-organizativas. En la última sección reflexionamos sobre el potencial del ARS en la evaluación de políticas públicas y revisamos técnicas emergentes que pueden mejorar los resultados de la evaluación.*

### Palabras clave

*Análisis de redes sociales, Coaliciones, Evaluación de programas, Implementación, Políticas públicas, Redes Inter-organizativas.*

## Structural analysis strategies applied to assess Public Policies

### Abstract

*Public Policies are embodied through programs implemented by different organizations. When several agencies are responsible for carrying out a program, this set of organizations may take the form of an inter-organizational network. Structural analysis make possible to assess this kind of structures so that the results of the evaluation has a positive impact on the outcomes of the initiative developed by the network. In this paper we present the potential of Social Network Analysis (SNA) to assess inter-organizational networks which develops intervention programs. To introduce the key elements to develop a structural evaluation, the paper is divided in four sections. First section is devoted to show antecedents in which inter-organizational network analysis is used to assess programs. In the second section we review the core points to design a structural analysis. The third focuses on expose different measures that can be used to assess inter-organizational networks. In the last section we reflect on the potential of SNA in the evaluation of public policies. Finally, emerging techniques which may improve the outcomes of the evaluation process are reviewed.*

### Keywords

*Coalitions, Implementation, Inter-organizational networks, Program evaluation, Public policies, Social Network Analysis.*

<sup>1</sup> Esta investigación ha sido financiada parcialmente por la Secretaría de Educación Pública del Gobierno de México, a través de los Fondos PROMEP (Proyecto 13412093).

<sup>2</sup> Dirección de correspondencia: Departamento de Psicología Social, Facultad de Psicología: Universidad de Sevilla (España). Calle Camilo José Cela s/n CP (41018), Sevilla (España). Tlf: + (0034) 954557738. Correo-e: [ignacioramosvidal@hotmail.com](mailto:ignacioramosvidal@hotmail.com).



## INTRODUCCIÓN

En este artículo realizamos una exposición de los principales conceptos, herramientas y estrategias de evaluación estructural que pueden emplearse en el diseño, gestión y análisis de políticas públicas implementadas a través de coaliciones y redes inter-organizativas. Las políticas públicas se llevan a cabo a través de la puesta en marcha de iniciativas que suelen ser desarrolladas por diferentes agencias que trabajan de modo coordinado (Isett *et al.*, 2011). Con frecuencia este conjunto de instituciones adopta la estructura de una red inter-organizativa<sup>3</sup>, una alianza estratégica o una coalición comunitaria. Si bien estos términos pueden responder a diferentes tradiciones, en la práctica comparten puntos en común que los convierten en entidades comparables (Provan, Fish y Sydow, 2007: 480-481). El análisis y la evaluación sistemática de la estructura relacional, derivada de los vínculos que mantienen entre sí los actores que componen la red, constituye una valiosa herramienta para mejorar la coordinación y la efectividad de las iniciativas llevadas a término por el conjunto de organizaciones implicadas en dicho proceso (Jordana, 2009; Lecy, Mergel y Schmitz, 2014).

Con el objetivo de describir las contribuciones específicas del ARS para evaluar redes inter-organizativas que proporcionan servicios públicos, en este artículo emplearemos a título ilustrativo un estudio de caso procedente de una investigación en la que evaluamos una alianza estratégica conformada por organizaciones del sector cultural andaluz (Ramos-Vidal, 2015a; Ramos-Vidal y Maya Jariego, 2013). Para alcanzar este objetivo el artículo se estructura en cuatro bloques. En el primero presentamos la conexión entre el análisis de redes inter-organizativas y la evaluación de políticas públicas. El segundo se centra en describir los puntos clave para diseñar un análisis estructural, concretamente examinamos los niveles de análisis más comunes dentro del ARS, y diversos elementos relacionados con el muestreo y la extracción de datos. El tercer bloque se dedica a examinar los indicadores de estructura y posicionamiento que pueden ser utilizados para evaluar redes inter-organizativas. Por último se incluye un apartado final destinado a sintetizar la información y a exponer las últimas tendencias vinculadas al análisis estructural que pueden aplicarse a la evaluación de políticas públicas.

## I. EL ANÁLISIS DE REDES INTER-ORGANIZATIVAS Y LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS

En el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas participan múltiples agentes e instituciones que deben trabajar de modo colaborativo para alcanzar los objetivos formulados (Vedung, 2008). Este fenómeno implica que los gestores de las organizaciones, como parte esencial de su trabajo, deben establecer contactos con otros actores para poder cumplir sus metas en relación al programa desarrollado. La gestión de alianzas estratégicas según O'Toole (1997), supone un reto por la complejidad que se asocia a estar inmerso en diferentes estructuras relacionales, complejidad que se ve agravada porque en dichas estructuras suelen participar actores de distinta naturaleza como Administraciones Públicas, clientes, proveedores y organizaciones civiles. En la práctica, formar parte de redes inter-organizativas puede generar importantes beneficios capaces de traducirse en una mayor efectividad de las políticas públicas desarrolladas (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997), en incrementos de la competitividad de las organizaciones que colaboran (Huxham y Vangen, 2005) y en general, en una mejor prestación de servicios públicos (Provan y Milward, 2001).

Asumiendo el inherente componente relacional que caracteriza a la gestión de alianzas estratégicas, las distintas etapas del proceso -desde el diseño hasta la evaluación de las acciones- deben contar con mecanismos específicos de análisis estructural. El conjunto de paradigmas y estrategias analíticas que posibilita la evaluación estructural es el denominado Análisis de Redes Sociales (ARS), que engloba métodos y teorías que analizan los vínculos que se producen entre entidades sociales y las implicaciones que se derivan de estas relaciones (Wasserman y Faust, 1994: 3). Dichas herramientas permiten conocer las propiedades estructurales, es decir, las características que definen la morfología de la red en su conjunto, también denominadas medidas de cohesión (Friedkin, 1981). Mientras que las medidas de centralidad examinan las características de cada uno de los actores que integran la red de forma individual (Freeman, 1979).

En la literatura existe una tradición consolidada que hace un uso extensivo del ARS para examinar la estructura y los factores que inciden en la formación de alianzas estratégicas y coaliciones<sup>4</sup>. El análisis de redes inter-organizativas constituye una potente herramienta para evaluar los resultados de programas de intervención que son puestos en marcha mediante este tipo de estructuras (Eisenberg y Swanson, 1996; Provan *et al.*, 2005). Este

<sup>3</sup> En la literatura existe cierta superposición epistemológica respecto a los términos red inter-organizativa, alianza estratégica y coalición. En este trabajo asumimos estos términos como equivalentes en la medida en que comparten las cuatro características fundamentales que abordamos en este artículo: (a) que todos los términos hacen referencia a sistemas conformados por diferentes organizaciones, (b) que trabajan de forma colaborativa para desarrollar un programa, (c) que su origen es producto de una demanda social específica, cuya (d) estructura es susceptible de ser evaluada mediante estrategias de ARS.

<sup>4</sup> En un artículo previo examinamos las diferentes tradiciones que explican las motivaciones para integrarse en redes inter-organizativas. Para ello véase Ramos-Vidal *et al.* (2014: 140-142).

conjunto de técnicas sirven para analizar la estructura, la composición y los roles desempeñados por los diferentes actores implicados, en orden a determinar la configuración estructural capaz de optimizar los resultados de la red. Las coaliciones comunitarias constituyen un claro ejemplo de la creciente utilización de técnicas de análisis estructural para mejorar el funcionamiento organizacional y la prestación de los servicios efectuados a través de este tipo de sistemas (Valente, Chou y Pentz, 2007). Una coalición comunitaria es un conjunto de organizaciones que trabajan en red de forma colaborativa, con el objetivo de implementar iniciativas que mejoren la calidad de vida de la población (Chavis, 2001). Las coaliciones suelen surgir para dar respuesta a una demanda social y en ellas están representadas instituciones públicas, ONGD's, empresas privadas y sujetos individuales entre otros agentes. La función de las coaliciones se focaliza en el desarrollo de un programa de acción específico, por ejemplo en iniciativas estatales diseñadas para reducir el consumo de tabaco (Luke *et al.*, 2010). Sin embargo, en ocasiones la estructura de las coaliciones permanece activa una vez concluido el programa y son utilizadas posteriormente para desarrollar otro tipo de iniciativas aprovechando la estructura creada y los recursos invertidos en el proceso. Desde esta perspectiva, el estudio de la estructura y de la posición que los actores ocupan en la red, constituye un instrumento práctico para evaluar el desarrollo y el cumplimiento de los objetivos del programa que da origen a la coalición (Feinberg, Riggs y Greenberg, 2005). En el siguiente apartado se presentan los elementos clave para diseñar una evaluación estructural.

## II. EL DISEÑO DE UN ANÁLISIS ESTRUCTURAL

La definición del modelo idóneo de evaluación estructural requiere tomar una serie de decisiones entre las que destacan (a) la selección del nivel de análisis apropiado y la caracterización del tipo de relación objeto de estudio y (b) la delimitación de la muestra y la elección del procedimiento de extracción de información (Knoke y Yang, 2008; Wasserman y Faust, 1994). Emplearemos un estudio de caso basado en una investigación anterior para ilustrar cada una de las etapas del diseño de evaluación estructural. El caso corresponde a una investigación transversal en la que se analizaron múltiples relaciones, en una alianza inter-organizativa conformada por 32 organizaciones en su mayoría privadas, dedicadas a la gestión y promoción de iniciativas culturales en Andalucía (Ramos-Vidal y Maya-Jariego, 2013; Santolaya *et al.*, 2011).

### a) Niveles de análisis y contenido de los vínculos

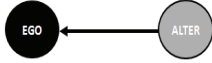
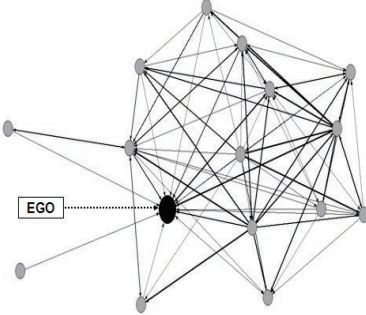
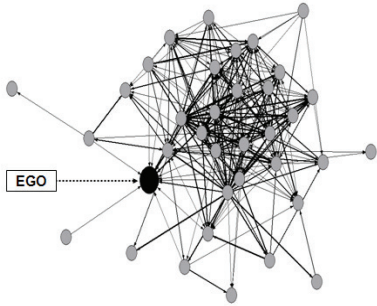

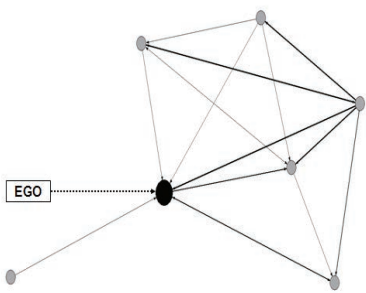
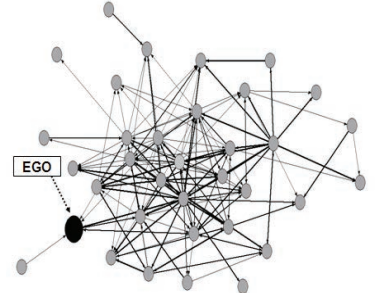
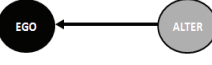
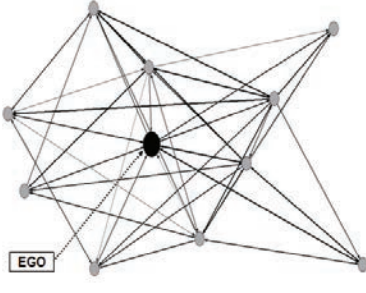
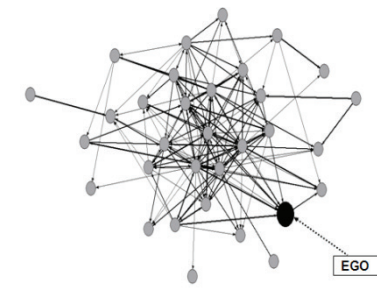

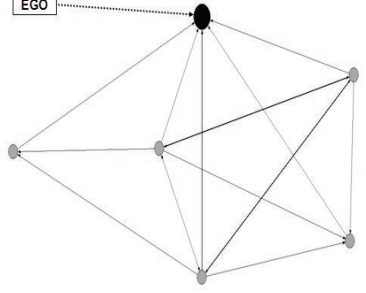
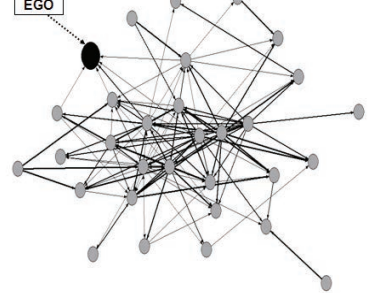
Una de las primeras decisiones que hay que tomar cuando se realiza un análisis estructural es la selección del nivel de análisis apropiado<sup>5</sup>. En el ARS habitualmente se consideran tres niveles de análisis, que pueden emplearse individualmente o de modo simultáneo. Estos niveles son inclusivos y se superponen gradualmente. La unidad básica de análisis son los denominados subgrafos, siendo la *diada* (relaciones entre pares de actores) la más común. El segundo nivel de análisis es el denominado *egocéntrico* (también denominado red personal), que consiste en aislar las relaciones que un único actor mantiene con el resto de miembros de la red. Por último encontramos el nivel *socio-céntrico* (también denominada red completa) que engloba a los dos anteriores y que analiza las conexiones entre todos los actores que forman parte de la red. La selección de cada unidad de análisis dependerá de los objetivos y de las características de la investigación.

El análisis diádico es el que cuenta con mayor tradición en el estudio de redes inter-organizativas (i.e., Gulati, 1995), no obstante en los últimos años se aprecia un aumento progresivo de los estudios que emplean el enfoque de redes egocéntricas (Ramos-Vidal, 2015b) y de redes completas (Provan *et al.*, 2007) para este mismo fin. En la tabla 1 examinamos las características de cada nivel, utilizando la representación visual para mostrar cómo se representan las relaciones de una misma organización en cada nivel, en función de distintos tipos de relaciones que denotan vínculos de diferente naturaleza.

En las diferentes representaciones que se observan en la tabla 1 hemos resumido los niveles de análisis que pueden abordarse a través del ARS. En cada fila hemos representado un tipo de relación, al objeto de mostrar que la estructura y la composición de las redes varían substancialmente dependiendo del tipo de relación analizada, con independencia de que la red esté formada por los mismos actores. Los diseños de evaluación estructural deben examinar diferentes vínculos que sean capaces de capturar la complejidad y la multiplicidad inherente a las dinámicas de interacción que caracterizan cada sistema social (Tichy, Tushman y Fombrun, 1979). En el contexto específico de las redes inter-organizativas este requerimiento está especialmente indicado, puesto que las organizaciones establecen diferentes tipos de relaciones con los actores que participan en la estructura, de modo que es preciso analizar diferentes tipos de contactos (p.ej., intercambio de información, solicitud de asesoramiento, ofrecimiento de referencias etc.) y al mismo tiempo es deseable que esas relaciones puedan reflejar diferentes niveles de compromiso y acuerdo (Gulati, 1995).

5 Para una descripción de los niveles de análisis puede consultarse el manual de Wasserman y Faust (1994: 25-26).

TABLA 1. DESCRIPCIÓN DE LOS PRINCIPALES NIVELES DE ANÁLISIS ESTRUCTURAL

| Nivel Diádico   | Nivel Egocéntrico   | Nivel Socio-céntrico  |
|---|---|---|
| Red de contactos informales   |   |   |
| <p>Red de Contactos Informales<br/>(Relación unidireccional)</p>       |    |    |
| Red de contactos formales   |   |   |
| <p>Red de Contactos Formales<br/>(No existe conexión diádica)</p>      |   |   |
| Red de percepción de similitud  |   |   |
| <p>Red de Percepción de similitud<br/>(Relación unidireccional)</p>  |  |  |
| Red de posibilidad futura de contactos  |   |   |
| <p>Red de Posibilidad futura de contactos<br/>(Recíproca)</p>        |  |  |

Fuente: Elaboración propia.

En el estudio que nos sirve a título ilustrativo, analizamos seis tipos de vínculos entre las 32 organizaciones que forman una alianza estratégica que proporciona servicios y productos culturales (Ramos-Vidal y Maya-Jariego, 2013). Los objetivos generales de este estudio fueron (a) poner de relieve la estructura de la red de organizaciones del sector de las artes escénicas en Andalucía, (b) identificar a las organizaciones que ocupan posiciones de influencia dentro de la red y (c) señalar los factores endógenos y exógenos que determinan la ocupación de posiciones de poder. La investigación mostró la existencia de un núcleo altamente cohesivo conformado por organizaciones que desempeñan su actividad en Andalucía Occidental, y al mismo tiempo la existencia de un subgrupo de organizaciones, en su mayoría de la periferia, que se dedican a disciplinas artísticas menos extendidas y que están ubicadas en Andalucía Oriental. Este dato demostró que la proximidad geográfica constituye un factor relevante en la decisión de establecer contactos en este sector. Otro de los hallazgos destacados fue lograr identificar a un pequeño grupo de entidades que articulan el núcleo duro de relaciones, actuando como el eje central de la red. Estas organizaciones pueden considerarse influyentes debido al elevado número de contactos directos que mantienen con una amplia proporción de nodos, aspecto que facilita el acceso a la información y optimiza el proceso de toma de decisiones (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997). Finalmente el estudio mostró que la antigüedad en el sector, ostentar una reputación positiva entre los competidores, mantener un nivel de actividad elevado y disponer de un eficiente equipamiento interno, son los factores que más inciden sobre el grado de centralidad de las organizaciones culturales.

De forma concreta, en la investigación examinamos desde relaciones que no exigen ningún tipo de acuerdo previo entre las partes (p.ej., reconocimiento de la organización), hasta relaciones de mayor impacto que requieren altos niveles de confianza y acuerdo (p.ej., participación conjunta en proyectos culturales). Esto nos permite identificar las características del entorno relacional de una organización (red egocéntrica) y de la red completa (red socio-céntrica), en función de un tipo particular de relación y establecer comparaciones entre los distintos tipos de vínculos evaluados, empleando para ello los parámetros de cohesión y de centralidad que veremos en el siguiente bloque. Podemos observar en la primera columna de la tabla 1, la relación que Ego (actor cuyos vínculos particulares están siendo analizados) establece con otro componente de la red (Alter). El análisis diádico constituye la unidad básica de medida, si bien existen otras unidades (tríadas, cliques, n-cliques etc.) que pueden ser analizadas. En el ámbito del análisis de redes inter-organizativas existe una tradición consolidada que emplea la diada para examinar la estructura de relaciones. En este sentido Mizuchi y Marquis (2006: 205) afirman que el criterio para seleccionar el nivel de análisis dependerá entre otros factores del tipo de variable dependiente que se desea evaluar y del número de tipos de relaciones que serán analizados. Los autores afirman que en los casos en los que la variable dependiente es cuantitativa y cuando hay que examinar diferentes tipos de relaciones (por ejemplo intercambio de información y ofrecimiento de referencias), el análisis diádico permite capturar los patrones relacionales de modo eficiente. No obstante, otros autores afirman que el análisis diádico puede ser demasiado básico al estar focalizado en el nivel *micro*, por lo que es necesario aumentar el foco de la investigación (Rowley, 1997). De otro lado el estudio de las redes egocéntricas (contactos de cada organización) está especialmente aconsejado cuando se trata de conocer la evolución de una organización dentro de la red en su conjunto y en los casos en los que se evalúa el desempeño individual de una entidad en una alianza estratégica. De otro lado el análisis de redes socio-céntricas es el apropiado cuando se trata de capturar el contexto relacional de un conglomerado de organizaciones en su conjunto, mostrando una imagen general del mismo. Por este motivo hemos optado por mostrar los diferentes niveles de análisis que de modo aislado o de forma conjunta, pueden ser empleados cuando utilizamos el ARS para evaluar políticas públicas.

En la segunda columna de la tabla 1, podemos observar la estructura de las redes personales de una organización singular que aparece representada en color negro y mayor tamaño para facilitar su identificación. Como vemos la estructura y composición de la red es diferente en cada uno de los cuatro vínculos explorados. Podemos apreciar cómo la misma organización es muy activa en la red de contactos informales, manteniendo vínculos directos con quince Alteri. Sin embargo esa misma organización presenta una red significativamente más pequeña en el caso de la red de contactos formales, al estar conectada únicamente a seis entidades. Algo parecido sucede cuando examinamos la red personal de percepción de similitud (afinidad) y la red de posibilidad futura de contactos de la misma organización. En este caso, la organización establece hasta diez contactos en la red de percepción de similitud, sin embargo este número se ve reducido a la mitad en la red de posibilidad futura de contactos, mostrando un patrón de relaciones diferencial.

Por último si fijamos la atención en la última columna que se utiliza para representar la estructura completa de relaciones, vemos que sucede un fenómeno idéntico: cada tipo de vínculo ofrece un panorama de conexiones distinto, que a su vez son el reflejo de diferentes dinámicas de interacción en función del tipo de contacto explorado. De modo visual es fácil apreciar que la red de contactos informales es mucho más densa que el resto, en esta red se aprecia un núcleo central altamente cohesionado. Sin embargo tanto en la red de contactos formales,



como en la red de percepción de similitud la estructura aparece más fragmentada, dejando entrever la existencia de diferentes agrupaciones y un núcleo central menos visible. A continuación efectuamos una aproximación a la etapa del muestreo y a las distintas alternativas que podemos utilizar para extraer la información relacional necesaria para la evaluación estructural de políticas públicas.

#### b) Muestreo y extracción de datos

La delimitación de la muestra<sup>6</sup> es uno de los elementos cruciales a la hora de planificar un diseño de evaluación estructural. Dependiendo de los objetivos de la investigación y del nivel de análisis empleado podemos elegir diferentes opciones. Con frecuencia las redes tienen una estructura cuyos límites están previamente definidos, como por ejemplo el conjunto de países que forma parte del Mercosur o de la Unión Europea, o las organizaciones comunitarias y administraciones públicas que integran una coalición para prevenir el consumo de drogas. En ese contexto, podemos utilizar diseños de investigación de carácter socio-céntrico, en los que se analizan los vínculos que cada actor establece con el resto de componentes de la red. Sin embargo cuando se trata de redes de gran tamaño, por ejemplo cuando nos enfrentamos a grandes coaliciones estatales que cuentan con cientos de miembros, resulta difícil llevar a cabo este tipo de estrategia (Valente *et al.*, 2008). Una de las posibles soluciones consiste en la segmentación en función del contenido de la relación, esto nos permite fragmentar la estructura, posibilitando al mismo tiempo efectuar análisis con unidades más manejables. En el caso de una coalición nacional centrada en actividades de promoción de la salud (i.e., Luke *et al.*, 2010), podría ser viable descomponer la red aislando a los grupos de organizaciones en función del papel que juegan en la red. De este modo podríamos crear subredes a partir de la principal, dependiendo de la función que tiene asignada cada organización, es decir, de si se trata de organizaciones que ofrecen tratamiento, derivan a usuarios, diseñan las intervenciones, implementan las iniciativas o gestionan los recursos implícitos en el desarrollo del programa. Esta alternativa permite trabajar con redes de grandes dimensiones y hace posible mirar dentro de la estructura, acotándola en función del tipo de actividad que desarrollan y del rol que ostentan las organizaciones participantes.

Cuando los límites de la red no están formalmente delimitados o cuando las dimensiones del sistema desaconsejan el desarrollo de un análisis socio-céntrico, podemos emplear diferentes alternativas para capturar el entorno relacional de los actores implicados. Una de las alternativas más recurrentes es el método conocido como muestreo por “bola de nieve” (Biernacki y Waldorf, 1981; Browne, 2005). Este método consiste en identificar a un actor (que constituye el primer eslabón del muestreo), y a partir de los alteri que este actor vaya nominando progresivamente, se construye la estructura de la red. Este tipo de métodos permiten delinear la estructura a partir de la nominación consecutiva de los miembros que se van agregando. Este procedimiento suele emplearse cuando se trabaja con población oculta o difícil de alcanzar, como suele ser el caso de minorías étnicas o personas en riesgo de exclusión social (Atkinson y Flint, 2001; Shelley *et al.*, 1995), no siendo tan frecuente en el ámbito organizacional en el que las relaciones suelen ser visibles o de dominio público (Mizruchi y Marquis, 2006). Un problema relacionado con esta estrategia radica en el momento de culminar el muestreo, esto es, de delimitar la red. Dado que los límites de la red no están formalmente definidos, el procedimiento debería seguir reiterándose hasta que dejasen de aparecer nuevos actores, lo que implicaría que se habría cerrado el círculo de la red. Sin embargo este proceso es inviable en la mayoría de los casos. La alternativa es establecer un punto de saturación, que implica que cuando existe un determinado nivel en el que las nominaciones sucesivas arrojan un alto grado de coincidencia con las anteriores, se puede concluir el muestreo puesto que se habría logrado identificar a los miembros de la red con un margen de error mínimo (Berg, 2006).

Otro elemento clave en el apartado metodológico es la recogida de datos relacionales lo que se conoce como *extracción de datos*. Existen diferentes alternativas entre las que se incluyen: (a) el uso de cuestionarios, (b) el análisis de datos documentales, (c) la observación y (d) la recolección de datos a partir de redes sociales virtuales.

El empleo de cuestionarios es la forma más común de obtener información relacional. El diseño del instrumento presenta características diferenciales dependiendo de si se trata de un estudio socio-céntrico o egocéntrico. En las investigaciones de tipo socio-céntrico<sup>7</sup>, en las que conocemos previamente cuáles son los miembros de la red, es necesario crear una matriz en la que en las filas aparecerá un listado con el nombre de los miembros y en las columnas el tipo (o los tipos) de relación que serán analizadas. Posteriormente los datos de todos los actores que han participado se trasladarán a una matriz de adyacencia en alguno de los programas que analizan datos reticulares [Para una descripción de los programas disponibles véase Huisman y Van Duijn (2011)].

6 Para una exposición de las diferentes estrategias de muestreo y cuestiones relacionadas como el error de estimación, la fiabilidad y la recolección de datos longitudinales véase Wasserman y Faust (1994: 43-58).

7 En el Anexo I mostramos un ejemplo de cuestionario socio-céntrico.



En los estudios egocéntricos<sup>8</sup> la lógica para extraer la información es distinta, puesto que a priori desconocemos quienes son los integrantes de la red. En estos casos el primer paso es definir las preguntas o *generadores de nombres* que servirán al entrevistado para identificar y nombrar a los componentes de su red. Por motivos de economía de recursos es frecuente determinar un número *máximo de alteri* susceptible de ser nominados. En el análisis de redes personales se considera que 30 alteri es un número suficiente para captar la diversidad compositiva de la red (McCarty, 2002). No obstante en el caso de las redes inter-organizativas el umbral puede oscilar notablemente dependiendo del sector. Es de vital importancia caracterizar con detalle el contenido de cada relación objeto de estudio. Esta precisión es igualmente aplicable en el caso de las redes socio-céntricas y egocéntricas.

Una alternativa para recabar información relacional de las organizaciones que participan en la implementación de un programa consiste en el análisis de datos documentales. En estos casos es necesario disponer de un registro o una base de datos en la que queden reflejados los intercambios de información, activos, recursos, personal etc. Esta información suele estar disponible en memorias, documentos de trabajo e informes de gestión, que deben presentar periódicamente los responsables de la implementación del programa para dar cuenta de la evolución del mismo. Esta opción es más fácil de llevar a la práctica debido a que los datos suelen ser accesibles y al mismo tiempo se incurre en menores costes. No obstante la capacidad de generar matrices de adyacencia a partir de información documental limita las posibilidades de extraer otra información relacional de interés, como por ejemplo la que se produce en reuniones informales. Este tipo de información no suele quedar registrada, a diferencia de lo que sucede en el caso de los cuestionarios, en los que el investigador es quien decide el tipo de vínculo que le interesa analizar.

Por otro lado existe la opción de obtener información relacional a partir de la observación. Esta técnica se utiliza con frecuencia en los estudios de carácter etnográfico y en investigaciones que trabajan con población que no puede auto-reportar sus contactos de modo fiable (p.ej., población infantil). Por lo tanto la aplicación de esta estrategia en el ámbito de redes inter-organizativas podría efectuarse en contextos experimentales (p.ej., analizar las interacciones en el transcurso de una reunión de coordinación), pero en el plano aplicado puede ser una decisión poco operativa y de proyección limitada.

Finalmente encontramos una técnica al alza que consiste en la extracción de datos relacionales a partir de la información registrada en redes sociales virtuales como Facebook, Twitter o LinkedIn (Ricaurte y Ramos-Vidal, 2015; Russell, 2013). La expansión de las redes sociales virtuales genera una gran cantidad de datos relacionales que pueden ser analizados a través de la disciplina conocida como *Data Mining*. Tanto las organizaciones como las administraciones públicas participan activamente en redes sociales virtuales, utilizándolas como medio de comunicación, difusión y coordinación. Existen aplicaciones específicas que permiten extraer esta información y seguir procedimientos analíticos similares a los del ARS convencional. Si pretendemos conocer la estructura de relaciones que una organización mantiene a través de Facebook, en primer lugar debemos emplear alguna de las aplicaciones disponibles como por ejemplo Netvizz (Rieder, 2013). A continuación debemos trasladar los datos a alguna de las herramientas diseñadas para visualizar y calcular los parámetros de la red. El software Gephi (Bastian, Heymann, y Jacomy, 2009) permite realizar visualizaciones, cálculos básicos de indicadores e incluye técnicas para detectar subgrupos, sin embargo para un análisis en profundidad es preferible trabajar con programas específicos que analizan redes sociales de gran tamaño como Pajek (De Nooy, Mrvar, y Batagelj, 2011) o JUNG (O'Madadhain, Fisher, Smyth, White, y Boey, 2005). Es necesario considerar que la obtención de datos relacionales por este medio puede estar condicionada por las restricciones y por la política de privacidad que los contactos de la organización hayan establecido en sus respectivos perfiles virtuales, por lo que la efectividad en estos momentos puede ser aún limitada, aunque se prevé un gran desarrollo a corto plazo de este tipo de técnicas.

Una vez expuestas las características del muestreo y los procedimientos de obtención de datos relacionales, en el siguiente apartado se describen los diferentes tipos de métricas que hacen posible comparar y evaluar la estructura de redes sociales.

### III. LOS INDICADORES DE ESTRUCTURA Y POSICIONAMIENTO

Un punto clave para comprender el papel del análisis estructural en la evaluación de políticas públicas, radica en la posibilidad de monitorizar los resultados de la intervención, examinando (a) las alteraciones en la estructura de la redes inter-organizativa encargadas de la implantación del programa y (b) los cambios en la posición que ocupa cada actor que forma parte de la red (Stufflebeam y Shinkfield, 2007). Encontramos numerosos antecedentes en los que el análisis estructural es utilizado como herramienta de evaluación de programas y políticas públicas. Cuando los estudios son de carácter transversal, los resultados nos permiten tomar una instantánea, que describe las propiedades estructurales de la red en un momento específico, realizando un análisis estático de la colaboración

8 En el Anexo II mostramos un ejemplo de cuestionario para obtener datos egocéntricos.

entre las organizaciones que componen la red. En esta línea Harris y colaboradores (2008) utilizaron el ARS para evaluar una amplia red inter-organizativa en la que participan diferentes organismos, cuyo objetivo central es la aplicación de un programa de prevención del consumo de tabaco en Estados Unidos. El análisis estructural sirvió como diagnóstico de la estructura, mostrando la existencia de un núcleo central de organizaciones que lideraban el proceso de coordinación de las acciones y la existencia de subgrupos conformados por agencias que presentaban características en común. En una propuesta reciente Buchthal y colaboradores (2013) emplearon el ARS para evaluar las interacciones entre diferentes agencias que colaboran en una red diseñada para promover estilos de vida saludables en la población. Sus hallazgos evidenciaron una segregación espacial entre las organizaciones implicadas en la puesta en práctica del programa y la existencia de una amplia distancia media<sup>9</sup> entre los diferentes actores, factor que ralentizaba la comunicación y dificultaba las tareas de coordinación.

No obstante, a pesar de valorar la capacidad de los análisis transversales para mostrar el contexto social, coincidimos con el argumento de Abbasi y Kapucu (2012), cuando señalan que el análisis estático logra capturar el entorno relacional en el que se desenvuelven las organizaciones en un momento determinado, sin embargo para comprender los patrones y los efectos que los cambios en la estructura y en la composición de las redes producen en los programas que desarrollan, es necesario efectuar análisis longitudinales capaces de capturar la evolución temporal de las redes inter-organizativas. Desde esta segunda perspectiva, identificamos contribuciones que analizan los cambios en la estructura de la red y los efectos en el desarrollo de los programas. En un trabajo reciente Haines, Godley y Hawe (2011) emplearon el análisis estructural con el objetivo de indagar en los cambios producidos en una red inter-organizativa diseñada para implementar políticas de promoción de la salud. Identificaron que cambios substanciales en las medidas de cohesión de la red completa, se relacionaban con mejoras en la coordinación entre las agencias que participaban en la coalición. Mostraron que aumentos en la densidad global de la red y la reducción del número de actores aislados, se relacionaban con un mejor desempeño de la red inter-organizativa. En otro artículo Ramanadhan *et al.* (2012) analizan las transformaciones que se produjeron en los cuatro años de funcionamiento de una amplia coalición orientada a la prevención de *cáncer* que estaba formada por profesionales de la salud, organizaciones comunitarias e instituciones públicas. La información recabada a través del ARS permitió demostrar que los actores que habían incrementado sus conexiones con otras agencias en este período, es decir, aquellas que habían experimentado aumentos en la centralidad de grado, se correspondían con las organizaciones que habían desarrollado más actividades de promoción de la salud, implicándose de forma *más activa en la implantación del programa*. Estos resultados demuestran que los cambios en la estructura relacional, tienen capacidad para influir de modo directo en el resultado de las iniciativas llevadas a cabo por las coaliciones. En la tabla 2 presentamos una relación de los indicadores de centralidad y cohesión que se emplean con mayor frecuencia para evaluar los cambios en las redes inter-organizativas, capaces de afectar a los resultados de los programas que llevan a cabo.

TABLA 2. CONEXIÓN ENTRE LOS INDICADORES DE ARS Y LA EFECTIVIDAD DE LOS PROGRAMAS

| Tipo                                     | Nombre y descripción básica  | Antecedentes   |
|--|--|--|
| Cohesión (estructura de la red completa) | <i>Densidad</i> : Proporción de contactos que se produce en una red social, en comparación con el total de vínculos posibles. Los incrementos en la densidad suelen reflejar un estrechamiento en la colaboración y mejor coordinación entre los actores que participan en la red.   | – <b>Bunger et al. (2014)</b><br>– <b>Feinberg et al. (2005)</b>                                   |
|  | <i>Actores Aislados</i> : Los cambios estructurales que derivan en un menor número de nodos aislados suelen reflejar una mejoría en los flujos de comunicación y en la integración en la coalición que lleva a cabo el programa.   | – <b>Gulati y Sytch (2007)</b><br>– <b>Haines et al. (2011)</b>                                    |
|  | <i>Reciprocidad</i> : Señala el grado en que los vínculos emitidos son correspondidos, es decir, la medida en que las relaciones son bidireccionales. Incrementos en esta medida indican mejor coordinación y aumento en los flujos de información que tienden a redundar en mayor efectividad.  | – <b>Isett y Provan (2005)</b><br>– <b>Luke et al. (2010)</b><br>– <b>Ramanadhan et al. (2012)</b> |
|  | <i>Centralización</i> : Este indicador evalúa la medida en que las relaciones se concentran en un grupo reducido de actores (o grupos de actores). Valores altos en este indicador suelen ser el reflejo de estructuras disfuncionales, salvo en las primeras etapas de la coalición en las que es normal que se dé un alto nivel de concentración de vínculos en pocos actores. | – <b>Ramos-Vidal y Maya-Jariego (2013)</b><br>– <b>Valente et al. (2008)</b>                       |

9 En este caso empleamos el término distancia desde el punto de vista estructural, no desde la perspectiva geográfica. La distancia estructural en el ARS se mide a través de diferentes indicadores como la Cercanía (Closeness), que analiza los grados de separación que existen entre dos actores o subgrupos de actores. Para una revisión de los indicadores de centralidad véase Freeman (1979).

| Tipo  | Nombre y descripción básica  | Antecedentes  |
|---|--|---|
| Centralidad <sup>10</sup><br>(Examinan la posición de cada actor en la red) | <i>Centralidad de Grado</i> : Señala las veces que un actor ha nominado (grados de salida) o ha sido nominado (grados de entrada) por el resto de actores. Incrementos en este indicador se relacionan con una mejor integración dentro de la red en función del tipo de vínculo explorado.  | <b>Abbasi y Kapucu (2012)</b><br><b>Harris et al. (2012)</b><br><b>Li et al. (2012)</b>         |
|   | <i>Intermediación</i> : Muestra las veces que un actor se sitúa en el camino más corto (geodésico) que existe entre dos actores. Indica la ocupación de posiciones estratégicas en la estructura y pueden ser el indicador de una mejor adaptación del actor en el desarrollo del programa. Esta medida sirve para identificar a los actores que pueden ejercer como difusores de buenas prácticas al resto de miembros. | <b>Owen-Smith y Powell (2004)</b><br><b>Provan et al. (2009)</b><br><b>Wendel et al. (2010)</b> |
|   | <i>Cercanía</i> : Grado en que un actor se encuentra próximo al resto de actores que forman parte de la red. Los aumentos en esta medida indican mejoras en el funcionamiento de la coalición y en el tráfico de información que fluye a través de la red inter-organizativa.  |   |

**Fuente:** Elaboración propia

La información aportada en la tabla 2 indica la intensa conexión que existe entre los indicadores estructurales y de posicionamiento, y el funcionamiento de las redes encargadas de implementar los programas. Si bien no se trata de un listado exhaustivo, puesto que dentro de ambos grupos de medidas existen otros indicadores que son utilizados para examinar este tipo de redes, en la práctica pueden servir de referencia a los gestores de coaliciones, para analizar los cambios estructurales que se van produciendo a medida que se aplica el programa.

En líneas generales las medidas de cohesión nos aportan información relevante sobre el grado de compactación de la red. Inicialmente las coaliciones tienen una estructura formada por un pequeño núcleo central, constituido por actores que desarrollan funciones de coordinación, mientras que el resto ocupa la zona externa de la red y presentan pocas conexiones con los otros integrantes e incluso pueden llegar a estar completamente aislados (Valente et al., 2008). Sin embargo, a medida que la coalición pone en funcionamiento el plan de acción, es de esperar que se produzcan cambios sustantivos en los patrones de interacción y en la estructura del sistema. De este modo es habitual que se registren aumentos en la densidad, en la transitividad y en la reciprocidad, al igual que suele reducirse el número de actores aislados. Estos cambios suelen ser el resultado de mejoras en la comunicación, en la coordinación y de un intercambio de información efectivo entre las agencias participantes. De otro lado una disminución significativa del nivel de centralización global y de algunos indicadores asociados<sup>11</sup>, suele ser un signo de la integración de las organizaciones periféricas en el núcleo central de la red (Haines et al., 2011; Feinberg et al., 2005), dando paso a diseños más equilibrados en relación a la distribución de contactos entre la estructura central y periférica.

En cuanto a los parámetros de centralidad, cabe mencionar que su análisis está especialmente indicado cuando el objetivo reside en evaluar el rol desempeñado por cada organización de forma independiente, o cuando se trata de detectar organizaciones potencialmente influyentes (Ramos-Vidal, 2015b). Por ejemplo si estamos analizando una red de transferencia de información, los incrementos en la centralidad de grados de salida (Outdegree) de un actor, evidencian un aumento de la actividad y de las conexiones con el resto de actores. Mientras que incrementos notables en la centralidad de grados de entrada (Indegree), pueden mostrar una mayor prominencia de la organización y un incremento de la confianza y de la legitimidad manifestada por el resto de actores. En el caso de la intermediación se observa que aquellas organizaciones que experimentan incrementos en este indicador, adquieren posiciones estratégicas que les posibilitan aumentar su capacidad para incidir sobre el resto de actores. Finalmente los aumentos en la cercanía, suponen una reducción de la distancia media que separa a un actor del resto de componentes de la red. Aquellas entidades que cuentan con un alto grado de cercanía, incurren en menores costes para trasladar información y para tener acceso al resto de organizaciones.

Los actores que ocupan posiciones estratégicas que dan acceso a diferentes subgrupos son denominados brókeres. En un estudio reciente Long, Cunningham y Braithwaite (2013) muestran a través de una revisión sistemática, que la identificación de estos actores incide positivamente en (a) la generación de innovaciones, (b) la difusión de conocimiento y en (c) facilitar la confianza y el compromiso entre los miembros de la red. Por

<sup>10</sup> Debemos tener en consideración que a partir de los valores agregados de las medidas de centralidad, es posible calcular los valores medios para la red en su conjunto.

<sup>11</sup> Existe un indicador denominado *Coreness* que permite evaluar el grado en que los actores se sitúan en el centro o en la periferia de la red. Para calcular este indicador se utiliza el modelo centro-periferia *continuo* el cual considera que las redes están compuestas por varios centros, cada uno de los cuales con su correspondiente estructura periférica (Borgatti y Everett, 1999).

tanto localizar a estos actores a través de las herramientas de ARS, puede ser una estrategia de gran utilidad para mejorar el funcionamiento de la coalición, contando con ellos como aliados necesarios para el desarrollo efectivo del programa. Además de las medidas de centralidad, existen otros mecanismos para detectar actores clave que utilizan técnicas de identificación de subgrupos e indicadores de posicionamiento alternativos (Ramos-Vidal, 2015b).

El posicionamiento de los actores y las propiedades estructurales suelen ser analizadas en base a la distinción dicotómica que diferencia el centro y la periferia de la red. La estructura central está conformada por actores que mantienen múltiples conexiones entre sí y que al mismo establecen vínculos débiles con los actores periféricos, mientras que la periferia se integra por actores que prácticamente no mantienen contactos entre sí, aunque mantienen débiles conexiones con los actores centrales (Borgatti y Everett, 1999: p. 378). La ocupación de posiciones centrales se relaciona con una mayor conectividad y con mayores posibilidades de acceder a fuentes de información y recursos. Por ejemplo Mascia, Cicchetti y Damiani (2013) analizaron una red de transferencia de conocimiento formada por profesionales de la salud, demostrando que el centro de la red estaba ocupado por los profesionales con mayor capacidad para poner en práctica protocolos sanitarios basados en la evidencia empírica. Estos resultados reflejan el potencial que ofrece la evaluación estructural para mejorar la efectividad de los programas.

Una vez descritos los puntos clave que deben tenerse en consideración para aplicar el ARS en el ámbito de la evaluación de políticas públicas, en el apartado final proponemos algunas reflexiones que hagan posible obtener el máximo beneficio de los resultados derivados de un análisis estructural y describimos algunas técnicas que se están desarrollando para fortalecer la evaluación de políticas públicas a través del ARS.

#### IV. CONCLUSIONES Y ORIENTACIONES DE FUTURO

El principal objetivo de este artículo ha sido mostrar el potencial que ofrece el ARS para evaluar redes inter-organizativas y alianzas estratégicas, que suelen ser los sistemas encargados de implementar programas de acción que constituyen el principal vehículo para el desarrollo de políticas públicas. Para ello hemos ofrecido una introducción a las técnicas y herramientas que hacen posible analizar de forma sistemática la estructura de las redes inter-organizativas y conocer el rol que desempeñan los actores que participan en el plan de acción.

En el plano metodológico hemos visto cómo los gestores de políticas públicas que opten por llevar a la práctica una evaluación estructural, deben tomar una serie de decisiones importantes relativas a la etapa de diseño y a la concepción misma del estudio. Uno de los elementos más relevantes tiene que ver con el nivel de análisis que será evaluado. El análisis diádico es aconsejable cuando se disponen de datos longitudinales y en particular en los casos en los que es preciso analizar diferentes tipos de relaciones. Sin embargo centrar el foco de atención en este nivel, a menudo impide ver más allá del vínculo particular que mantienen las organizaciones que componen la diada y a veces no se tienen en cuenta otros factores que afectan al sistema completo y que pueden incidir en las relaciones que tienen lugar entre cada par de actores (Mizruchi y Marquis, 2006: 205). Este hecho, unido al principio de interdependencia que implica que el posicionamiento de un actor –o de una diada-, se ve influido por el comportamiento del resto de nodos que componen la red (Mitchell, 1969), en cierto modo supone obviar el efecto que otros actores pueden ejercer sobre el comportamiento de los nodos que componen la diada objeto de estudio.

De otro lado el enfoque de redes egocéntricas, si bien no cuenta con tanta tradición en el análisis de contextos inter-organizativos como el anterior, cada vez se utiliza más por su versatilidad a la hora de capturar el contexto relacional de las organizaciones. Este nivel es el preferible cuando el objeto de estudio es evaluar el rol que una organización singular desempeña en la puesta en marcha del programa, pero es necesario definir con claridad los generadores de nombres y el contenido de las relaciones que delimitarán la red de cada organización. Este tipo de análisis debe complementarse con un estudio pormenorizado de las características de cada organización, de su trayectoria dentro de la red y de los factores –internos y externos- que pueden estar incidiendo en la configuración estructural (Ramos-Vidal y Maya-Jariego, 2013).

Finalmente el nivel de análisis socio-céntrico, engloba a los dos anteriores y también está experimentando un desarrollo emergente dentro del análisis de redes inter-organizativas (Provan *et al.*, 2007). Desde nuestro punto de vista el nivel de análisis socio-céntrico constituye un vehículo privilegiado para desarrollar análisis de evaluación estructural por los siguientes factores. En primer lugar, este diseño simplifica notablemente la delimitación de la red, que es una de las decisiones más complejas que se deben tomar en este proceso. En segundo lugar, la realización de un análisis socio-céntrico hace posible capturar diferentes tipos de relaciones que muestran diferentes tipos de estructuras relacionales como vimos en la tabla 1. Esto hace posible trabajar de modo simultáneo con diferentes



redes, conformadas por las mismas organizaciones y también posibilita agregar las relaciones creando una matriz de contactos a partir de la adición de todas las relaciones exploradas. Finalmente decantarnos por la red completa como unidad de análisis también facilita explorar los vínculos que se producen en unidades inferiores de análisis, es decir, con diadas y con redes egocéntricas. Como vimos en la tabla 1, podemos realizar operaciones sencillas para extraer la red egocéntrica de una organización que forma parte de una red socio-céntrica, y posteriormente calcular medidas de cohesión para comparar<sup>12</sup> la estructura de las redes de cada organización. También existen técnicas específicas que sirven para efectuar análisis diádicos empleando datos socio-céntricos. Por ejemplo el Procedimiento de Asignación Cuadrática realiza análisis de la red completa utilizando la diada como unidad de referencia. Esta técnica hace posible (a) comparar múltiples redes de modo simultáneo, (b) establecer correlaciones entre los diferentes vínculos e incluso (c) examinar relaciones de dependencia entre varias redes a través de modelos de regresión (Dekker, Krackhardt, y Snijders, 2007; Krackhardt, 1988; Ramos-Vidal, 2015c). Por tanto consideramos que el nivel de análisis socio-céntrico puede ser una opción acertada y versátil capaz de ofrecer una imagen certera de una red inter-organizativa, al mismo tiempo que su elección es compatible con la posibilidad de analizar las relaciones a nivel diádico y egocéntrico.

Las alternativas que hemos ido desgranando a lo largo del texto, podríamos decir que constituyen la perspectiva tradicional dentro de las técnicas de ARS. Sin embargo están surgiendo nuevas tendencias que incluyen robustas herramientas de investigación, que en algunos casos sirven de complemento a las técnicas convencionales y en otros se erigen en nuevos modelos de evaluación estructural. De forma sintética trataremos de ofrecer una semblanza de algunas de estas técnicas entre las que destacan: (i) el análisis de datos longitudinales; (ii) los modelos de simulación basados en agentes; (iii) los sistemas de posicionamiento geográfico y (iv) la combinación de estrategias de investigación cuantitativas y cualitativas (métodos mixtos).

En los últimos años se ha producido un notable desarrollo de programas y técnicas para analizar medidas repetidas de datos relacionales o lo que es lo mismo para analizar datos longitudinales (Robins et al., 2007). Estas herramientas hacen posible conocer no sólo cuál es la estructura de la red en un momento puntual, sino que permiten indagar en la evolución del sistema, estableciendo relaciones de causalidad que explican los factores (endógenos, exógenos y aleatorios) que determinan la evolución de las redes (Snijders et al., 2006). Esto supone un avance sin precedentes en la historia del ARS, puesto que aumenta la capacidad de conocer las variables que determinan el comportamiento de los actores y la nueva configuración de la red que se deriva de estos cambios. Existen diferentes paquetes estadísticos para analizar datos longitudinales como ORA<sup>13</sup> (Carley et al., 2013), COMMETRIX<sup>14</sup> (Trier y Bobrik, 2007) y SIENA<sup>15</sup> (Ripley et al., 2014).

Un segundo tipo de técnica son los modelos de simulación basados en agentes (Macal y North, 2010). Según García-Valdecasas (2011: 91) este tipo de análisis “*explica cómo emergen las estructuras sociales a partir de las acciones individuales, y a su vez cómo las creencias, deseos y oportunidades de los individuos son afectadas por dichas estructuras, integrando de este modo el nivel macro y el micro de la realidad social*”. La simulación es una herramienta de gran utilidad para realizar prospecciones acerca de los cambios que podrían producirse en la estructura de la red, bajo los efectos de determinadas circunstancias que se relacionan con los cambios en el posicionamiento o en el comportamiento de cada actor. En el caso de las redes inter-organizativas, estaríamos hablando de las entidades que participan en la implantación del programa. Aunque es una técnica cuya aplicación en el ámbito del ARS es incipiente, existen algunas aplicaciones como CID-ABM<sup>16</sup> (O'Madadhain et al., 2005) que efectúan simulaciones con datos relacionales.

Otra de las tendencias en auge, es combinar estrategias de análisis estructural y sistemas de información geográfica (SIG). Aunque el centro de atención de la evaluación estructural son las relaciones que mantienen los actores y la estructura que se deriva de estas relaciones, conviene recordar que estos vínculos se producen en contextos localizados, en los que la proximidad o la lejanía pueden ser factores desencadenantes del establecimiento de relaciones como vimos en el ejemplo mostrado a título ilustrativo en este trabajo. Por tanto es factible pensar que el posicionamiento geográfico es un elemento esencial para comprender los patrones relacionales que se producen en las redes inter-organizativas que implementan programas de intervención en diferentes regiones (i.e., Cardazone et al., 2014). Una de las alternativas es incorporar el posicionamiento geográfico, como un atributo

12 Algunos programas de ARS ofrecen la opción de aislar el conjunto de relaciones que una organización establece dentro de la red. Posteriormente es necesario guardar la matriz de relaciones correspondiente a esta organización y calcular los parámetros de cohesión como haríamos en el caso de redes completas. Sin embargo la comparación de distintas redes egocéntricas, puede exigir normalizar los valores de los indicadores dado que las redes deben tener el mismo número de actores para que los parámetros puedan ser comparables.

13 <http://www.casos.cs.cmu.edu/projects/ora/>.

14 <http://www.commetrix.de/>.

15 <https://www.stats.ox.ac.uk/~snijders/siena/>.

16 [http://www.elbirttechnologies.com/software/cid\\_abm.html](http://www.elbirttechnologies.com/software/cid_abm.html).



–variable- más para caracterizar a los miembros de la red. La combinación de SIG y ARS puede ser una estrategia efectiva para comprender el modo en que la dispersión o la concentración geográfica, determinan la estructura de la red y el rol que desempeñan los actores que la componen.

En última instancia es preciso poner en valor el potencial que nos ofrece la incorporación en el diseño de investigación, de estrategias cualitativas de validación de la información recabada a través de procedimientos cuantitativos. Los estudios que combinan metodología cuantitativa y cualitativa acceden al conocimiento generado a través de la evaluación estructural de un modo comprensivo. El empleo de estrategias cualitativas hace posible contrastar la información obtenida a través de los indicadores de centralidad y cohesión, adquiriendo un destacado valor interpretativo de estos (Cross et al., 2009). Esto hace posible conocer el contexto en el que se ha generado la información relacional y los factores que determinan la configuración estructural y la posición que ocupan los actores en la red. En este sentido es recomendable incorporar instrumentos propios de la investigación cualitativa, como el grupo de discusión y la entrevista en profundidad. Por ejemplo entrevistar a informantes clave haciendo uso del *feedback* visual, es una estrategia de gran utilidad para conocer la reacción de los propios actores cuando observan la posición que su organización ocupa en la red. Este tipo de ejercicios consigue poner de manifiesto algunos aspectos que pueden estar definiendo la morfología de la red, y que los investigadores no pueden conocer disponiendo sólo de los indicadores y de los datos capturados a través de cuestionarios.

A modo de cierre queremos expresar algunos desafíos que conlleva la utilización del ARS para evaluar políticas públicas. Un aspecto relevante a tener en consideración son los costes. La obtención y el procesamiento de datos relacionales pueden generar costes elevados, particularmente cuando se obtiene la información a través de cuestionarios o entrevistas personales. Otro elemento a tener en cuenta son los aspectos éticos relativos al uso que se le dará a la información reticular, a la apropiación de la misma por parte del equipo evaluador y al modo en que se garantizará el anonimato y la confidencialidad de las personas que proporcionan los datos (Borgatti y Molina, 2003). A pesar de las limitaciones reseñadas, las herramientas de evaluación estructural pueden ser un gran aliado para los diseñadores y gestores de políticas públicas implementadas a través de coaliciones y redes inter-organizativas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abbasi, A., y Kapucu, N. (2012), “Structural dynamics of organizations during the evolution of interorganizational networks in disaster response”, *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 9(1): 1547. DOI: [10.1515/1547-7355.1975](https://doi.org/10.1515/1547-7355.1975).
- Atkinson, R., y Flint, J. (2001), “Accessing hidden and hard-to-reach populations: Snowball research strategies”, *Social Research Update*, 33(1): 1-4.
- Bastian, M., Heymann, S., y Jacomy, M. (2009), “Gephi: an open source software for exploring and manipulating networks”, *ICWSM*, 8: 361-362.
- Berg, E. (2006), “Snowball sampling—I”, *Encyclopedia of Statistical Sciences*. John Wiley & Sons, Inc. DOI: [10.1002/0471667196.ess2478.pub2](https://doi.org/10.1002/0471667196.ess2478.pub2).
- Biernacki, P., y Waldorf, D. (1981), “Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling”, *Sociological Methods & Research*, 10(2): 141-163. DOI: [10.1177/004912418101000205](https://doi.org/10.1177/004912418101000205).
- Borgatti, S.P., y Everett, M.G. (1999), “Models of Core/Periphery structures”, *Social Networks*, 21: 375-395. DOI: [10.1016/S0378-8733\(99\)00019-2](https://doi.org/10.1016/S0378-8733(99)00019-2).
- Borgatti, S.P., y Molina, J.L. (2003), “Ethical and strategic issues in organizational social network analysis”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 39(3): 337-349. DOI: [10.1177/0021886303258111](https://doi.org/10.1177/0021886303258111).
- Browne, K. (2005), “Snowball sampling: using social networks to research non-heterosexual women”, *International Journal of Social Research Methodology*, 8(1): 47-60. DOI: [10.1080/1364557032000081663](https://doi.org/10.1080/1364557032000081663).
- Buchthal, O. V., Taniguchi, N., Iskandar, L., y Maddock, J. (2013), “Assessing state-level active living promotion using network analysis”, *Journal of Physical Activity and Health*, 10: 19-32.
- Bunger, A. C., Doogan, N. J., y Cao, Y. (2014), “Building Service Delivery Networks: Partnership Evolution Among Children’s Behavioral Health Agencies in Response to New Funding”, *Journal of the Society for Social Work and Research*, 5(4): 513-538. DOI: [10.1086/679224](https://doi.org/10.1086/679224).
- Cardazone, G., Sy, A. U., Chik, I., y Corlew, L. K. (2014), “Mapping one strong ‘Ohana: Using network analysis and GIS to enhance the effectiveness of a statewide coalition to prevent child abuse and neglect”, *American Journal of Community Psychology*, 53(3-4): 346-356. DOI: [10.1007/s10464-014-9641-7](https://doi.org/10.1007/s10464-014-9641-7).
- Carley, K. M., Pfeffer, J., Reminga, J., Storricks, J., y Columbus, D. (2013), *ORA User’s Guide 2013*. Carnegie Mellon University, School of Computer Science, Institute for Software Research, Technical Report, CMU-ISR-13-108.
- Chavis D. (2001), “The Paradoxes and Promise of Community Coalitions”, *American Journal of Community Psychology*, 29(2): 309-320. DOI: [10.1023/A:1010343100379](https://doi.org/10.1023/A:1010343100379).

- Cross, J. E., Dickmann, E., Newman-Gonchar, R., y Fagan, J. M. (2009), "Using mixed-method design and network analysis to measure development of interagency collaboration", *American Journal of Evaluation*, 30(3): 310-329. DOI: 10.1177/1098214009340044
- Dekker, D., Krackhardt, D., y Snijders, T. A. B. (2007), "Sensitivity of MRQAP tests to collinearity and autocorrelation conditions", *Psychometrika*, 72: 573-581. DOI: 10.1007/s11336-007-9016-1
- De Nooy, W., Mrvar, A., y Batagelj, V. (2011), *Exploratory social network analysis with Pajek* (Vol. 27). Cambridge University Press.
- Eisenberg, M., y Swanson, N. (1996), "Organizational network analysis as a tool for program evaluation", *Evaluation & the Health Professions*, 19(4): 488-506. DOI: 10.1177/016327879601900407.
- Feinberg, M., Riggs, N. R., y Greenberg, MT (2005), "Social networks and community prevention coalitions", *Journal of Primary Prevention*, 26(4): 279-298. DOI: 10.1007/s10935-005-5390-4.
- Freeman, L. C. (1979), "Centrality in social networks conceptual clarification", *Social Networks*, 1(3): 215-239. DOI: [10.1016/0378-8733\(78\)90021-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(78)90021-7).
- Friedkin, N. E. (1981), "The development of structure in random networks: an analysis of the effects of increasing network density on five measures of structure", *Social Networks*, 3(1): 41-52. DOI: [10.1016/0378-8733\(81\)90004-6](https://doi.org/10.1016/0378-8733(81)90004-6).
- García-Valdecasas, J. I. (2011), "La simulación basada en agentes: una nueva forma de explorar los fenómenos sociales", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 136(1): 91-109. DOI: 10.5477/cis/reis.136.91.
- Gulati, R. (1995), "Social structure and alliance formation patterns: a longitudinal analysis", *Administrative Science Quarterly*, 40: 619-652. DOI: 10.2307/2393756.
- Gulati, R., y Sytch, M. (2007), "Dependence asymmetry and joint dependence in interorganizational relationships: Effects of embeddedness on a manufacturer's performance in procurement relationships", *Administrative Science Quarterly*, 52(1): 32-69. DOI: 10.2189/asqu.52.1.32.
- Haines, V. A., Godley, J., y Hawe, P. (2011), "Understanding interdisciplinary collaborations as social networks", *American Journal of Community Psychology*, 47(1-2): 1-11. DOI: 10.1007/s10464-010-9374-1.
- Harris, J. K., Luke, D. A., Burke, R. C., y Mueller, N. B. (2008), "Seeing the forest and the trees: using network analysis to develop an organizational blueprint of state tobacco control systems", *Social Science & Medicine*, 67(11): 1669-1678. DOI: [10.1016/j.socscimed.2008.07.013](https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2008.07.013).
- Harris, J. K., Provan, K. G., Johnson, K. J., y Leischow, S. J. (2012), "Drawbacks and benefits associated with inter-organizational collaboration along the discovery-development-delivery continuum: a cancer research network case study", *Implementation Science*, 7(1): 69-83. DOI: 10.1186/1748-5908-7-69.
- Huisman, M., y van Duijn, Marijtje A. J. (2011), "A reader's guide to SNA software". En J. Scott and P.J. Carrington (Eds.) *The SAGE Handbook of Social Network Analysis* (pp. 578-600). London: SAGE.
- Huxham, C., y Vangen, S. (2005), *Managing to Collaborate: The Theory and Practice of Collaborative Advantage*. London: Routledge.
- Isett, K. R., Mergel, I. A., LeRoux, K., Mischen, P. A., y Rethemeyer, R. K. (2011), "Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 1): i157-i173. DOI: 10.1093/jopart/muq061.
- Isett, K. R., y Provan, K. G. (2005), "The evolution of dyadic interorganizational relationships in a network of publicly funded nonprofit agencies", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(1): 149-165. DOI: 10.1093/jopart/muio08.
- Jones, C., Hesterly, W. S., y Borgatti, S. P. (1997), "A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms", *Academy of Management Review*, 22(4): 911-945. DOI: 10.5465/AMR.1997.9711022109
- Jordana, J. (2009), "Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1: 9-16.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn, y Koppenjan, J. (eds.) (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications.
- Knoke D., y Yang, S. (2008), *Social Network Analysis*. Sage Publications Thousand Oaks. California. C. A.
- Krackhardt, D. (1988), "Predicting with networks: Nonparametric multiple regression analysis of dyadic data", *Social Networks*, 10: 359-381. DOI: [10.1016/0378-8733\(88\)90004-4](https://doi.org/10.1016/0378-8733(88)90004-4).
- Lecy, J. D., Mergel, I. A., y Schmitz, H. P. (2014), "Networks in Public Administration: Current scholarship in review", *Public Management Review*, 16(5): 643-665. DOI: 10.1080/14719037.2012.743577.
- Li, J., Weeks, M. R., Borgatti, S. P., Clair, S., y Dickson-Gomez, J. (2012), "A social network approach to demonstrate the diffusion and change process of intervention from peer health advocates to the drug using community", *Substance Use & misuse*, 47(5): 474-490. DOI: 10.3109/10826084.2012.644097.
- Long, J. C., Cunningham, F. C., y Braithwaite, J. (2013), "Bridges, brokers and boundary spanners in collaborative networks: a systematic review", *BMC Health Services Research*, 13(1): 158. DOI:10.1186/1472-6963-13-158.

- Luke, D. A., Harris, J. K., Shelton, S., Allen, P., Carothers, B. J., y Mueller, N. B. (2010), "Systems analysis of collaboration in 5 national tobacco control networks", *American Journal of Public Health*, 100(7):1290-1297. DOI: [10.2105/AJPH.2009.184358](https://doi.org/10.2105/AJPH.2009.184358).
- Macal, C. M., y North, M. J. (2010), "Tutorial on agent-based modelling and simulation", *Journal of Simulation*, 4(3): 151-162. DOI:10.1057/jos.2010.3.
- Mascia, D., Cicchetti, A., y Damiani, G. (2013), "Us and Them: a social network analysis of physicians' professional networks and their attitudes towards EBM", *BMC Health Services Research*, 13(1): 1-8. DOI: 10.1186/1472-6963-13-429.
- McCarty, C. (2002), "Structure in personal networks", *Journal of Social Structure*, 3(1). <http://www.cmu.edu/joss/content/articles/volume3/McCarty.html>.
- Mitchell, J.C. (1969), *Social networks in urban settings*. Manchester, UK: Manchester University Press.
- Mizruchi, M. S., y Marquis, C. (2006), "Egocentric, sociocentric, or dyadic?: Identifying the appropriate level of analysis in the study of organizational networks", *Social Networks*, 28(3): 187-208. DOI:10.1016/j.socnet.2005.06.002.
- O'Madadhain, J., Fisher, D., Smyth, P., White, S., y Boey, Y. B. (2005), "Analysis and visualization of network data using JUNG", *Journal of Statistical Software*, 10(2): 1-35.
- O'Toole, L. J., Jr. (1997), "Treating Networks Seriously: Practical and Research- Based Agendas in Public Administration", *Public Administration Review*, 57(1): 45-52. DOI: 10.2307/976691.
- Owen-Smith, J., y Powell, W.W. (2004), "Knowledge networks as channels and conduits: The effects of spillovers in the Boston biotechnology community", *Organization Science*, 15: 5-21. <http://dx.doi.org/10.1287/orsc.1030.0054>.
- Provan, K.G., Fish, A., y Sydow, J. (2007), "Interorganizational Networks at the Network Level: A Review of the Empirical Literature on Whole Networks", *Journal of Management*, 33(3): 479-516. DOI: 10.1177/0149206307302554.
- Provan, K.G., Huang, K., y Milward, B. (2009), "The Evolution of Structural Embeddedness and Organizational Social Outcomes in a Centrally Governed Health and Human Services Network", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 873-893. DOI: 10.1093/jpart/mun036.
- Provan, K. G., y Milward, H. B. (2001), "Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks", *Public Administration Review*, 61(4): 414-423. DOI: 10.1111/0033-3352.00045.
- Provan, K. G., Veazie, M. A., Shaten, L. K., y Teufel-Shone, N. I. (2005), "The Use of Network Analysis to Strengthen Community Partnership", *Public Administration Review*, 65(5): 603-613. <http://www.jstor.org/stable/3542526>.
- Ramanadhan, S., et al. (2012), "Addressing cancer disparities via community network mobilization and intersectoral partnerships: a social network analysis", *PLoS one*, 7(2): e32130. DOI: 10.1371/journal.pone.0032130.
- Ramos-Vidal, I. (2015a), "Análisis de Redes Sociales: Una herramienta efectiva para la evaluación de coaliciones comunitarias", *Revista de Salud Pública*, 17(3): 323-336. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/rsap.v17n3.43051>
- Ramos-Vidal, I. (2015b), "La detección de actores clave en redes inter-organizativas: una propuesta metodológica", (Aceptado).
- Ramos-Vidal, I. (2015c), "Popularidad y relaciones entre iguales en el aula: Un estudio prospectivo", *Psicología Educativa*. (En revisión).
- Ramos-Vidal, I., Holgado, D., Maya-Jariego, I., y Palacio, J. (2014), "Evaluación de procesos comunitarios y análisis de redes inter-organizativas: aportaciones para mejorar la efectividad de las intervenciones comunitarias", *Pensando Psicología*, 10(17): 135-148. DOI: <http://dx.doi.org/10.16925/pe.v10i17.798>.
- Ramos-Vidal, I., y Maya Jariego, I. (2013), "Alianzas y redes de colaboración entre las agrupaciones culturales de las Artes Escénicas en Andalucía", *Empiria: Revista de Metodología en Ciencias Sociales*, 26(2): 15-34. DOI: <http://dx.doi.org/10.5944/empiria.26.2013.7151>.
- Ricarte, P., y Ramos-Vidal, I. (2015), "Aplicaciones del Análisis de Redes Sociales para investigar entornos digitales", *Revista Virtualis*, 11(1): 165-194.
- Rieder, B. (2013), "Studying Facebook via data extraction: the Netvizz application", *Proceedings of the 5th Annual ACM Web Science Conference* (pp. 346-355). ACM.
- Ripley, R. M., Snijders, T.A.B., Boda, Zsófia., Vörös, A., y Preciado, P. (2014), [Manual for SIENA versión 4.0](#). Oxford: University of Oxford, Department of Statistics; Nuffield College.
- Robins, G., Snijders, T., Wang, P., Handcock, M., y Pattison, P. (2007), "Recent developments in exponential random graph (p\*) models for social networks", *Social Networks*, 29(2): 192-215. DOI:10.1016/j.socnet.2006.08.003.
- Rowley, T. J. (1997), "Moving beyond dyadic ties: A network theory of stakeholder influences", *Academy of Management Review*, 22(4): 887-910. DOI: 10.5465/AMR.1997.9711022107.

- Russell, M. A. (2013), *Mining the Social Web: Data Mining Facebook, Twitter, LinkedIn, Google+, GitHub, and More*. O'Reilly Media, Inc.
- Santolaya, F.J., Ramos-Vidal I., Jurado, M.J., Holgado, D., y Maya Jariego, I. (2011), *Las condiciones laborales de la Industria Cultural en Andalucía: Redes organizativas y compromiso con la comunidad de los trabajadores de las artes escénicas*. Córdoba. Fundación de Estudios Sindicales. Consejería de Cultura Junta de Andalucía. [http://www.estudiossindicales.andalucia.ccoo.es/Documentos/file/Ind\\_Cult\\_2011\\_estudio%20completo.pdf](http://www.estudiossindicales.andalucia.ccoo.es/Documentos/file/Ind_Cult_2011_estudio%20completo.pdf).
- Shelley, G. A., Bernard, H. R., Killworth, P., Johnsen, E., y McCarty, C. (1995), "Who knows your HIV status? What HIV+ patients and their network members know about each other", *Social Networks*, 17(3): 189-217. DOI:10.1016/0378-8733(95)00262-M.
- Snijders, T. A., Pattison, P. E., Robins, G. L., y Handcock, M. S. (2006), "New specifications for exponential random graph models", *Sociological Methodology*, 36(1): 99-153. DOI: 10.1111/j.1467-9531.2006.00176.x.
- Stufflebeam, D. L., y Shinkfield, A. J. (2007), *Evaluation Theory, Models, and Applications*. San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Tichy, N. M., Tushman, M. L., y Fombrun, C. (1979), "Social network analysis for organizations", *Academy of Management Review*, 4(4): 507-519. DOI: 10.5465/AMR.1979.4498309.
- Trier, M., y Bobrik, A. (2007), "Analyzing the Dynamics of Community Formation. using Brokering Activities", En *Proceedings of the Third Communities and Technologies Conference* (463-477), Michigan. Springer Series. DOI: 10.1007/978-1-84628-905-7\_23.
- Valente, T. W., Chou, C. P., y Pentz, M. A. (2007), "Community coalitions as a system: Effects of network change on adoption of evidence-based substance abuse prevention", *American Journal of Public Health*, 97(5): 880-886.
- Valente, T.W., Coronges, K.A., Stevens, G.D., y Cousineau, M.R. (2008), "Collaboration and competition in a children's health initiative coalition: A network analysis", *Evaluation and Program Planning*, 31(4): 392-402. DOI: 10.1016/j.evalprogplan.2008.06.002.
- Vedung, E. (2008), *Public policy and program evaluation*. Transaction Publishers. New Brunswick: New Jersey.
- Wasserman, S., y Faust, K. (1994), *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge MA: Cambridge University Press.
- Wendel, M. L., Prochaska, J. D., Clark, H. R., Sackett, S., y Perkins, K. (2010), "Interorganizational network changes among health organizations in the Brazos Valley, Texas", *The Journal of Primary Prevention*, 31(1-2): 59-68. DOI: 10.1007/s10935-010-0203-y.



**ANEXO I. CUESTIONARIO SOCIO-CÉNTRICO DE UNA RED COMPUESTA POR 30 ORGANIZACIONES**

En este apartado vamos a solicitarte información sobre dos tipos de relaciones que tu organización puede mantener con otros agentes que colaboran en el desarrollo de políticas públicas. En las filas de la siguiente tabla aparecen los nombres de las organizaciones y en las columnas dos tipos de relaciones (intercambio de información sectorial y sobre participación conjunta en proyectos). A continuación debes puntuar el tipo de relación que tu organización mantiene con el resto de componentes:

En la columna A debes puntuar el nivel de intercambio de información en la siguiente escala: 0= No se produce intercambio; 1= Intercambio esporádico (1 ó 2 veces al año); 2= Intercambio eventual (cada 2 o 3 meses); 3= Intercambio frecuente (semanalmente).

En la columna B debes indicar si tu organización ha participado en el desarrollo conjunto de alguna actividad productiva en el último año (0= No; 1= Sí).

**Importante:** Debes dejar en blanco la fila correspondiente a tu organización.

| N.º | Nombre de la organización | A<br>(intercambio de información sobre actividades sectoriales) | B<br>(Participación conjunta en proyectos) |
|-----|---------------------------|---|--|
| 1   |                           |   |  |
| 2   |                           |   |  |
| 3   |                           |   |  |
| 4   |                           |   |  |
| 5   |                           |   |  |
| 6   |                           |   |  |
| 7   |                           |   |  |
| 8   |                           |   |  |
| 9   |                           |   |  |
| 10  |                           |   |  |
| 11  |                           |   |  |
| 12  |                           |   |  |
| 13  |                           |   |  |
| 14  |                           |   |  |
| 15  |                           |   |  |
| 16  |                           |   |  |
| 17  |                           |   |  |
| 18  |                           |   |  |
| 19  |                           |   |  |
| 20  |                           |   |  |
| 21  |                           |   |  |
| 22  |                           |   |  |
| 23  |                           |   |  |
| 24  |                           |   |  |
| 25  |                           |   |  |
| 26  |                           |   |  |
| 27  |                           |   |  |
| 28  |                           |   |  |
| 29  |                           |   |  |
| 30  |                           |   |  |



**ANEXO II. EJEMPLO DE CUESTIONARIO EGOCÉNTRICO DE LA RED DE UNA ORGANIZACIÓN**

En este apartado vamos a solicitarte información sobre diferentes tipos de relaciones que tu organización puede mantener con otros agentes que colaboran en el desarrollo de políticas públicas. Para ello te vamos a pedir que nos indiques el nombre de otras organizaciones con las que tu entidad colabora en la implementación de políticas públicas o de programas relacionados con las mismas.

- A. ¿Con qué organizaciones intercambias información de interés para el desarrollo del programa?
- B. ¿A qué organizaciones has solicitado ayuda material para desarrollar un programa?
- C. ¿Con qué organizaciones has colaborado en el diseño de un proyecto?
- D. ¿Con qué organización te gustaría mantener contacto en un futuro para desarrollar una acción vinculada a la implantación de una política pública?

| N.º | Nombre de la organización | A                        | B                        | C                        | D                        |
|-----|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 5   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 6   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 7   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9   |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 22  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 24  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 26  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 27  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 28  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 29  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 30  |                           | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

## La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional. Algunas enseñanzas de Portugal

Rubén Baz Vicente

Funcionario de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos de la AGE  
[rubenzbazvicente@hotmail.com](mailto:rubenzbazvicente@hotmail.com)

### Resumen

*El objetivo principal de este trabajo es poner de manifiesto la situación actual de la función pública directiva en el ámbito concreto de la Administración General del Estado. Básicamente, la figura del directivo público profesional se caracteriza por la carencia de régimen jurídico específico, lo que determina la falta de criterios para definir con precisión qué es, cómo se selecciona y cuáles son sus peculiaridades en relación con el resto de empleados públicos.*

*En este artículo se efectúan una serie de reflexiones sobre la selección de los directivos públicos y, en concreto, sobre la importancia de que la misma se lleve a cabo atendiendo, como elemento esencial, al mérito. Sobre la base del mismo, se toma como referencia un ejemplo de derecho comparado que está poniendo de manifiesto las bondades que para la mejora de la calidad de los servicios supone que la selección de los directivos se lleve a cabo por un órgano independiente (la CReSAP de Portugal), como vía esencial para lograr profesionalizar la función pública directiva.*

### Palabras clave

*Directivo público, Selección, Mérito, Profesionalización, Administración Pública.*

## Managerial civil servants recruitment based on professional merit. Learning from Portugal

### Abstract

*The main objective of this paper is to show the current status of the civil service managerial function within the specific field of the General Administration of the State. Basically, its reality is characterized by the lack of a specific legal regime what means that it lacks a set of elements to accurately define what a managerial civil servant is, how this person is selected, and which his or her peculiarities are in relation to the rest of public service employees.*

*This paper contains a number of reflections on the managerial civil servant selection process and, in particular, on the importance that it is carried out according to merit-based criteria. Reference is made to an example of comparative law that is highlighting the benefits that, for the improvement of the quality of the services, are obtained from the fact that the managerial staff selection is carried out by an independent body (the CReSAP of Portugal), as an essential way to achieve the civil service managerial function professionalization.*

### Keywords

*Managerial Civil Servant, Selection process, Merit- Professionalization, Public Administration*

## JUSTIFICACIÓN

Lo que pretende este artículo es reflejar el estado actual de una cuestión crucial que atañe a la función pública directiva: la selección de los directivos de las organizaciones públicas atendiendo a criterios de mérito, capacidad e idoneidad, a los que se refiere expresamente el artículo 13.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP).

En general, los ciudadanos consideran que los directivos públicos son nombrados teniendo en cuenta, fundamentalmente, criterios de confianza, sin que el mérito sea, en sí mismo, un elemento decisivo. De esta manera, el calificativo de “profesional” es rara vez empleado por los administrados para referirse a las personas que ocupan los puestos más relevantes dentro del sector público administrativo.

La meritocracia, entendida como gobierno de las personas más capacitadas, seleccionadas por sus méritos personales, está considerada actualmente como señal de garantía ética, baluarte contra la corrupción y garantía de imparcialidad en la gestión de los recursos públicos. En este sentido, la meritocracia representa un sistema en que las posiciones sociales se ocupan en virtud del mérito individual, sin tener en cuenta otros criterios como la riqueza, el sexo, el origen social o el color del partido político en que se milita.

El propio Weber, al identificar las características del modelo burocrático, en lo que respecta al funcionario profesional, en contraposición al funcionario político, hacía referencia, a las dos siguientes: selección en base al mérito y caracterizada por la profesionalización.

La designación de los directivos públicos atendiendo sólo a criterios de mérito es hoy una realidad en Portugal, mediante la creación, por Ley 64/2011, de 22 de diciembre, de una entidad administrativa independiente cuya finalidad es seleccionar a los candidatos para ocupar los puestos de dirección superior en la Administración Pública. Esta entidad se denomina Comisión de Reclutamiento y Selección para la Administración Pública (CReSAP<sup>1</sup>).

¿Cabría aplicar en España la solución de Portugal? Sobre esta cuestión girará el presente estudio, tomando como referencia el sistema de selección de directivos públicos vigente en la Administración General del Estado.

## 1. SELECCIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN ESPAÑA.

### 1.1. CONSIDERACIÓN PREVIA.

En primer lugar, es necesario proceder a definir el ámbito subjetivo, esto es, a determinar qué es un directivo público. En general, es difícil explicar qué es un directivo, además, se trata de una figura de escaso interés para el legislador, como así se demuestra en el hecho de que es la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP), la primera norma de la tradición jurídica española que contempla expresamente al personal directivo y lo califica de profesional en su artículo 13. El TREBEP deroga el EBEP, si bien se refiere al personal directivo en los mismos términos y en el mismo precepto, por lo que no introduce aclaración conceptual alguna.

A lo anterior contribuye la dificultad para delimitar con precisión los contornos de la figura del directivo (Baz, 2014: 244), ya que su reflejo en la realidad es más bien difuso en muchos aspectos (selección, carrera, formación, nombramiento, responsabilidad en la gestión, retribución, etc) (entre otros, Sánchez, 2008: 104 y Maeso, 2010: 79).

La característica principal de un directivo público tiene que ver con la relevancia de su posición dentro de la estructura organizativa. En este sentido, podría definirse como la persona que posee la capacidad de liderazgo, la formación específica y las habilidades necesarias para hacer funcionar adecuadamente, bajo las instrucciones políticas del Gobierno correspondiente, la compleja maquinaria administrativa (Informe de la Comisión EBEP 2005, p. 65<sup>2</sup>).

De esta definición se puede concluir que los directivos pueden ser tanto funcionarios de carrera, como personal eventual como personal sujeto a una relación laboral de alta dirección, siempre que tengan atribuidas funciones de dirección superior y gran responsabilidad, ya sea a través de la relación de puestos de trabajo, del real decreto de estructura del departamento o, en su caso, en virtud de una orden ministerial de delegación de competencias.

1 En portugués, Comissão de recrutamento e seleção para a Administração Pública (CReSAP).

2 El informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público fue entregado al entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jordi Sevilla (2004-2007), el 25 de abril de 2005 por el Presidente de la Comisión, Miguel Sánchez Morón.

Por otra parte, es importante destacar que el liderazgo de las organizaciones públicas es de carácter dual, así, por un lado existe el líder político y, por otro, el directivo o líder profesional (Losada, 1995: 468; Núñez, 2012: 108; Catalá, 2005: 213).

El líder político es aquel cuyo nombramiento se efectúa bien por el Jefe del Estado, a propuesta del Presidente del Gobierno, o bien por el Consejo de Ministros (arts. 62 e) CE y 63.3, 64.3, 65.3, 66.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público)<sup>3</sup> mientras que el directivo público profesional es nombrado por el Ministro o Secretario de Estado del que dependa (arts. 61f), 62.2 c) y 63.1l) de la Ley 40/2015)<sup>4</sup>. Ambos tipos de dirigentes públicos se rigen por reglas del juego distintas y se inspiran en culturas distintas, lo que determina la diferente concepción de los problemas de los ciudadanos y las soluciones a los mismos. Además, respecto de los órganos superiores (Ministros y Secretarios de Estado), su formación y experiencias no necesariamente están relacionados con la Administración a la que dirigen (Baz, 2014: 247).

En todo caso, lo relevante es tener en cuenta que el directivo público que aquí se analiza es el profesional, no el político, el cual se sitúa en la frontera entre los empleados públicos y la actividad política, y que sirve de punto de encuentro entre Política y Administración (Ortega; 2010: 13; Sánchez, 2008: 103), ya que éstos son los responsables de dirigir y organizar los recursos humanos y materiales que permiten llevar a cabo las actuaciones instadas desde el nivel político en cumplimiento de sus programas de gobierno.

Dicho de otro modo, los directivos públicos profesionales “constituyen el lubricante que permite la comunicación entre el universo político y el funcionarial, quienes transmiten las decisiones políticas en lenguaje comprensible para el funcionariado y quienes exponen a los políticos las opiniones de la burocracia de forma que ellos puedan entenderlas y compartirlas si fuere preciso. Sin ellos, el choque de valores y prioridades sería inevitable. Merced a ellos la labor de ambos niveles de roles (político y funcionarial) alcanza sinergias y resultados positivos para la comunidad” (Villoria, 2009: 6).

Del éxito en la planificación y ejecución de las políticas públicas dependerá en gran medida el resultado electoral subsiguiente, de aquí la especial relevancia que adquiere el directivo público como elemento necesario para la satisfactoria consecución de los planes gubernamentales. No obstante, el modelo ideal al que se aspira es aquel en el que el directivo público sea imparcial en el desempeño de su labor, el cual, sin perjuicio de la subordinación debida, se distancie adecuadamente de los influjos del poder político en el desempeño de su responsabilidad (Gorriti, 2010: 54).

Por lo tanto, del concepto de directivo público profesional quedan excluidos los altos cargos *stricto sensu*<sup>5</sup>, sin perjuicio de que es completamente necesario que ambos trabajen coordinados y en armonía para poder alcanzar la finalidad de servicio público atribuida a la organización. En definitiva se puede afirmar que “no hay política sin dirección. No hay dirección sin directivos” (Losada, 1995: 408).

Sin embargo, las cosas no siempre funcionan todo lo bien que sería deseable en aras del bien común, más bien al contrario, por lo que se considera que una de las mayores dificultades para precisar con nitidez la figura del directivo estriba precisamente en la sistematización de las relaciones entre política y Administración (Maeso, 2010: 76; Villoria y del Pino, 2009: 493 y ss.).

## 1.2. SELECCIÓN DE LOS DIRECTIVOS PÚBLICOS EN LA AGE.

Como se ha indicado con anterioridad, en esta materia hay que distinguir entre los altos cargos, cuyo nombramiento es de carácter marcadamente político, ya que se efectúa mediante Real Decreto del Consejo de Ministros<sup>6</sup>, y para los que no están establecidos requisitos específicos para su elección (ni de experiencia, ni titulación académica, ni otras cualidades), de los puestos directivos ocupados por funcionarios públicos, cuyo nombramiento se efectúa mediante el sistema de libre designación que implica una selección sesgada en cuanto a los candidatos (sólo funcionarios) pero cuya última decisión depende de la confianza del alto cargo (confianza

<sup>3</sup> Equivalentes a los artículos 15.2, 16.3, 17.3 y 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado (en adelante, LOFAGE), norma que será derogada por la Ley 40/2015 a partir del 2 de octubre de 2016.

<sup>4</sup> Equivalentes a los artículos 12.2 f), 14.3 y 19.2 de la LOFAGE, norma que será derogada por la Ley 40/2015 a partir del 2 de octubre de 2016.

<sup>5</sup> Según el artículo 6 Ley 6/1997, de 14 de abril, de la LOFAGE, son altos cargos los Ministros, Secretarios de Estado, Subsecretarios, Secretarios Generales, Delegados del Gobierno, Directores Generales, Secretarios Generales Técnicos, Embajadores y Representantes permanentes ante Organizaciones Internacionales. Esta previsión es idéntica al artículo 55 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que derogará la LOFAGE a partir del 2 de octubre de 2016.

<sup>6</sup> Así lo establecen los artículos 15.2, 16.3, 17.3 y 18.2 de la LOFAGE, en relación con los Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos y Directores Generales, respectivamente. En idénticos términos se pronuncia la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en sus artículos 63.3, 64.3, 65.3 y 66.2.

política). Es lo que algunos autores denominan “*spoil system* de circuito cerrado” (Jiménez, 2006: 6; Maeso, 2010: 85; Ramió, 2006: 6) o “*spoil system* funcionarizado” (Maeso, 2010: 75).

Es cuando menos llamativo que desde que se instaurara este sistema de provisión en el año 1964<sup>7</sup>, el legislador no haya empleado eufemismo alguno para referirse a esta figura. Por el contrario, siempre ha sido claro en denominar lo que realmente supone la libre designación: nombramiento y cese discrecionales, por lo que la condición de directivo público profesional podría calificarse actualmente como de “precaria” e, incluso, de “fugaz” (Maeso, 2010: 95), al menos desde el punto de vista de las garantías de permanencia en el puesto, ya que, incluso en los supuestos avalados por una gestión impecable, el directivo público puede ser removido sin necesidad de motivación alguna.

Es en este hábitat, que podría catalogarse de cuasi vacío normativo, en el que los directivos públicos profesionales deben desenvolverse y prestar el servicio público que tienen encomendado, con las máximas garantías de eficacia y eficiencia.

No hay requisitos concretos de mérito para su provisión ni tampoco se produce la estabilidad en el puesto por el buen desempeño en beneficio del interés general pero, sin embargo, el nivel de exigencia y responsabilidad es el propio de la alta dirección, lo que conlleva a que, con relativa frecuencia, los puestos directivos en el ámbito público sean de difícil cobertura, ya que el libre cese puede producirse incluso tras una excelente labor de gestión, a lo que hay que unir la estigmatización que supone el haber ocupado este tipo de puestos<sup>8</sup>.

### 2.3. ¿ES NECESARIO UN ESTATUTO DEL DIRECTIVO PÚBLICO?

El punto de partida es el artículo 13 de la Ley 7/2007, de 12 de abril (sustituido por el artículo 13 del TREBEP), en virtud del cual “el Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición...”. Por lo tanto, y sin perjuicio de lo que se indicará en la conclusión, se puede afirmar que este precepto atribuye a órganos del Poder Ejecutivo el desarrollo de esta disposición, que ejercerá, como no puede ser de otro modo, a través de la norma reglamentaria correspondiente. Además, y sin entrar en disquisiciones de distribución competencial, esta atribución es flexible en la medida que no supone un acto debido para éstos, ya que utiliza el verbo “podrán establecer” (Maeso, 2010: 29-35), lo que convierte al EBEP en una “norma blanda” (Jiménez, 2006: 24).

Así las cosas, la cuestión que necesariamente hay que plantear es la siguiente: ¿qué puede justificar que después de más de ocho años se haya hecho caso omiso a esta previsión legal?

Efectuadas las consideraciones del apartado anterior, en las que se determina que el directivo público ocupa el espacio entre el político y el funcionario, actuando de eslabón entre ambos, como un equilibrista (Bilhim, 2014: 24) y, siendo, de esta manera, la correa de transmisión recíproca entre el gobierno y la Administración, es necesario reflexionar sobre las causas que justifican la carencia de un cuerpo normativo que atienda a las particularidades del mismo.

Aunque aparentemente sea una cuestión evidente que es necesaria la existencia de una regulación propia de la función directiva, sucede que, en la realidad, las cosas no son tan sencillas. Y es que en este caso el terreno es pantanoso, toda vez que lo que está en juego no es sólo ni exclusivamente el interés general, sino la presencia en mayor o menor grado tanto del poder político como de la prevalencia de determinados corporativismos.

Precisamente, se trata de puestos cuya forma de provisión es la libre designación lo que conlleva a que, con relativa frecuencia, se desnaturalizan los requisitos constitucionales del mérito y la capacidad, los cuales, en una interpretación lógica, no sólo rigen para el acceso a la función pública, sino también para la ocupación de puestos durante el desarrollo de la carrera profesional.

Gobierno y Administración son dos componentes del mismo núcleo, el Poder Ejecutivo, pero ello no debe inducir a confusión. Ni los políticos son empleados públicos en sentido estricto<sup>9</sup> ni la actividad de la Administración

<sup>7</sup> Artículo 56 Ley Funcionarios Civiles del Estado (en adelante, LFCE): “Los puestos vacantes en cada localidad y correspondientes a los Cuerpos generales se proveerán por concurso de méritos entre funcionarios, salvo los que excepcionalmente se califiquen, a propuesta de la Comisión Superior de Personal, como de libre designación”. Posteriormente se refieren a esta forma de provisión tanto la Ley 30/1984 (artículo 20, todavía en vigor), que deroga el artículo 56 LFCE en su disposición derogatoria 1.A, como el EBEP (artículo 80), derogado por el TREBEP y que se refiere a la libre designación igualmente en su artículo 80.

<sup>8</sup> Vid Méndez, R., “Nivel 30 en el pasillo”, *EL PAIS*, 28 de diciembre de 2013.

<sup>9</sup> A estos efectos es muy esclarecedor el artículo 87.1 del TREBEP en virtud del cual los funcionarios de carrera serán declarados en situación de servicios especiales cuando ocupen puestos de designación política, v.gr., altos cargos, diputados, senadores, alcaldes, concejales o personal eventual.



es actividad política. El hecho de que sea el Gobierno el que, en virtud del artículo 97<sup>o</sup> de la Constitución, dirija la Administración no implica que pueda actuar con total discrecionalidad, ya que, además de estar sometido al principio de legalidad, ésta tiene la misión de servir con objetividad los intereses generales (ex artículo 103.1 de la Constitución<sup>10</sup>).

Aunque hay autores que piensan que la esfera política y la administrativa son inseparables (Simon, 1946: 53-67), las diferencias son lo suficientemente relevantes como para poder marcar directrices en la actividad de cada una que permitan su interacción mediante un sistema de pesos y contrapesos, similar al existente para las relaciones entre los diferentes poderes del Estado. En este sentido, se puede afirmar que la relación ideal entre Gobierno y Administración se produce cuando los políticos definen los objetivos y los gestores/directivos públicos deciden los medios más adecuados para conseguir dichos objetivos con eficacia y eficiencia (Bilhim; 2014: 26).

Esta realidad no quiere ser entendida por los políticos ya que si se establece un estatuto del directivo público que regule, entre otros, aspectos tales como la definición de puestos directivos, los requisitos para la provisión de los mismos de acuerdo con el mérito o las garantías de permanencia por la buena gestión, se podrían ver frustradas las expectativas de poder de los actores que conforman el Gobierno (Longo, 2002: 3).

La consideración de la meritocracia es un aspecto esencial que la futura regulación debe contener ya que de ella depende la efectiva separación entre políticos y directivos públicos profesionales, de manera que éstos últimos ocupen las estructuras de decisión de acuerdo con su mérito y capacidad (Wilson, 1887: 197-222; Bilhim, 2013: 215).

### 3. PAPEL DE LA MERITOCRACIA EN EL ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA DIRECTIVA

Resulta que la selección basada en el mérito se ha considerado, en las últimas décadas, como un signo de modernidad, garantía ética, baluarte contra la corrupción y garantía de imparcialidad de los gestores públicos.

Sin embargo, en su origen, el término “meritocracia” fue identificado con carácter despectivo. De hecho, cuando la palabra “meritocracia” fue inventada por Michael Young en 1958 en su libro “Triunfo de la meritocracia”, mediante la unión de una palabra latina (*meritus*) y de otra griega (*cracia*), significando poder/dominio del mérito, el autor lo empleó en sentido contrario al presente. Así, para la sociología contemporánea, la meritocracia corresponde a un sistema en el que las posiciones sociales se alcanzan atendiendo al mérito individual y no sobre la base de criterios tales como la riqueza, el género, el origen social o la militancia en un partido político (Bilhim; 2012: 58).

Para Aristóteles, las mejores flautas deben ser entregadas a los mejores flautistas. La finalidad de las flautas es producir música y aquellos que mejor las hagan sonar deberían tener las mejores flautas (Bilhim, 2014: 65).

Trasladando esta metáfora al ámbito administrativo, sucede que las mejores flautas son entregadas, con frecuencia y reiteración, a flautistas que no son los más destacados. Se produce así una devaluación progresiva en el intento de profesionalizar la función pública directiva, en aras de intereses puramente políticos.

El cambio, el vuelco principal, es la exigencia y el reconocimiento del mérito<sup>12</sup>. Evidentemente, no es que la meritocracia sea el remedio para todos los males, pero lo que el tiempo nos está demostrando es que sin ella muchos males no tienen remedio.

Nuestro país vecino, Portugal, se encuentra inmerso en un proceso de reforma administrativa que tiene, como gran hito, haber logrado instaurar un sistema meritocrático de acceso a los puestos más relevantes de la Administración. Por este motivo, le dedicaré especial atención al estudio de este nuevo sistema.

## 4. ESPECIAL REFERENCIA A PORTUGAL: LA COMISIÓN DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (CRESAP)

### 4.1. ¿POR QUÉ PORTUGAL?

Más allá del mero análisis de los avances que está llevando a cabo Portugal en esta materia, lo relevante es que se trata de nuestro país vecino y con el que estamos vinculados desde tiempos inmemoriales. Por lo tanto, no se trata sólo de realizar un estudio de derecho comparado, sino de poder describir el caso de Portugal y extraer del

<sup>10</sup> Art. 97 CE: “El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

<sup>11</sup> Art. 103.1 CE: “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

<sup>12</sup> Vid Muñoz, A., “La corrupción y el mérito”, *El PAÍS*, 9 de noviembre de 2014.

mismo los elementos que permitan iniciar la reflexión de sobre la introducción de la meritocracia en la selección de los directivos públicos profesionales en España.

A pesar de las desavenencias históricas<sup>13</sup>, “los dos países, desde su ingreso en lo que hoy es la Unión Europea<sup>14</sup> han trenzado unas relaciones comerciales de un volumen tal que la calificación de hermanos distanciados o hermanastros ya no vale. Si tuviéramos que sustituir la imagen de los que se dan la espalda por otra más ajustada, habría que decir que España y Portugal son ahora unos siameses que, además, no están fatalmente unidos por una espalda que ata el uno al otro. Todo lo contrario, son siameses que han elegido libremente vivir juntos para vivir mejor y que ahora dependen vitalmente el uno del otro para sobrevivir pero para también para alcanzar metas más altas. Sobre todo ahora, cuando los dos países arrastran desde 2008 un deterioro de sus relaciones comerciales” (Rivero, 2014).

#### 4.2. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA AL DIRECTIVO PÚBLICO EN PORTUGAL.

Para comprobar el paralelismo que, en materia de selección de directivos en Portugal existe con el modelo de la Administración General del Estado, es preciso efectuar una breve consideración histórica del caso portugués. Durante el “Estado Novo” (1933 a 1974), bajo los designios de Salazar, el nombramiento del personal directivo tenía un cariz marcadamente político materializado a través de la libre designación.

Fue en el año 1979, con la recién estrenada democracia, cuando se aprobó el primer Estatuto del Personal Directivo (“Estatuto do Pessoal Dirigente”, aprobado por Decreto-*Lei* 191-F/79, de 26 de junio), el cual determinó que eran altos directivos los Directores y Subdirectores Generales, y directivos intermedios los Directores de Servicios<sup>15</sup> y Jefes de División, todos nombrados libremente por el poder político, si bien, en el caso de los Subdirectores y directivos intermedios se requería la propuesta del Director General del que dependieran. Además, lo relevante de esta norma es que consideró que el personal directivo era el vínculo entre la esfera política y la netamente administrativa.

No fue hasta pasados 10 años, con el Decreto-*Lei* 323/89, de 26 de septiembre, cuando se establecieron las funciones de cada personal directivo anterior, estableciendo con carácter general en su artículo 2. 2, que el personal directivo “ejerce actividad de dirección, gestión, coordinación y control en los servicios u organismos públicos”.

La preocupación por alejar de la política la designación de los cargos intermedios y de atender al mérito, se efectuó en el año 1997 por primera vez, mediante la *Lei* 13/97, de 23 de mayo, estableciendo un sistema transparente de selección basado en perfiles profesionales, de manera que sería posible recurrir la decisión por el candidato disconforme.

Posteriormente, la *Lei* 49/99, de 22 de junio, establece que el Estatuto del Personal Directivo se aplica a la Administración central, regional y local, homogeneizando su regulación en los diferentes niveles administrativos.

“Estas transformaciones en línea con la profesionalización e independencia del personal directivo, reflejan la orientación del cambio que tuvo lugar a partir de mediados de los años 80 del siglo pasado que, aunque de forma tímida, comenzó a incorporar algunas ideas de la reforma gerencial que estaba siendo desarrollada en diversos países de la OCDE (Rocha y Araujo, 2007). Se creaban así las condiciones para la profundización en materia de profesionalización del personal directivo, que se consolidó desde las reformas introducidas en los años 2004 y 2005, en las que se marcaban claras distinciones entre los Altos Directivos (Direcção Superior, que tienen una fuerte conexión con el sistema político), de los Directivos Intermedios (Direcção Intermédia, implicados en el desarrollo de actividades operativas de las unidades orgánicas; *Lei* N.º 2/2004 de 15 de Enero; *Lei* N.º 51/2005 de 30 de Agosto). Esta separación se tradujo también en una alteración del proceso de reclutamiento de los Directivos Intermedios, que recuperan el proceso concursal, disminuyendo la libertad de elección de este tipo de directivos por parte del poder político” (Araujo y Varela; 2011: 10).

Se llega así a la constitución de un nuevo modelo en la selección de los directivos públicos, lo cual se produce en el año 2011 con la creación de la CRE SAP, que implica un cambio significativo hacia un paradigma de reclutamiento que sitúa el mérito como verdadero principio rector.

13 Según Rivero (2014): Las razones de la distancia histórica entre los países ibéricos en el plano político, puesto que en el cultural han estado tradicionalmente unidos, pueden analizarse a efectos de su sistematización en tres dimensiones: (1) la pugna por la hegemonía peninsular; (2) las alianzas internacionales antagónicas de uno y otro país; y (3) los proyectos de proyección global defendidos por cada uno de ellos, muchas veces incompatibles.

14 Lo hicieron simultáneamente a través del *Tratado hecho en Lisboa y Madrid el día 12 de junio de 1985, relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (BOE de 1 de enero de 1986).

15 En España esta figura no existe en la AGE, siendo más propia del ámbito local.

### 4.3. LA CREsAP

#### 4.3.1. Origen

Preocupados por la profunda crisis económica en que estaba sumida Portugal, y que propició la dimisión el 23 de marzo de 2011 del Primer Ministro José Sócrates<sup>16</sup>, el 8 de abril de 2011 el Eurogrupo y los Ministros de Finanzas de los países de la Unión Europea emitieron una declaración solemne<sup>17</sup>, previa petición de ayuda por parte de Portugal, en la que se mencionaba la “estricta condicionalidad” de un programa de ajuste que debía negociarse con las autoridades portuguesas sobre tres pilares: primero, ajuste fiscal, segundo, reformas; y, por último, mantenimiento de la liquidez y solvencia financiera.

El 17 de mayo de 2011 el Eurogrupo aprobó, mediante un Memorando de entendimiento sobre la condicionalidad económica (en adelante MoU), un conjunto de medidas en forma de préstamos por importe de 78.000 millones de euros en tres años, un tercio de los cuales los aportó el Fondo Monetario Internacional (FMI). En línea con lo indicado en el párrafo anterior, las ayudas de la UE y del FMI a Portugal se han concedido con tres condiciones:

- a) Conseguir un importante ajuste fiscal, para lograr la reducción del déficit desde el 9,1% en 2010 al 3% en 2013.
- b) Llevar a cabo un plan de reformas del mercado laboral, sistema judicial, mercado inmobiliario y servicios (telecomunicaciones, energía y transportes), entre otras.
- c) Establecer un paquete de medidas para reforzar el capital de los bancos.

A los efectos que aquí interesan, dentro de las medidas de ajuste fiscal se encuentran aquellas relacionadas con la Administración Pública. En este sentido, se establece que el gobierno portugués tomará, entre otras, medidas tendentes a la racionalización de las Administraciones Central, Regional y Local, reducción de cargos y servicios, eliminación de duplicidades, fomento de la movilidad de los recursos humanos y reducción de la tasa de reposición de efectivos (apartados 3.39 a 3.49, pp. 15-17 MoU).

Por lo tanto, es por propia iniciativa, y no por influjo de la troika, por lo que Portugal lleva a cabo un plan de reformas administrativas que, en materia de directivos públicos supone la apuesta clara y decidida por el mérito, continuando la línea marcada en los años 2004 y 2005.

#### 4.3.2. La Lei n.º 64/2011, de 22 de diciembre

En el marco del contexto general de reformas que marcaron la actividad política de Portugal durante el año 2011, en materia de selección de directivos destaca la Lei n.º 64/2011, de 22 de diciembre, por la que se establece el Estatuto del Personal Directivo<sup>18</sup> y da carta de naturaleza, en su anexo A, a la CREsAP, que se constituyó formalmente el 16 de mayo de 2012 y está operativa desde el 26 de julio de ese mismo año.

La CREsAP es la responsable de la introducción de la meritocracia en la estructura de la Administración central, regional y local, a través de la gestión de la selección de los directivos públicos por medio de la valoración de sus méritos a través de concursos públicos.

Respecto a su naturaleza, está investida de total autonomía funcional y jerárquica, ya que no está adscrita a Ministerio alguno ni sujeta a tutela superior. Tiene prohibido recibir y solicitar orientaciones a los miembros del Gobierno, lo que demuestra la total separación entre el Poder Ejecutivo y la Comisión. El Ministerio de Finanzas proporciona los medios humanos y materiales necesarios para su funcionamiento. Sólo rinde cuentas ante el Parlamento, al que puede también dirigirse en caso de perturbación o ingerencia en sus funciones por parte del Gobierno.

En su labor de reclutamiento y selección, la función principal de la CREsAP consiste en valorar currículos y perfiles profesionales en el caso de los directivos de empresas públicas, así como de convocar y gestionar procedimientos de concurso en el caso de los directivos de la Administración.

Es importante hacer referencia a un glosario de términos por los que se rige la CREsAP y que, en su actuación, significan lo siguiente (Bilhim; 2012: 63):

<sup>16</sup> Presentó su dimisión al Presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva, el 23 de marzo de 2011 tras no haberse aprobado en el Parlamento sus medidas de ajuste económico.

<sup>17</sup> “Statement by the Eurogroup and ECOFIN Ministers, 8 April 2011”, (<http://estaticos.elmundo.es/documentos/2012/06/10/portugal.pdf>).

<sup>18</sup> El nombre completo es “Lei n.º 64/2011, de 22 de Dezembro, Modifica os procedimentos de recrutamento, selecção e provimento nos cargos de direcção superior da Administração Pública, procedendo à quarta alteração à Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, e à quinta alteração à Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado”(publicada en el “Diário da República, 1.ª série -N.º 244- 22 de dezembro de 2011”).

- a) Procedimiento concursal: conjunto de operaciones dirigidas a proveer los puestos de dirección superior necesarios para el desarrollo de las actividades y la consecución de los objetivos de los distintos órganos o servicios.
- b) Reclutamiento: conjunto de procedimientos dirigidos a atraer a candidatos potencialmente cualificados para el desempeño del puesto.
- c) Selección: conjunto de operaciones que, mediante la utilización de métodos y técnicas adecuados, permite valorar a los candidatos de acuerdo con las competencias indispensables para ejecutar las actividades inherentes del puesto a proveer.
- d) Métodos de selección: conjunto de técnicas específicas que permiten valorar la adecuación de los candidatos a las exigencias del puesto a cubrir, teniendo como referencia un perfil de competencias previamente definido.
- e) Mérito: es la adecuación del conjunto de atributos exigidos para un buen desempeño de un puesto determinado.

#### 4.3.3. Composición y funciones de la CReSAP

Actualmente la CReSAP se compone de un presidente, con voto de calidad, y de tres vocales permanentes, aunque puede tener hasta cinco vocales permanentes, todos ellos de reconocido mérito profesional<sup>19</sup>. Si bien todos son nombrados formalmente por el Consejo de Ministros, la no injerencia del poder ejecutivo se manifiesta en que quien realmente efectúa la selección es la Asamblea de la República, ante la que deben defender presencialmente su candidatura, como si de la superación de un examen se tratara.

El presidente es designado entre personalidades con reconocido mérito profesional, credibilidad e integridad personal, por un periodo de cinco años, lo que incide en su total independencia funcional del Poder Ejecutivo, por cuanto su mandato excede del propio de la legislatura que, al igual que en España, es de cuatro años.

Por su parte, los vocales son nombrados por cuatro años, transcurridos los cuales no pueden ser renovados. Además, existen siete personas que se encargan de las tareas de gestión y administración ordinaria, así como de apoyo administrativo. Por lo tanto, tiene una plantilla de once personas.

Asimismo, durante los procesos selectivos cuentan con un vocal no permanente destinado en el Ministerio que pretende cubrir la vacante, aunque en una unidad distinta. Estos vocales son nombrados por tres años no renovables.

En todo caso, la CReSAP dispone de una bolsa compuesta de 20 a 50 peritos de reconocido mérito profesional, credibilidad e integridad personal, que apoyan a la Comisión en materias técnicas específicas y participan en el tribunal de los concursos para puestos de dirección superior. Son nombrados entre empleados públicos, a propuesta de la CReSAP, por el Ministro del que dependan por el plazo de un año, renovable hasta un máximo de tres.

Entre las funciones de la CReSAP destacan las siguientes (artículo 11):

- a) Establecer las reglas aplicables a la selección de candidatos a puestos de dirección superior en relación con la evaluación de los perfiles, competencias, experiencia, conocimientos, formación académica y formación profesional.
- b) Gestionar, previa iniciativa del departamento interesado, el desarrollo de los procesos de selección de acuerdo con los perfiles genéricamente definidos por aquel.
- c) Establecer los métodos de selección a aplicar en los concursos, garantizando siempre la realización de una evaluación curricular y de una entrevista.
- d) Apoyar la elaboración y desarrollo de las políticas que se refieran a los puestos de nivel superior, así como participar en su ejecución.
- e) Promover las buenas prácticas de gestión y ética para los titulares de puestos de dirección superior en la Administración Pública<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> El “reconocido mérito profesional”, a que se refiere el artículo 5 del anexo A de la Ley 64/2011, lo determina la Comisión de Finanzas y Administración Pública de la Asamblea de la República.

<sup>20</sup> Hasta ahora la CReSAP ha estado centrada en su labor de gestión de los procedimientos selectivos y no ha elaborado código ético alguno. Próximamente dedicarán más atención a esta cuestión.



Por su interés para el objeto del presente estudio, se analizará con precisión la función relativa a la gestión de los procesos de selección. Respecto del ámbito subjetivo, la CReSAP interviene en la selección de directivos tanto de nivel superior como de nivel intermedio.

Los de nivel superior, a su vez, se dividen en dos categorías: grado 1 (Directores Generales, Secretarios Generales, Inspectores Generales y Presidentes de Organismos Públicos) y grado 2 (Subdirectores Generales, Secretarios Generales Adjuntos, Subinspectores Generales y Vicepresidentes de Organismos Públicos).

Están excluidos del ámbito de aplicación de la *Lei* n.º 64/2011: “a) los órganos de apoyo al Presidente de la República, la Asamblea y los Tribunales, b) Fuerzas Armadas y de Seguridad (incluyendo prisiones), c) Enseñanza, d) Salud, e) Carrera Diplomática, f) las carreras (militares, Rectores de Universidad, Decanos de Facultades, Directores de Enseñanza Pública en todos los niveles), embajadores y cónsules, jueces y delegados del Ministerio Público, órganos de apoyo a la Presidencia de la República y Asamblea Legislativa” (Bilhim y Soriano, 2014: 43).

#### 4.3.4. Procedimientos de selección

##### 4.3.4.1. Concurso público

La iniciativa del procedimiento concursal la tiene el miembro del Gobierno con poder de dirección o tutela sobre el servicio u órgano en que se integra el puesto a cubrir. Corresponde, por tanto, al Gobierno definir, de modo genérico, el perfil, experiencia profesional y competencias de gestión exigibles a los candidatos, los cuales tienen que elaborar la correspondiente “Carta de Missão”, que consiste en una declaración a modo de “compromiso de gestión, con objetivos cuantificados y calendados, por tanto, mensurables, que tienen que ser aceptados como obligación del cargo y que de no firmarse implica la no aceptación de la candidatura” (Bilhim y Soriano, 2013: 44).

Identificada la necesidad de reclutamiento, el jurado designado por el presidente de la CReSAP establece los criterios aplicables a la selección de candidatos a puestos de dirección superior, en concreto, los doce siguientes: liderazgo, colaboración, motivación, orientación estratégica, orientación a los resultados, orientación hacia el ciudadano y el servicio público, gestión del cambio e innovación, sensibilidad social, experiencia profesional, formación académica, formación profesional y aptitud.

En este tipo de procesos por concurso se efectúa una publicación en el Diario de la República y, además, en cuatro plataformas electrónicas: en la base de datos de empleo público (BEP), en la de la CReSAP, en el Portal del Gobierno y en una plataforma privada.

No existen plazos límites para finalizar el procedimiento de concurso, si bien la media de resolución del mismo, desde la petición de cobertura de una vacante hasta la entrega de la terna al Gobierno es de 35 días.

Desde su creación, la CReSAP ha llevado a cabo 450 procedimientos de concurso, en los que ha valorado casi 7000 candidaturas. Sólo en 10 de estos procedimientos el puesto ha quedado vacante (bien por no haber al menos 3 candidatos o bien porque habiendo más de tres candidatos estos no tenían méritos suficientes). Además, el acuerdo siempre se ha tomado por unanimidad, salvo en 5 casos que fue por mayoría.

La decisión de la CReSAP es susceptible de impugnación y control por parte de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, no obstante, hasta ahora no se ha recurrido ni una sola resolución.

Un dato interesante es que pueden presentarse a los concursos candidatos que no reúnan la condición de funcionario público y, en todo caso, estarán en igualdad de condiciones. En la práctica, los candidatos “externos” representan el veinte por ciento del total.

Este tipo de proceso pretende elegir, de entre los candidatos presentados, al más adecuado para el puesto, para lo cual se llevan a cabo varias fases: selección de candidaturas, entrevistas, pruebas de competencias y, en casos especiales, se llevan a cabo pruebas tipo test.

En estos casos la selección se desarrolla totalmente de manera telemática, y los candidatos deben remitir a la plataforma, además de su currículum (para puestos de grado 1 se exigen 12 años desde la finalización de la licenciatura y 8 años para los de grado 2), un cuestionario de autoevaluación sobre los doce criterios enunciados en el epígrafe anterior. La selección comienza con el análisis de este cuestionario, ya que del mismo se obtendrá la adecuación del candidato al puesto vacante.

Posteriormente se lleva a cabo una entrevista, sólo entre los seis mejores valorados, ya que, como la Comisión tiene que presentar tres candidatos al miembro del Gobierno para que elija a uno, las buenas prácticas recomiendan que se entreviste al doble del número de candidatos a seleccionar (Bilhim, 2012: 65).



La entrevista, a la que son convocados por correo electrónico, consta de dos partes sucesivas:

- a) En primer lugar, se llevan a cabo pruebas de evaluación de competencias, para medir una serie de habilidades, frente a un ordenador, como, por ejemplo, creatividad e imaginación, determinación, individualidad, voluntarismo, autoconfianza, paciencia, reflexión, persistencia, capacidad de adaptación, perfeccionismo y perspicacia. Esta prueba no sirve para excluir ni valorar automáticamente a los candidatos, sino que de la misma se obtiene el perfil de directivo entre los tipos psicológicos de Jung (Bilhim, 2012: 67): dominio (poder), influencia (personas), estabilidad (ritmo) y conformidad (reglas).
- b) Posteriormente, se produce la entrevista propiamente dicha ante un jurado constituido por cuatro miembros: presidente, un vocal permanente, un vocal no permanente y un perito. La duración es de 30 minutos y posee un guion en el que tanto las preguntas, que versarán sobre cada uno de los doce criterios enunciados, como el orden en que son formuladas están pensadas de antemano.

Finalizada la entrevista, el jurado levantará acta, bien individual o bien de carácter global, en el que establece el parecer cualitativo sobre los candidatos.

Con base en esta acta el jurado elabora un informe final en el que contiene los tres candidatos, ordenados por orden alfabético, el cual es remitido por el presidente de la CReSAP al miembro del Gobierno para que tome la decisión final sobre cuál es el elegido. Éste ocupará el puesto durante 5 años, renovables por otros 5 años sin que para ello deba ser evaluado de nuevo por la CReSAP.

Este procedimiento es totalmente público y transparente, a través de la web de la CReSAP<sup>21</sup>, en donde aparecen las vacantes, los currículos de los candidatos, las valoraciones de los mismos y la decisión de la comisión.

#### 4.3.4.2. Selección sin concurso: directivos de empresas públicas

En el caso de las empresas públicas, la CReSAP procede a la evaluación curricular y de adecuación del perfil al puesto de los candidatos remitidos por el Gobierno. Para ello, lleva a cabo un estudio de los siguientes documentos: currículo, cuestionario de autoevaluación y perfil del puesto a cubrir.

En estos supuestos, cuando se requiere la intervención de la CReSAP, el presidente nombra a una persona encargada de elaborar el informe de la denominada Comisión Técnica Permanente (CTP), que está constituida por los tres vocales permanentes y por el presidente. Esta comisión se pronuncia, bien por mayoría o bien por unanimidad, sobre cada puesto, pero no sobre todo el consejo de administración, salvo que el Gobierno expresamente solicite a la CReSAP que así sea.

Lo relevante en estos casos es que el parecer de la CReSAP, aunque es preceptivo, no es vinculante para el Gobierno. Dicho parecer puede contener los tres pronunciamientos siguientes: “adecuado”, “adecuado con limitaciones” y “reservas”, siendo así que el Gobierno nunca ha nombrado a algún candidato sobre el que la CReSAP haya emitido este último pronunciamiento.

El nombramiento de los directivos/gestores de empresas públicas será por 3 años, renovables por dos periodos de igual duración.

## 5. CONCLUSIONES

En las últimas cuatro décadas ha habido críticas generalizadas a los resultados de las organizaciones públicas, acusadas de fidelidad al modelo weberiano y, en consecuencia, situadas en contra de la evolución social. En este contexto, se ha impuesto la necesidad de emprender la modernización administrativa cuyo punto central, tal y como se defiende en el presente estudio, radica en la consideración del mérito en la selección de los directivos públicos profesionales.

Las principales críticas al funcionamiento de la Administración están relacionadas con cuestiones como la baja calidad de los servicios prestados, exceso de burocracia, gestión deficiente, opacidad frente a los ciudadanos, percepción de que los líderes no resuelven los problemas de los ciudadanos, corrupción, baja productividad, falta de recursos cualificados, empleados desmotivados, falta de control de los costes y falta de gestión pública estratégica, entendida esta última como “el proceso de realización de las actividades de los directivos en el ámbito público en un entorno social caracterizado por el cambio constante” (Velázquez, 2013: 17).

Si hubiera que crear una pócima mágica para solucionar todas estas deficiencias, entre la amalgama de elementos que la constituirían, el alquimista destacado emplearía, sin dudar, uno: el mérito. No se trata aquí de ser simplista, más bien todo lo contrario, pues nos encontramos ante un concepto complejo que, en sí mismo,

21 <http://www.cresap.pt/>

impone una forma de concepción de la organización administrativa, de la propia condición de los empleados públicos frente a los políticos, del desarrollo de la actividad pública y de la selección de los más adecuados para cada puesto directivo en el ámbito público.

Teniendo en cuenta el caso de Portugal, la CREsAP es el mejor ejemplo de que otra forma de selección de los directivos es, no sólo deseable, sino también posible. Su puesta en funcionamiento pone de manifiesto que se trata de un giro de ciento ochenta grados en relación con la concepción de la función pública directiva: órgano específico para su selección atendiendo sólo a criterios de mérito, garantías de estabilidad en el desempeño de la función y sistema abierto a profesionales del sector privado.

Las Administraciones Públicas españolas no pueden permanecer con una venda que siga permitiendo que los intereses políticos y corporativistas prevalezcan sobre el interés general que están obligadas a satisfacer. La existencia de un órgano independiente que se encargue de la selección de los directivos públicos profesionales supondría una garantía institucional para que ello no suceda. Necesitamos una CREsAP en España sin más demora.

Por lo tanto, la idea de la meritocracia no es baladí y no podemos seguir permitiéndonos mirar hacia otro lado, ignorar la realidad, sabedores de que el sistema actual permite a la cúpula que gobierna decidir quién ocupa los puestos más relevantes de la jerarquía administrativa, con el pretexto de que lo hace siguiendo el procedimiento legalmente establecido: la libre designación.

Para conseguir una Administración inspirada en la idea del mérito es necesario que exista voluntad política del partido en el gobierno, un marco legal que lo establezca, transparencia en la selección y nombramientos de los directivos públicos y, por último, un código de conducta implacable contra quienes lo vulneren.

Conviene aclarar que si la añorada regulación del directivo público continúa sin encontrar una concreción normativa vía reglamentaria, nada excluye que sea el legislador el que determine el concreto régimen jurídico del personal directivo profesional, máxime teniendo en cuenta el principio de reserva de ley que atañe al estatuto de los funcionarios públicos ex artículo 103.3 CE y que, en su caso, la norma reglamentaria deberá respetar (Maeso, 2010: 23-24; Jiménez, 2007: 13).

La CREsAP no es sólo el ejemplo de que las cosas se pueden hacer de otra manera, sino que es una poderosa llamada de atención que nos debe iluminar por el camino de lo que significaría el avance más importante en materia de empleo público de las últimas décadas o, cuando menos, el cambio hacia un modelo de Administración profesional, dirigida por aquellos que están mejor cualificados en aras del bien común y que hayan sido seleccionados de conformidad con los principios de igualdad, publicidad, mérito, capacidad e idoneidad.

La creación de un ente encargado de la cobertura de los puestos directivos, gestionando la selección de manera independiente, con transparencia, concurrencia, publicidad e igualdad, valorando tanto los méritos como las habilidades de los candidatos y su adecuación al perfil profesional requerido por el puesto, ya sean funcionarios públicos o no, es para España una necesidad que se hace más acuciante en la medida en que es constatable la creciente patrimonialización de la Administración por el poder político, utilizando la democracia como pretexto y no siempre en beneficio del interés general.

¿Si en Portugal es posible y con buenos resultados, por qué no hacemos lo mismo en España?

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- Araujo, J.F. y Varela Álvarez, E. (2011), “La Dirección Pública Profesional en España y Portugal: Una aproximación comparada”, ponencia presentada en el X Congreso español de ciencia política y de la Administración. Murcia.
- Baz, R. (2014), “El directivo público: situación actual y perspectivas de futuro”, *CEF.- Trabajo y Seguridad Social* (377-378), pp. 229-272.
- Bilhim, J. y Soriano, J.E. (2013), “La racionalidad política y técnica en la selección de la alta administración pública y gestión pública portuguesa: una experiencia útil para España”, *El Cronista*, pp. 36-52.
- Bilhim, J. (2014), “As Práticas dos Gestores Públicos em Portugal e os Códigos de Ética”, *Revista Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, v. 35, n. 69, pp. 61-82.
- Catalá Polo, R. (2005), “Directivos Públicos”, *Revista Presupuesto y Gasto Público* (41): 211-226.
- Gorriti, M. (2010), “Los directivos públicos profesionales en la AGE (origen, ubicación, funciones, perfil, profesionalización y cambio)”, en L. Ortega y L.F. Maeso (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP: pp. 47- 72.
- Longo, F. (2002), “El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”, *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002*, Panel: No hay cambios sin directivos: desarrollo de competencias de dirección para una nueva gestión pública.

- Losada, C. (1995), “Las especificidades de la gestión pública: implicaciones en la gestión directiva pública”, *Revista de Documentación Administrativa* (241-242), pp. 407-482.
- Maeso, L.F. (2010), “Reflexiones en torno a la encomienda EBEP a favor de los ejecutivos para establecer el régimen del personal directivo profesional”, en L. Ortega y L.F. Maeso (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP: pp. 19- 46.
- Maeso, L.F. (2010), “La ‘cuestión directiva’ y el régimen jurídico del personal directivo AGE: algunas ideas para la toma de decisiones en la materia”, en L. Ortega y L.F. Maeso (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP: pp. 73- 111.
- Méndez, R. (2013), “Nivel 30 en el pasillo”, *EL PAÍS*, 28 de diciembre de 2013. En línea: <[http://politica.elpais.com/politica/2013/12/28/actualidad/1388258370\\_290409.html](http://politica.elpais.com/politica/2013/12/28/actualidad/1388258370_290409.html)> (consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*, Madrid, INAP: Colección Estudios Goberna.
- Muñoz, A. (2014), “La corrupción y el mérito”, *EL PAÍS*, 9 de noviembre de 2014. En línea: <[http://elpais.com/elpais/2014/11/05/opinion/1415191412\\_644375.html](http://elpais.com/elpais/2014/11/05/opinion/1415191412_644375.html)> (consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Núñez Martín, A. (2012), *El nuevo directivo público: claves de liderazgo para la gestión pública*, Madrid: EUNSA.
- Ortega Álvarez, L. (2010), “Prólogo”, en L. Ortega y L.F. Maeso (Coord.), *La alta dirección pública: análisis y propuestas*, Madrid, INAP: pp. 13-17.
- “Portugal, memorandum of understanding on specific economic policy conditionality, 17 May 2011”, <[https://aventadores.files.wordpress.com/2011/05/2011-05-18-mou-portugal\\_en.pdf](https://aventadores.files.wordpress.com/2011/05/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf)> (consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Ramió Matas, C. (2006), “Política y gestión: La regulación del rol del directivo público”, *Congrés Catalá de Gestió Pública*. En línea: <[http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/C\\_RAMIO\\_ROL\\_DIRECTIU.pdf](http://cemical.diba.cat/publicacions/fitxers/C_RAMIO_ROL_DIRECTIU.pdf)> (consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Rivero Rodríguez, Á. (2014), “Portugal, socio estratégico de España”, *Real Instituto El Cano*. En línea: <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/eee6-2014-rivero-portugal-socio-estrategico-de-espana#.VNZ2A\\_mG\\_Kw](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/eee6-2014-rivero-portugal-socio-estrategico-de-espana#.VNZ2A_mG_Kw)> (consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Sánchez Morón, M. y otros (2008), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Valladolid: Lex Nova.
- Simon, H. (1946), “The Proverbs Administration”, in *Public Administration Review*.
- Velázquez López, F.J. (2013), “Gestión estratégica en las organizaciones públicas: algunas experiencias”, *Administración Digital*.
- Villoria Mendieta, M. y E. del Pino Matute (2009), *Dirección y Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid: Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. (2009), “La función directiva en las administraciones públicas. El planteamiento y la gestión estratégicos en el ámbito público. Las técnicas de dirección pública”, *Junta de Comunidades de Castilla La Mancha*. En línea: <[http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document\\_library/get\\_file?uuid=353985f2-b83b-4863-81f1-cc0ecb1b4e60&groupId=10129](http://empleopublico.castillalamancha.es/empleopublico/c/document_library/get_file?uuid=353985f2-b83b-4863-81f1-cc0ecb1b4e60&groupId=10129)> (Consulta: 2 de noviembre de 2015).
- Wilson, Woodrow (1887), “The Study of Administration”. In *Political Quarterly*, n.2, v.2.

## Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España<sup>1</sup>

María Alvarado Riquelme

Universidad Rey Juan Carlos

[maria.alvarado@urjc.es](mailto:maria.alvarado@urjc.es)

María Auxiliadora de Vicente Oliva

Universidad Rey Juan Carlos

[maria.devicente@urjc.es](mailto:maria.devicente@urjc.es)

Ricardo García Vegas

Universidad Rey Juan Carlos

[ricardo.garcia.vegas@urjc.es](mailto:ricardo.garcia.vegas@urjc.es)

Alejandro Agafonow

Monash University (Australia)

[alejandro.agafonow@monash.edu](mailto:alejandro.agafonow@monash.edu)

### Resumen

*Las empresas sociales han tenido un importante desarrollo en la producción de bienes y servicios que complementan la labor del Estado y el mercado a la hora de satisfacer las necesidades de la población en áreas tan sensibles como: la salud, la educación, la producción de alimentos, el apoyo a la tercera edad etc. Nuestra investigación pretende modelizar los patrones de negocio de las empresas sociales e identificar las variables clave que incentivan la innovación social con el fin de definir nuevos mecanismos de gobernanza en la producción de bienes y servicios públicos.*

### Palabras clave

*Economía social, empresa social, innovación social.*

## Social economy and social enterprise. Conceptual and legal framework analysis in Spain

### Abstract

*Social enterprises have had an important development in the production of goods and services that complement the state and the market in meeting the needs of the population in sensitive areas such as health, education, food production, support for the elderly etc. Our research aims to model the business patterns of social enterprises and to identify key variables that make social innovation possible, in an attempt to understand new governance mechanisms in the production of public goods and services.*

### Keywords

*Social Economy, Social Enterprise, Social Innovation.*

---

<sup>1</sup> Este artículo se enmarca en un proyecto de investigación financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública de España (INAP), cuyo objetivo general es “diseñar un modelo integrado para la identificación, medición y valoración de las variables que, con mayor potencial estratégico, definen el modelo de negocio adoptado en las empresas sociales e incentivan el desarrollo de la innovación social”. El contenido de este artículo es el resultado de la fase inicial de la investigación, a través de la cual se ha definido el marco conceptual y jurídico de la empresa social en España con el fin de delimitar las siguientes fases de la investigación.

## 1. INTRODUCCIÓN

En las últimas tres décadas se ha producido una fuerte expansión de la economía social, un sector situado entre el sector público y el privado que ha recibido otras denominaciones como tercer sector (Chaves, 2007; Argudo, 2002; Sajardo y Chaves, 1999; Tomas, 1997), non-profit sector o sector no lucrativo (Hwang and Powell, 2009; Sinitsyn and Weisbrod, 2008; Hansmann, 1980; Argudo, 2002; Chaves, 2007), economía solidaria (CIRIEC-International, 2011, Chaves 2007), sector cooperativo (Chaves, 2007), sector de organizaciones voluntarias (Kramer, 1981; Chaves, 2007) y sector emergente (Argudo, 2002).

El término de “economía social” empieza a ser usado en el siglo XX para referirse al estudio de una forma específica de organizar el uso de factores de producción, esto es las cooperativas de producción, y más ampliamente a sus implicaciones sociales. A finales del XX la economía social ha girado hacia el estudio de modelos híbridos de empresas y su contribución a un crecimiento económico más inclusivo, como las empresas sociales y las corporaciones de beneficio público.

La importancia del estudio de la economía social y específicamente de las empresas sociales radica en el hecho de que actualmente en Europa emplea a más de 14 millones de personas (Monzón y Chaves, 2012). En España está constituida por casi 50.000 empresas, que generan 2.5 millones de empleo y una facturación que ronda los 115.000 millones de euros (10% del PIB Español). Estos datos la convierten en una realidad económica significativa y, por tanto, indiscutible.

Además, algunos de sus elementos identitarios se han traducido en claros argumentos económicos y sociales a favor de este tipo de realidad empresarial. Las empresas sociales son empresas competitivas, generadoras de empleo, que resuelven crisis sectoriales o territoriales gracias a su capacidad colectiva de reaccionar frente a los problemas sociales. Son empresas que se crean en el territorio, desde los problemas surgidos en él y responde a éstos ofreciendo soluciones positivas. Potencian el espíritu emprendedor de las personas, la participación en la gestión y contribuyen a la construcción de una sociedad más equitativa, a la integración de personas con discapacidad o en riesgo de exclusión social, de valores democráticos y de riqueza colectiva.

Las empresas sociales han tenido un importante desarrollo en la producción de bienes y servicios que complementan la labor del Estado y el mercado a la hora de satisfacer las necesidades de la población en áreas tan sensibles como: la salud, la educación, la producción de alimentos, el apoyo a la tercera edad etc. Además de la importancia que tienen en la dinámica de la economía, las empresas sociales se han convertido en centros de innovación social, en la medida en que estos bienes y servicios suponen una importante transformación de las relaciones humanas y del entorno social.

Para ello, han adoptado nuevos modelos de negocio y han promovido valores que las distinguen de otras organizaciones como las empresas privadas o las organizaciones no gubernamentales. En esta línea, el objetivo de este trabajo es aportar un marco conceptual sobre las empresas sociales que facilite el diseño de un modelo integrado para la identificación, medición y valoración de las variables que, con mayor potencial estratégico, explican la innovación social. De manera, que los productos obtenidos contribuyan a la mejora de las organizaciones públicas, de sus políticas y de la producción de bienes y servicios públicos.

Los aprendizajes derivados del funcionamiento de las empresas sociales pueden transferirse con éxito al sector público. La posibilidad de estudiar a profundidad los modelos de negocio de las empresas sociales e identificar las variables clave que incentivan la innovación social, representa una valiosa contribución para definir nuevos mecanismos de gobernanza en la producción de bienes y servicios públicos. Este aporte tiene un especial interés cuando se habla de sinergias e intercambio de recursos estratégicos en el marco de la colaboración público-privada.

Hemos estructurado el artículo en ocho secciones en las que analizamos el concepto de empresa social (sección 2), la tipología de las empresas sociales (sección 3), los enfoques para el estudio de las empresas sociales (sección 4), el marco jurídico español de la economía social y las empresas sociales (sección 5) y la innovación social en este tipo de empresas (sección 6). En la sección 7 proponemos un sistema de variables para el estudio de la innovación en la empresa social y, por último, ofrecemos nuestras conclusiones (sección 8).

## 2. EL CONCEPTO DE EMPRESA SOCIAL

La investigación sobre empresas sociales tiene su origen en el interés generado por la transición que el tercer sector ha experimentado desde una vocación en su origen militante y caritativo, hacia estrategias de naturaleza más comercial. Esta transición motivó la diferenciación entre organización sin fines de lucro caritativas y organización sin fines de lucro comerciales sugerida por Hansmann (1980), siendo éstas últimas las conocidas hoy como empresas sociales, social businesses o en Estados Unidos, corporaciones de beneficio público. El interés por



el trabajo de estas organizaciones se fue incrementando a medida que se consolidaba su papel en la producción de bienes y servicios para la comunidad, de forma complementaria al sector público, con su colaboración o sin ella.

Es conocida la importancia que tiene la empresa social, entendida como “nuevas ideas que resuelven los problemas sociales” (Buckland y Murillo, 2013), en lo que respecta a la redistribución de la renta o de los bienes en los que ésta se invierte (Fundació Banc dels Aliments de Barcelona), en las formas de financiación para que éstas contribuyan y no obstaculicen la labor social de las entidades (AVAAZ, Behavioural Insights Team), en el intercambio de bienes e ideas (Redes de intercambio de Barcelona, Red Ropa Amiga), en el cuidado del medioambiente, la reeducación política, empresarial y social para lograr un mundo sostenible o la educación inclusiva. En definitiva para producir bienes y servicios que respondan a problemas complejas y satisfagan de manera complementaria las necesidades humanas.

Las investigaciones sobre las organizaciones sin fines de lucro comerciales se remontan a la segunda mitad del siglo XX en Estados Unidos, donde su aparición tuvo lugar en los sectores de educación, servicios personales, salud y artes escénicas. Las principales teorías al respecto se empezaron a elaborar aplicando generalmente teorías bien contrastadas en otros ámbitos como la teoría de la agencia, la teoría institucional, la teoría del valor añadido, la teoría del comportamiento colectivo y la teoría de la complejidad.

La literatura generada en estos años se ha preocupado por clarificar el alcance del concepto de empresa social e identificar sus elementos diferenciadores con respecto a otras formas de organización social y económica que participan en la producción de bienes y servicios públicos y privados. Las primeras investigaciones sobre este último tema se han centrado en establecer estas diferencias desde una perspectiva económica, fundamentalmente en lo relativo a la generación y captura del valor económico, la sostenibilidad financiera de las empresas y el uso de los dividendos de su actividad productiva.

La evidencia sugiere como elemento clave de estos temas que las empresas sociales suelen tasar su producción a precios menores que las empresas con fines de lucro, usando los superávits, no con el propósito de distribuir dividendos (lo cual está legalmente prohibido en el tercer sector de muchos países), sino para expandir la producción más allá de lo que las empresas privadas consideran económicamente beneficioso. Así, los márgenes de beneficios se reducen en las empresas sociales con el objetivo de favorecer a consumidores desfavorecidos pero éstas también permanecerán atentas a la cobertura de los costes de producción para garantizar su sostenibilidad financiera.

Las investigaciones sobre las empresas sociales revelan que la conducción de los negocios busca mantener los precios del output producido tan bajos como sea posible, fomentando así el acceso a estos bienes y servicios por parte de la población desfavorecida. Al mismo tiempo, los precios son fijados lo suficientemente altos para proteger la sostenibilidad financiera de las empresas sociales, procurando cumplir con su restricción presupuestaria. Así, las empresas sociales fijan precios más bajos que sus pares con fines de lucro para maximizar output, en lugar de beneficio económico y su distribución a los accionistas en forma de dividendos. Esto en lo que concierne a evidencia en el ámbito del cálculo monetario y la contabilidad. Asimismo, se sugieren hipótesis sobre el aspecto psicológico y conductual. Los gerentes y administradores de las empresas sociales maximizarían su prestigio, estatus u otros beneficios no pecuniarios, lo que representa una alternativa egoísta a las restricciones que previenen la distribución de dividendos, aunque también hay espacio para hipótesis del altruismo en la literatura (Miller et al. 2012).

En Europa, las investigaciones sobre este tema tienen su hito en la década de 1990, cuando un proyecto financiado por la Unión Europea (UE) llevó a cabo una primera descripción de las entonces nacientes empresas sociales. Esta investigación se realizó en el 4.º programa marco de la UE y se tituló: “L’Émergence des Entreprises Sociales, réponse novatrice à l’exclusion Sociale en Europe”. También conocida como EMES. La investigación arrojó luz sobre las dificultades que las empresas sociales enfrentaban para conseguir financiación. Algunos de sus investigadores, como Borzaga and Solari (2001), concluyeron que las empresas sociales constituyen un modelo de negocio novel e híbrido que dificulta la labor de los inversionistas e instituciones financieras al evaluar la factibilidad de invertir en éstas. En una reciente actualización del estudio, EMES identificó algún progreso en los marcos legales europeos al abrir un espacio para un tratamiento especializado de las empresas sociales (Defourny and Nyssens, 2008).

Numerosas definiciones de empresa social y emprendimiento social han sido propuestas (p.ej. Austin, Stevenson, & Wei-Skillern 2006; Bacq & Janssen 2011; Dacin, Dacin, & Matear 2010; Defourny & Nyssens 2006; Hoogendoorn, Pennings, & Thurik 2010; OECD, 2010; Peredo & McLean 2006; Short, Moss, & Lumpkin 2009; Zahra, Gedajlovic, Neubaum, & Shulman 2009). Por un lado, en un esfuerzo por diferenciar las empresas sociales de las empresas con fines lucro, una parte de la literatura ha enfatizado la no apropiación de márgenes de beneficio por parte de los dueños o accionistas de la empresa social. Tal como las organizaciones sin fines de lucro tradicionales, las empresas sociales adopta una “restricción de no distribución de beneficios” (Hansmann 1980; Hansmann 1996; Krashinsky 1986; Rose-ackerman 1996; Valentinov 2008; Weisbrod 1989).

Esta restricción facilita la reinversión de los márgenes beneficio en la empresa misma, además de ofrecer una garantía a los consumidores de que la cantidad o calidad de la producción no será sacrificada para economizar con miras a enriquecer a los propietarios. Esta restricción de no distribución de márgenes de beneficio constituye un mecanismo que incrementa la confianza en las transacciones entre la empresa y los clientes, ya que la empresa social no tendría incentivos para tomar ventaja de la falta de información de los clientes sobre las características de la producción, que con frecuencia incluye bienes o servicios difíciles de evaluar por parte del consumidor.

Recientemente y en esta misma línea, Muhammad Yunus ha adoptado esta restricción llamándola una condición de no dividendo, es decir, no habría accionistas que reciban dividendos. Yunus sostiene que enriquecerse a costa de clientes pobres, a los que las empresas sociales dirigen su oferta, es inmoral y la no distribución de dividendos prevendría esto. Asimismo, Yunus define la empresa social como una empresa que debe impedir pérdidas financieras y ser económicamente sostenible. Por tanto, una empresa de no dividendo y no pérdida es la definición que emerge del trabajo de Yunus (Kickul et al. 2012; Yunus et al. 2010; Yunus & Weber 2007; Yunus & Weber 2010).

Aunque hay buenas razones para creer que entre el margen de beneficio y la calidad o cantidad de la oferta, es esta última la que es sacrificada cuando una empresa que distribuye dividendos se encuentra bajo presión de la competencia, hay quienes proponen que la apropiación de beneficios por parte de accionistas o dueños no rivaliza con la misión de una empresa social. Según esta perspectiva, las empresas sociales serían un tipo de empresa con fines de lucro socialmente responsable. La ventaja de mantener la captura y apropiación de valor (manifiesta en márgenes de beneficio) en las empresas sociales es que podría atraer más fácilmente financiación para incrementar el tamaño de la empresa, una debilidad que sufren las empresas sociales que no distribuyen dividendos (Dees 1998; Dees & Anderson 2003; Drucker 1994; Martin & Osberg 2007; Seelos & Mair 2004).

Otra influyente definición de empresa social fue ofrecida por el EMES European Research Network, que ha desarrollado varios estudios con el apoyo financiero de la Comisión Europea. A partir de la constatación de que las empresas con fines de lucro también prestan atención a variables no solamente financieras, incluyendo la opinión de terceras partes interesadas y afectadas por el funcionamiento de la empresa, EMES ha desarrollado un modelo de empresa social que, además de salvaguardar la viabilidad financiera de la empresa, da voz y voto a terceras partes interesadas en el control de la empresa social. Esto implica un modelo de toma de decisiones cooperativo, que sin embargo distingue a las empresas sociales de las cooperativas de productores (Campi et al. 2006; Borzaga & Tortia 2007).

La diferencia radica en que la empresa social EMES produce bienes y servicios ligados a un impacto social, también conocidos como servicios de interés económico general, algo a lo que no están obligadas ni las empresas socialmente responsables ni las cooperativas. Asimismo, una limitación de la apropiación de dividendos por parte de los dueños de la empresa social es puesta en práctica (Borzaga & Defourny 2004; Borzaga & Galera 2012; Defourny & Nyssens 2006; Defourny & Nyssens 2008). Esta “distribución de dividendos limitada” permitiría alcanzar el efecto conseguido en otros modelos anteriormente descritos, esto es una reinversión de parte de los márgenes de beneficio en la empresa, previniendo en menor medida los fallos de mercado que llevarían a las empresas con fines de lucro a abusar de información imperfecta en manos de los clientes para reducir calidad o cantidad.

Otro modelo que merece ser destacado, es el seguido por Social Enterprise UK (2012). De forma similar al modelo EMES, se impide la venta de un porcentaje mayor a 49% de acciones de la empresa social a accionistas externos, poniendo así un límite a la distribución de dividendos. La participación accionaria que permite el control de la empresa social debe estar, de acuerdo a Social Enterprise UK (2012), al servicio de la misión social reflejada en los estatutos de la empresa. Tal vez el aspecto más distintivo de este modelo de empresa social, es que no se limita a un modelo comercial. Ya que una empresa social para alcanzar estatus legal debe obtener en un máximo de dos años más del 50% de sus ingresos provenientes de actividades comerciales, hay espacio para subsidios y donaciones, aspecto que caracteriza a organizaciones tradicionales del tercer sector.

Basados en esta revisión de la literatura, una definición operativa de empresa social diría que ésta es una empresa cuya misión se orienta a la atención de problemas sociales y la satisfacción de necesidades de la población, mediante la provisión de bienes o servicios de interés económico general. Son entidades financieramente sostenibles y sus márgenes de beneficios se reinvierten íntegramente o en su mayoría en la producción de bienes o servicios destinados a una población desfavorecida.

## 2.1. ELEMENTOS DIFERENCIADORES DE LAS EMPRESAS SOCIALES

### 2.1.1. Frente a las empresas privadas

Este es uno de los elementos más controvertido y menos sistemáticamente abordado en la literatura sobre empresas sociales. Ya que estas deben ser sostenibles financieramente, en qué medida las empresas sociales se distinguen de

las empresas con fines de lucro ha recibido un tratamiento poco riguroso. Lo que se desprende de los conceptos anteriormente señalados es que la diferencia radicaría, dependiendo de la definición adoptada, en tres elementos: misión social; cierta forma de toma de decisiones; y distribución limitada de dividendos o no distribución en absoluto.

En el caso de la misión social, es difícil ver cómo por sí sola sería suficiente para diferenciar a una empresa social. Puede decirse que las empresas con fines de lucro socialmente responsables también tienen una misión social, e incluso podemos encontrar algunas de estas últimas destinando parte de sus beneficios a causas sociales. Algo similar sucede con la toma de decisiones. Para empezar, una empresa social puede tener una toma de decisiones cooperativa o no, y tal característica puede conseguirse en empresas con fines de lucro cooperativas o no.

Quizá el elemento más distintivo se encuentre en la distribución limitada de dividendos o no distribución en lo absoluto, aunque también podemos conseguir esta característica en las llamadas empresas gacela, que son pequeñas y medianas empresas de alto crecimiento, donde los márgenes son reinvertidos para incrementar la escala de producción que sube la rentabilidad de la inversión.

Para prevenir esta confusión, Santos (2012) sostiene que mientras una empresa con fines de lucro satisface en creación de valor y maximiza en captura de valor (es decir la creación de valor se lleva hasta niveles meramente necesarios para atraer clientes, pero el valor añadido al producto es reducido para incrementar la captura de valor monetario expresada en dividendos), un emprendedor social haría lo opuesto: es decir, maximizar en creación de valor y satisfacer en captura de valor. La captura de valor en una empresa social se llevaría a cabo con el propósito de reinvertir este dinero en la empresa misma.

No obstante, Santos (2012) siguiendo a Simon (1959) usa el término de satisfacer (traducción de forma imprecisa del término compuesto “satisficing”, que combina “satisfy” y “suffice”) para denotar un esfuerzo menos intenso que el de maximizar y así distinguir a una empresa que maximiza beneficios, de una empresa social que simplemente satisface en la producción de un margen de beneficio con un propósito social.

La diferencia entre satisfacer y maximizar en captura y creación de valor es todavía difícil de operacionalizar. Es por esto que Agafonow (2014) ha propuesto como alternativa la idea de “devolución de valor” para diferenciar a una empresa social de otras. La devolución de valor tendría una expresión económica clara, teniendo lugar cuando la empresa social produce más allá de lo necesario para maximizar la diferencia entre costes e ingresos, lo cual da el beneficio neto. Si la empresa social invierte más en calidad, cantidad o una combinación de ambas, el beneficio neto sería puesto al servicio de los clientes en lugar de los accionistas. Esto pasaría si la empresa social produce hasta donde el ingreso marginal iguala el coste total promedio, mientras que la fórmula de maximización de beneficios establece la igualación del ingreso marginal y el coste marginal. Así, una fórmula económica alternativa es creada siendo compatible con la sostenibilidad financiera.

La diferencia con organizaciones sin fines de lucro u ONGs en general, es más clara, quizá debido a que las empresas sociales han sido creadas en el seno del tercer sector como respuesta a las restricciones financieras de organizaciones que dependen de donaciones y subsidios para continuar operando. En búsqueda de menor dependencia financiera de filántropos y políticos, las empresas sociales surgen como un híbrido entre organizaciones con fines sociales y benéficos, y organizaciones de naturaleza comercial.

Por tanto, a diferencia de las ONGs que dependen de donaciones, incluso cuando venden productos con propósitos de transferir este dinero a una misión social, las empresas sociales se embarcan en la producción y comercialización de bienes y servicios cuya naturaleza está vinculada a un objetivo social. De ahí el término de “servicios de interés económico general” adoptada por la Comisión Europea (2013), también conocidos como servicios sociales y comunitarios, entre otros términos.

Así, las empresas sociales se diferencian de las ONGs por adoptar técnicas y procedimientos familiares en el sector con fines de lucro, dirigidos a la promoción de una misión social. En términos más rigurosos, las empresas sociales se dedican a “crear y devolver valor” a clientes desfavorecidos, mientras las ONGs redistribuyen recursos para beneficio de una población desfavorecida que no tienen el “derecho a elegir”, tal como sí es el caso de un cliente propiamente dicho (Agafonow 2014).

### 2.1.2. Frente a las empresas de la economía social

Siguiendo a Sajardo y Chaves (1999) podemos identificar dos grandes áreas de interés en la economía social: (1) empresas de la economía social, centradas en la producción de bienes y servicios con<sup>2</sup> o sin fines lucrativos<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Cooperativas, mutuas y mutualidades, sociedades laborales y sociedades agrarias de transformación.

<sup>3</sup> Fundaciones, asociaciones formalizadas con actividad económica, ciertas cooperativas y mutualidades, Cáritas, ONCE, Cruz Roja, Obras Sociales de Cajas de Ahorros, etc.

(2) los agentes de la economía social comprometida<sup>4</sup> (Tomas, 1997), formado por entidades sin actividad económica que acometen funciones de socialización, reivindicativas o políticas y que pueden revestir la forma de asociaciones de hecho y de asociaciones formalizadas sin actividad económica, con finalidades de encuentro (deportivas, de ocio, culturales, etc.), o políticas y/o de reivindicación (asociaciones profesionales, sindicatos, partidos políticos, etc.).

El concepto de empresa social es más restringido y está englobado en el de empresa de la economía social como vemos a través del siguiente cuadro en el que comparamos el contenido de la Ley 5/2011 en relación a las empresas de la economía social y las características comunes de la empresa social aportados por CESE (2012):

**ILUSTRACIÓN 1. CARACTERÍSTICAS DE LA EMPRESA DE ECONOMÍA SOCIAL FRENTE A LA EMPRESA SOCIAL**  
(FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA)

|                                  | <b>Ley 5/2011 de Economía Social</b>   | <b>CESE</b>   |
|----------------------------------|--|---|
| Filosofía                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.</li> <li>• Promoción de la solidaridad, tanto interna como con la sociedad, que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.</li> </ul> | Son agentes económicos productores de bienes y servicios (frecuentemente de interés general), a menudo con una importante faceta de innovación social.  |
| Organización y modo de propiedad | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en una gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleve a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas, sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en sus aportaciones al capital social.</li> <li>• Independencia sobre los poderes públicos.</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Su modo de organización o régimen de propiedad, basados en principios democráticos o participativos u orientados a la justicia social, son reflejo de su misión.</li> <li>• Actúan como entidades independientes, con una importante faceta de participación y codecisión (plantilla, usuarios, accionistas), gobernanza y democracia (ya sea representativa o abierta).</li> <li>• A menudo proceden, o están asociadas con organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul> |
| Aplicación del resultado         | Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.  | Operar esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños.   |
| Formas jurídicas                 | Las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios enumerados anteriormente.  | Múltiples formas jurídicas o modelos, incluidas cooperativas, mutualidades, asociaciones de voluntarios, fundaciones, empresas con o sin ánimo de lucro; combinando a menudo distintas formas jurídicas y, a veces, cambiando de forma en función de sus necesidades.   |

4 Sajardo y Chaves (1999) los denominan «Sociedad civil», Monzón y Chaves (2012) «Subsector no de mercado».



Como características diferenciadoras de la empresa social, frente al concepto de empresa de la economía social, podemos señalar que producen bienes y servicios de interés general con un fuerte componente de innovación social y operan esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en su proceso productivo.

### 3. HACIA UNA TIPOLOGÍA DE EMPRESAS SOCIALES

Es prematuro embarcarse en la propuesta de una tipología de empresas sociales. Actualmente existen proyectos internacionales que tienen como objetivo proponer una tipología, como es el caso del proyecto ICSEM coordinado por EMES. No obstante, podemos hacer referencia a una tipología general útil para diferenciar diferentes organizaciones del tercer sector. Esta tipología, distingue estas organizaciones a partir de sus fuentes de ingresos y la toma de decisiones dentro de la organización.

**ILUSTRACIÓN 2. TIPOLOGÍA DE EMPRESAS SOCIALES (FUENTE: STEINBERG, 2006: 118).**

|            | Mutual  | Entrepreneurial  |
|------------|---|--|
| Donative   | Common cause<br>National Audubon Society<br>Political clubs           | CARE<br>March of Dimes<br>Art museums  |
| Commercial | American Automobile<br>Assoc.<br>Consumers Union<br><br>Country clubs | National Geographic<br>Society<br>Educational Testing<br>Service<br>Hospitals<br>Nursing homes |

Las empresas sociales se ubican en los dos cuadrantes inferiores, con una fuente de ingresos proveniente de actividades comerciales (comercial) y una toma de decisiones que puede estar en manos de un amplio grupo de actores (mutual) o simplemente un fundador (entrepreneurial). Esta clasificación es todavía muy general y habría que distinguir entre una comercialización ligada directamente a la misión y una comercialización como actividad ajena a la misión, que sin embargo intenta transferir recursos en apoyo de ésta. Esta última estrategia ha sido usada por ONGs durante largo tiempo y difícilmente puede ser considerada una empresa social ya los clientes no son una población necesariamente desfavorecida, y cada transacción busca maximizar beneficios para transferir recursos en apoyo de la misión avanzada por la ONG.

No obstante, para centrar la población objetivo de nuestra investigación tenemos que elegir, en base a los estudios, previos, en qué formas jurídicas vamos a centrarnos para enviar la encuesta y poder discernir cuáles son empresa social y cuáles quedarían fuera de esta consideración.

Las características de la empresa social coinciden aproximadamente con las de economía social productiva no lucrativa, por tanto, siguiendo a Sajardo y Chaves (1999), la población estaría formada por fundaciones, asociaciones formalizadas con actividad económica, ciertas cooperativas y mutualidades, Cáritas, ONCE, Cruz Roja, Obras Sociales de Cajas de Ahorros, empresas, sindicatos, bancos, partidos, parroquias, etc.

### 4. ENFOQUES PARA EL ESTUDIO DE LAS EMPRESAS SOCIALES

De las definiciones anteriores se desprende que los enfoques para el estudio de las empresas sociales son diversos. De manera muy general, los enfoques inductivos y deductivos están presentes y con frecuencia coexisten. Por ejemplo, el estudio de EMES European Research Network (Borzaga & Defourny 2004), parte de una definición normativa de empresa social que posteriormente guiaría el trabajo de campo para la recolección de datos. Desde la perspectiva del emprendimiento social, el enfoque suele ser eminentemente inductivo, con observaciones sistemáticas de estudios de caso u observaciones transversales de numerosos emprendedores, intentando identificar características que se diferencian de otras formas de emprendimiento. También, la identificación de patrones comunes a grupos de emprendedores sociales es el objetivo de observaciones transversales.

Los enfoques deductivos han sido ampliamente usados en economía, particularmente la literatura sobre economía de “empresas sin fines de lucro”, que comparten con las empresas sociales el objetivo de la sostenibilidad financiera a partir de la producción y venta de un bien o servicio. Así, este tipo de empresas se diferencian de las



organizaciones sin fines de lucro con donaciones como principal fuente de sustento económico. Este enfoque es deductivo porque parte de ciertas bases conceptuales que con frecuencia han sido corroboradas por estudios empíricos, como los fallos de mercado, y procede a deducir implicaciones para el comportamiento de las empresas sociales.

Por ejemplo, a partir de la no apropiación de beneficios económicos postulada por varias definiciones de empresa social, se ha deducido que en ausencia de consumidores con información completa y conocimiento sobre las características del bien o servicio producido, las empresas sociales estarían menos inclinadas a explotar estos fallos de mercado a su favor y a expensas de los consumidores. Así, la no apropiación de beneficios permitiría incrementar la confianza que los consumidores ponen en estas empresas sociales (Ortmann 1996; Ortmann & Schlesinger 2003; Ortmann & Brhlikova 2010; Hansmann 1980; Hansmann 2003; Ben-Ner & Van Hoomissen 1991; Steinberg & Gray 1993; Steinberg 2006). Esto ha sido corroborado por estudios comparativos que revelan que las empresas con fines de lucro son más dadas a reducir la calidad de la producción tomando ventaja de la información y conocimiento imperfecto de los consumidores. Este es el caso de hogares de ancianos donde el uso de sedantes es más frecuente cuando este servicio es producido con fines de lucro (Weisbrod & Schlesinger 1986). Asimismo, la duración de los tratamientos de diálisis son más cortos y la mortalidad más alta cuando el servicio es producido con fines de lucro que cuando es producido por empresas que no distribuyen beneficios (Brown & Slivinski 2006).

Ambos enfoques, deductivo e inductivo, corren con riesgos. Desde un enfoque puramente inductivo, se corre el riesgo de identificar prácticas y estrategias de negocio que tienen poca probabilidad de sobrevivir a las presiones de la competencia proveniente de empresas con fines de lucro operando en los mismos mercados que las empresas sociales. Desde un enfoque puramente deductivo, se corre el riesgo de sesgar la teoría con prejuicios que son ajenos al fenómeno estudiado. Por ejemplo, el modelo cooperativo de toma de decisiones democrática forma parte de la definición normativa propuesta por EMES y es este punto de vista el que guía su trabajo de campo. No obstante, existen empresas que aun siendo financieramente sostenibles con una fuente de ingresos que deriva de la comercialización de un bien o servicio, cuya producción contribuye a paliar un problema social y cuyos beneficios económicos son reinvertidos en vez de ser apropiados por alguien, no tienen una toma de decisión democrática. En qué medida el modelo cooperativista de EMES excluye arbitrariamente cierto tipo de empresas sociales es algo que podría atribuirse a sus límites metodológicos.

Nosotros proponemos complementar estos enfoques con otro enfoque estadístico y de evaluación multicriterio. El acercamiento estadístico se basa en la realización y análisis de encuestas a las empresas sociales. El objetivo es describir y explicar cuáles son las características de las mismas así como los posibles patrones o perfiles (completando en este caso el enfoque inductivo y haciéndolo más riguroso). La evaluación multicriterio de las empresas nos permite un acercamiento de tipo constructivo al desempeño de la actividad empresarial en este sector. La construcción de los criterios sobre los que se llevará a cabo la evaluación será discutida y analizada con los expertos. Así como la modelización de las preferencias de cada criterio. Por último, aunque no menos importante, se procederá a establecer la importancia relativa que debe asignarse a cada criterio considerado. Creemos que esta combinación de enfoques clásicos (inductivo y deductivo) junto con otros más novedosos (estadístico y de evaluación multicriterio) nos permitirán caracterizar y explicar la empresa social en nuestro país.

## 5. MARCO JURÍDICO ESPAÑOL DE LA ECONOMÍA SOCIAL Y LAS EMPRESAS SOCIALES

El marco jurídico de la Economía Social española (delimitado por la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social) se centra en las empresas de economía social, así los artículos 2 y 4 de esta ley acotan el concepto de economía social como el conjunto de las actividades económicas y empresariales, que en el ámbito privado llevan a cabo aquellas entidades que, de conformidad con los siguientes principios:

- Primacía de las personas y del fin social sobre el capital, que se concreta en una gestión autónoma y transparente, democrática y participativa, que lleve a priorizar la toma de decisiones más en función de las personas, sus aportaciones de trabajo y servicios prestados a la entidad o en función del fin social, que en sus aportaciones al capital social.
- Aplicación de los resultados obtenidos de la actividad económica en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por las socias y socios o por sus miembros y, en su caso, al fin social objeto de la entidad.
- Promoción de la solidaridad, tanto interna como con la sociedad, que favorezca el compromiso con el desarrollo local, la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la cohesión social, la inserción de personas en riesgo de exclusión social, la generación de empleo estable y de calidad, la conciliación de la vida personal, familiar y laboral y la sostenibilidad.

- Independencia sobre los poderes públicos.
- Persiguen bien el interés colectivo de sus integrantes, bien el interés general económico o social, o ambos.

Por tanto, forman parte de la economía social (Ley 5/2011, art. 5), las cooperativas, las mutualidades, las fundaciones y las asociaciones que lleven a cabo actividad económica, las sociedades laborales, las empresas de inserción, los centros especiales de empleo, las cofradías de pescadores, las sociedades agrarias de transformación y las entidades singulares creadas por normas específicas que se rijan por los principios enumerados anteriormente.

Como hemos analizado previamente, la definición de economía social en nuestro ordenamiento jurídico está centrada en el sector productivo pero su alcance es más amplio que el de la empresa social que tendría una vocación no lucrativa en el sentido de priorizar sus objetivos sociales a la consecución del beneficio, pero sin renunciar a éste que se reinvertirá fundamentalmente en los fines sociales.

Del colectivo analizado de empresas sociales en España, nuestra investigación está centrada en la población formada por empresas de inserción social y centros especiales de empleo, incorporados, directa, o indirectamente en la base de datos de CEPES. El motivo para la elección de este tipo de empresas es su configuración jurídica. Las normativas que las regulan (Ley 44, 2007; RD 2273/1985) les confieren las características propias de una empresa social (de forma taxativa en el caso de las empresas de inserción mientras que en el caso de los centros especiales de empleo podemos encontrar también entidades sin ánimo de lucro) tanto por su objetivo (la integración y formación sociolaboral de personas en situación de exclusión social o minusválidos como tránsito al empleo ordinario); como por su forma jurídica (sociedades mercantiles o cooperativas -empresas de inserción- y empresas públicas o privadas con ánimo o sin ánimo de lucro -centros especiales de empleo-); por sus fuentes de financiación (a través de la realización de actividades económicas de producción de bienes y servicios) y por el destino dado a sus beneficios (deben aplicar, al menos, el ochenta por ciento de los resultados del ejercicio a la mejora o ampliación de sus estructuras productivas y de inserción -empresas de inserción- y la totalidad o parte del mismo en el caso de los centros especiales de empleo).

## 6. EMPRESAS SOCIALES E INNOVACIÓN SOCIAL

Un elemento que no debe perderse de vista es que muchas empresas sociales han adoptado modelos novedosos de negocio para asegurar el cumplimiento de los objetivos para las cuales fueron creadas. De manera que las teorías tradicionalmente utilizadas para describir a las empresas privadas se encuentran ahora en una interesante fase de revisión para ajustarse a las características propias de las empresas sociales.

Las empresas sociales se han convertido en importantes espacios para la innovación social, al producir bienes y servicios que han traído consigo una sustancial mejora en la forma cómo se atienden las demandas de la población. El concepto de innovación social hace referencia al desarrollo de productos o procesos novedosos que, estando orientados a la resolución de los problemas de las personas y la satisfacción de sus necesidades, suponen una mejora de las condiciones anteriores, así como una transformación del entorno social y de las relaciones humanas.

A partir de esta definición es posible establecer tres elementos diferenciadores de la innovación social con respecto a otros procesos innovadores que se puedan desarrollar en el ámbito empresarial:

- El objeto de la innovación social es responder a las necesidades y los problemas que afectan a la población, independientemente de la escala territorial donde se desarrollen, así como aportar soluciones novedosas frente a las alternativas disponibles.
- La innovación es el resultado de nuevos modelos de gobernanza que se sustentan en la transformación de las relaciones sociales. En la adopción de modelos colaborativos que promueven el intercambio de información y de conocimiento entre una multiplicidad de actores que intervienen en el hecho social.
- El fin último de la innovación social no es rentabilizar una inversión o generar valor económico para sus promotores, se trata de generar valor social. Los bienes y servicios deben propiciar el cambio y repercutir positivamente en la calidad de vida de las personas.

Para establecer una relación clara entre innovación social y empresas sociales en la literatura es usual traer a colación el ejemplo del Grameen Bank. Una empresa social exitosa que ha hecho de las microfinanzas una potente herramienta de lucha contra la pobreza, al promover (mediante el acceso al crédito) la participación de los grupos más vulnerables de la población en la dinámica económica. En España, se reconoce el trabajo de Moltacte, una empresa social que nació en 2006 con el objetivo de brindarles a las personas con trastornos mentales severos una oportunidad para que se desarrollen laboral y personalmente.

Otra empresa como Catering Solidario se conectan con diversas organizaciones no gubernamentales para generar redes de apoyo que ofrece oportunidades de empleo a mujeres víctimas del maltrato machista y promueve productos que participan en el movimiento del comercio justo. En todos los casos reseñados, las empresas sociales han introducido elementos novedosos en la manera cómo producen bienes y servicios, han orientado su trabajo a la atención de problemas sociales de alta complejidad y han generado un importante impacto en la vida de las personas. En definitiva, se han convertido en organizaciones que innovan socialmente.

## 7. SISTEMA DE VARIABLES PARA EL ESTUDIO DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

La innovación ha sido un importante objeto de estudios en diversas disciplinas como la sociología, la antropología o la economía con una mayor atención a la innovación tecnológica u organizativa. Si bien estos conceptos se ha abordado de manera multidisciplinar con enfoques diversos y en algunos casos contrarios entre sí, la unidad de análisis preferida en las investigaciones son las organizaciones, sean estas públicas, privadas o sociales.

En los últimos 40 años han sido numerosos los estudios publicados que, a partir de la identificación de variables explicativas de la innovación en las organizaciones (desde la perspectiva de su adopción o difusión), han desarrollado sistemas de medición complejos que pueden trasladarse con facilidad a cualquier organización, así como adaptarse a sus objetivos y características definitorias (Baldrige & Burnham, 1975). Este aspecto cobra especial relevancia, si se tiene en cuenta la escasa literatura donde se presenten investigaciones focalizadas en el estudio de estas variables en el caso de las empresas sociales, y su relación con la innovación social. De ahí que una pregunta de interés en los últimos años se refiera a las variables clave que explican la innovación social en las empresas sociales.

La revisión de la literatura nos ha permitido construir un sistema de variables con las siguientes características. La primera es su estructuración de las variables en torno a los tres niveles de análisis utilizados comúnmente en los trabajos de investigación sobre innovación y empresas privadas (Kimberly & Evanisko, 1981, p. 690). El primer nivel de análisis incluye las variables vinculadas al entorno en el que operan las empresas sociales y las interacciones que se producen con otros actores (públicos, privados o sociales). El segundo nivel agrupa las variables relativas a las características internas de la organización (modelo de organización), como por ejemplo los recursos disponibles, su tamaño o la estructura organizativa adoptada. El tercer nivel, se centra en las personas y articula las variables que describen las características individuales de los miembros de la organización como la cualificación, las aptitudes y el ejercicio del liderazgo a la hora emprender iniciativas de cambio.

La segunda característica se refiere a la identificación de las consecuencias asociadas a las variables seleccionadas (positivas y negativas) y su categorización. La idea central es que las variables tienen un impacto en el funcionamiento de las organizaciones que puede ser positivo o negativo con respecto a la innovación. Las consecuencias positivas son cualidades de las variables que facilitan la innovación en las empresas y por el contrario, las consecuencias negativas son condiciones adversas para su desarrollo. En este caso, el sistema de variables que proponemos se orienta a la descripción y el análisis de las variables desde sus atributos positivos. Son numerosas las investigaciones que se centran en las barreras de la innovación, dejando de lado el estudio detallado de sus facilitadores. Para ello, se ha tenido en cuenta el resultado de diversas investigaciones sobre la innovación en las empresas privadas, por lo que el reto estará en conocer su validez en el caso de las empresas sociales (Baldrige & Burnham, 1975; Damanpour, 1996; Kimberly & Evanisko, 1981; Subramanian & Nilakanta, 1996; Teece, 1998).

### 7.1. Entorno

Los enfoques sistémico y de contingencia que se han desarrollado en el ámbito de la teoría de la organización otorgan un papel relevante al entorno a la hora de explicar la innovación en las organizaciones. Su importancia es crucial para el estudio de las empresas sociales si se tienen en cuenta que éstas deben interactuar con múltiples actores, funcionar en contextos caracterizados por alta incertidumbre y enfrentar situaciones de riesgo vinculados a la dinámica económica, política, social etc. del contexto en el que desempeñan sus tareas.

Relacionadas con el entorno se han identificado variables de carácter genérico, específico y vinculado con las redes estratégicas.

#### 7.1.1. Genéricas

Las variables genéricas incluyen los factores económicos, sociales, culturales, político-institucionales o el avance de la sociedad de la información (Morales, 2004, p. 218). Se trata de factores externos a la organización, sobre los cuales ésta tiene un limitado poder de influencia, pero su desarrollo incide en el funcionamiento o

rendimiento de las empresas. El impacto de estas variables pone a prueba las capacidades de la organización para desarrollar sus tareas y aplicar herramientas eficaces a la hora de predecir, comprender, enfrentar y reaccionar rápidamente ante los cambios que le afectan (Mintzberg, 1990, p. 310).

Con respecto a las variables genéricas hay dos variables clave de especial interés: el marco normativo e institucional y el tamaño de las ciudades donde se encuentran enclavadas las empresas sociales. El marco normativo e institucional hace referencia a las leyes o reglas que afectan las actividades desarrolladas por las empresas sociales, mediante la definición de una serie de incentivos y desincentivos de actuación en pro de determinados objetivos o criterios colectivos.

Se entiende que un marco normativo flexible que además contemple incentivos para la inversión, favorece el cambio y fomenta la generación de procedimientos o productos novedosos en las organizaciones. Por el contrario, se ha planteado en la literatura que un marco normativo rígido, con excesivas reglas burocráticas o escasa claridad en la regulación del sector económico-comercial donde intervienen las organizaciones, afecta su capacidad para promover procesos sostenibles de innovación. Además, la inexistencia o insuficiencia de incentivos institucionales que promuevan la inversión de recursos (públicos o privados) para el impulso de la innovación, afectaría las capacidades reales de las empresas sociales para desarrollar nuevos proyectos al ver limitado su acceso a las fuentes de financiación.

La segunda variable es el tamaño de las ciudades. Las ciudades son los principales centros de innovación y generación de conocimiento. Son espacios que favorecen el surgimiento de nuevos productos, servicios, ideas y en general, nuevas formas de hacer las cosas.

Las grandes ciudades brindan oportunidades de aprendizaje a sus habitantes, gracias al cúmulo de interacciones diarias que se producen en su territorio. Son interacciones de carácter social, académica o empresarial que, con distinta intensidad, se extienden a lo largo del territorio incentivando la innovación entre las empresas y los propios ciudadanos. Como establece Johnson (2011: 20) con una regla de la cuarta potencia positiva ha quedado demostrado que a medida que las ciudades crecen su capacidad innovadora es cada vez mayor. De tal forma que, por ejemplo, una ciudad 10 veces más grande que su vecina termina siendo 17 veces más innovadora.

### 7.1.2. Específicas

Otro conjunto de variables asociadas con el entorno son las denominadas variables específicas. Incluyen los factores que operan en áreas directamente vinculadas con la misión de las organizaciones y el sector económico-comercial donde éstas desarrollan sus funciones. En este caso, una variable clave es la competencia, la cual hace alusión a las relaciones de mercado que se producen entre empresas sociales que ofertan un mismo bien o servicio. La teoría económica le otorga un importante papel como catalizadora de la innovación en las empresas privadas, sin embargo, es importante conocer cómo se comporta esta variable cuando la misión de la organización se orienta a la generación de valor social y no de valor económico.

La evidencia recogida en la literatura muestra que una mayor competencia entre las empresas es determinante en el fomento de la innovación, pues genera incentivos para optimizar los productos y procesos existentes o generar nuevas ideas en función de las preferencias y demandas de los ciudadanos (Kimberly & Evanisko, 1981, p. 699). De forma genérica se afirma que “la falta de competencia podría llevar a las empresas establecidas a ser menos eficientes y reducir su incentivo de innovar” (OCDE, 2011: 105). Frente a este argumento algunos autores ven en la fragmentación del mercado y la imposibilidad de lograr una competencia perfecta, serias limitaciones al alcance de esta variable (Teece, 1998, p. 138).

### 7.1.3. Redes estratégicas

Al abordar el entorno deben tenerse en cuenta las interacciones de la organización con otros actores y la construcción de mecanismos relacionales de colaboración para la consecución de los objetivos de la organización. El desarrollo de procesos o productos innovadores socialmente, en contextos de alta incertidumbre, requiere de la configuración de modelos de gobernanza en red que propicien la interacción entre diversos actores (públicos, privados o sociales). Esto con la finalidad de propiciar el intercambio de ideas, valores y conocimientos.

Una variable clave para en este apartado es la que se denomina trabajo en red. Describe la capacidad de las organizaciones para establecer alianzas con otros actores de su entorno y definir objetivos comunes que favorezcan el aprendizaje y el intercambio de recursos estratégicos en el marco de un modelo relacional de trabajo.

La posibilidad de conectarse con otros actores y establecer alianzas que sean sostenibles en el tiempo se considera un importante catalizador de la innovación. El intercambio de información con otras organizaciones favorece los procesos de aprendizaje y la mejora continua. En algunos casos, contribuye a reducir los costes



asociados a la generación de nuevas ideas, cuando se produce un intercambio de conocimientos con otros actores. No se entiende la existencia de organizaciones que funcionen de manera aislada, al margen de la dinámica e interacciones que se produce en su entorno. Esto limitaría su capacidad de aprendizaje y de mejora frente a los desafíos externos e internos que deben afrontar.

## 7.2. Modelo de organización

La teoría de las organizaciones ha generado importantes conceptos a la hora de abordar la manera cómo se articulan los componentes internos de las organizaciones y cómo se orientan al cumplimiento de sus objetivos. A las empresas sociales se le atribuye la adopción de modelos de organización con marcadas diferencias, frente a los modelos comúnmente utilizados por las empresas privadas u otros tipos de organización. De ahí la importancia de valorar el comportamiento de estas variables con respecto a la innovación. Más aún, cuando la evidencia empírica muestra que las variables vinculadas con las características del modelo de organización tienen mayor relevancia como variables explicativas de la innovación que las variables del entorno o las características individuales de los miembros de la organización (Kimberly & Evanisko, 1981, p. 709).

En este nivel de análisis se incluyen variables relacionadas con el marco estratégico, la estructura organizativa, los recursos, los procedimientos de gestión y la cultura organizativa.

### 6.2.1. Marco estratégico

El marco estratégico está relacionado con la misión y visión de la organización; con la definición de sus objetivos y el diseño de las estrategias a corto, mediano o largo plazo para su consecución. Su importancia radica en que determina la orientación de las organizaciones, la utilización de sus recursos, el aprovechamiento de sus potencialidades y el trabajo de sus miembros. La clave está en qué medida las empresas sociales, manteniendo como epicentro de sus actuaciones la atención de los problemas sociales, fomentan la introducción de cambios significativos en sus productos o servicios. Así como procesos de mejora continua mediante la adopción de nuevos modelos de gobernanza.

Una de las variables clave en este sentido es la orientación estratégica de la organización. Describe el sentido del conjunto de acciones que, de manera planificada, se establecen en la organización para el alcance de sus metas y objetivos. La posibilidad de contar con estrategias que favorezcan el cambio y la creatividad promueven la innovación en la organización, pues crea condiciones positivas para la generación de nuevas ideas. Por el contrario, la existencia de estrategias que no promuevan el cambio y favorezcan el inmovilismo en la organización es una clara barrera para la organización.

### 7.2.2. Estructura de la organización

La estructura organizativa es el marco donde se realizan los procesos internos de la organización e incluye los siguientes componentes: 1. La complejidad, que hace alusión a las divisiones, áreas o departamentos con sus respectivos niveles jerárquicos; 2. La distribución de la autoridad entre los diferentes componentes de la estructura; 3. La asignación de roles y procedimientos estandarizados; y 4. Las relaciones jerárquicas o interacciones que se producen entre los componentes de la organización (Fernández, 1986, p. 467). Numerosas investigaciones se han centrado en el estudio de la influencia de la estructura de la organización en la innovación, corroborando la existencia de variables estructurales que facilitan e impulsan su desarrollo (Kimberly & Evanisko, 1981, p. 697).

Dos variables clave son: el tamaño de la organización y el modelo de distribución del poder y la autoridad. El tamaño de la organización tiene que ver con la magnitud de la empresa social medida (de manera estandarizada) en grande, mediana o pequeña, a partir del número de empleados o el volumen de ventas e ingresos. En líneas generales, no existen posiciones claras sobre la relación entre el tamaño de la organización y la innovación. Se considera que las grandes organizaciones tienden a adoptar más innovaciones debido a una mayor disponibilidad de recursos para afrontar nuevos retos, iniciar nuevos proyectos, promover el crecimiento entre sus empleados (Subramanian & Nilakanta, 1996, p. 635).

Sin embargo, puede argumentarse que las grandes empresas son más burocráticas y menos flexibles e incapaces de adaptarse o cambiar rápidamente frente a los desafíos del entorno y de la propia organización. Otros estudios plantean que las organizaciones pequeñas son más innovadoras porque son más flexibles, tienen mayor capacidad de adaptación y mejorar, y tienen menos dificultades a la hora de promover el cambio (Damanpour, 1996, p. 695).

Una segunda variable clave de la estructura organizativa es la distribución del poder y la autoridad en la organización. Esta variable indica el grado de concentración del poder y la autoridad de acuerdo con el modelo organizativo utilizado. En la literatura se plantea que la descentralización está relacionada con modelos más



flexibles en la organización favorece la innovación. Se plantea que la distribución del poder en diversas instancias de la organización incrementa la participación de sus miembros, la identificación con sus objetivos y el compromiso para su consecución (Damanpour, 1996, p. 558).

Por otra parte, existe una tradicional asociación de la centralización con la existencia de modelos jerárquicos que se describen como barreras para la innovación. Esto debido a una mayor lentitud en los procesos de toma de decisión y los escasos incentivos para promover nuevas ideas. Para algunos autores la clave no está en la dicotomía entre centralización y descentralización a la hora de analizar su relación con la innovación, sino en la adopción de modelos mixtos que se adecuen a la complejidad de las tareas de la organización (Teece, 1998, p. 142).

### 7.2.3. Recursos

Se entiende por recursos todos los input, tangibles (financieros y físicos) e intangibles (capital intelectual, red de contactos, reputación,...) que se encuentran a disposición de la organización para el cumplimiento de sus tareas (Grant, 2005, p. 138). La variable clave es la disponibilidad de recursos. En este caso, se acuña el concepto de recursos excedentarios para hacer referencia a la cantidad de recursos de los que dispone la organización, más allá de los mínimamente necesarios para cumplir con sus operaciones y alcanzar sus objetivos prioritarios. El estudio de la disponibilidad de recursos desde una perspectiva principalmente financiera o presupuestaria ha generado posiciones encontradas debido al determinismo económico utilizado a la hora de analizar las organizaciones y la innovación.

La existencia de recursos excedentarios supone que la organización puede afrontar los costos asociados a la adopción de la innovación; absorber los fallos que se produzcan en la experimentación o uso de prototipos y explorar nuevas ideas de acuerdo con las necesidades que haya identificado en su entorno (Rosner, 1968, p. 615).

### 7.2.4. Procedimientos de gestión

Los procedimientos de gestión son las reglas, estándares y acciones que se llevan a cabo de forma rutinaria en la organización para el cumplimiento de las tareas y el alcance de sus objetivos.

La variable clave es la formalización de los procedimientos de gestión. Representa el nivel de énfasis que se da en la organización al cumplimiento de las reglas y la aplicación de estándares en el desarrollo cotidiano de sus actividades. Al vincular esta variable con la innovación, la literatura recoge que una mayor flexibilidad y un menor énfasis en las reglas brindan autonomía a los miembros de la organización y propicia un ambiente favorable para la generación de nuevas ideas.

Por el contrario, la excesiva reglamentación dentro de la organización, la rigidez de los estándares que se hayan establecido y la primacía de su observancia frente a una mayor autonomía de los miembros de la organización, limita considerablemente el desarrollo de procesos innovadores y de mejora continua.

### 7.2.5. Cultura organizativa

La cultura organizativa representa la esencia de la estructura informal de la organización (Teece, 1998, p. 147). Se define como el sistema formado por las creencias básicas, los valores y los comportamientos observados de forma regular en los miembros de la organización, los cuales condicionan sus objetivos, los principios que orientan sus políticas, las relaciones con el entorno y las interacciones que se producen internamente entre sus miembros (Ramió, 1999, p. 193).

Son dos las variables clave que se han seleccionado para el estudio de las empresas sociales. Por un lado, la actitud gerencial la cual puede caracterizarse por su orientación al cambio o resistente a él. La evidencia empírica muestra que actitudes orientadas al cambio generan un clima organizativo propicio para la innovación y permite atender los conflictos que puedan producirse entre las unidades de la organización ante la posibilidad de impulsar cambios de envergadura. De lo contrario, las actitudes resistentes al cambio se plantearían situaciones que bloqueen la dinámica de las organizaciones para generar nuevas ideas e introducir mejoras que propicien la innovación entre sus miembros.

Por otro lado, la segunda variable es la comunicación tanto desde la perspectiva externa como interna. En el primer caso, se aborda la habilidad de la organización para permanecer en contacto e intercambiar información con los agentes de su entorno. Fomenta el intercambio de información y los procesos de aprendizaje que incentivan la creatividad y generación de nuevas ideas dentro de la organización. La posibilidad de que los miembros de la organización mantengan una interacción fluida con agentes externos, permite impulsar procesos de aprendizaje basados en las nuevas tendencias tecnológicas, los procesos novedosos que se estén desarrollando en el entorno o simplemente nuevas formas de hacer las cosas.

En el caso de la comunicación interna se hace referencia a la forma cómo se extiende y fluye la comunicación entre los miembros de la organización. La existencia de canales internos que faciliten el intercambio fluido de la información facilita la dispersión de ideas dentro de la organización. Favorece la conexión de diversos puntos de vista con lo que esto supone en cuanto a la generación de oportunidades para impulsar nuevos proyectos e iniciativas de transformación organizativa. Esto enriquece el trabajo y crea un ambiente propicio para el surgimiento de buenas ideas.

### 7.3. Recursos humanos

En la teoría de la organización los recursos humanos se definen como los servicios productivos ofertados por las personas (en lo concerniente a sus habilidades, conocimiento y raciocinio) para desarrollar tareas y tomar decisiones (Grant, 2005, p. 143). Los recursos humanos se abordan a partir de variables personales e institucionales. La primera refleja las características de los miembros de la organización de acuerdo con las tareas y funciones asignadas, y la segunda tiene que ver con las políticas que se aplican en la organización para la gestión del personal.

La variable clave es la cualificación que, entendida como una variable de carácter personal, refleja las habilidades y el conocimiento de los miembros de la organización para el desempeño de sus funciones. Una mayor cualificación entre los miembros de la organización supone a su vez una mayor predisposición para asumir nuevas responsabilidades y asegura la existencia de capacidades idóneas para emprender nuevos proyectos.

## 8. CONCLUSIONES

El debate sobre el significado y el papel de las empresas sociales en la economía se ha dilucidado mediante la adopción de una serie de elementos diferenciadores con respecto a otras organizaciones de carácter empresarial o social. Una de las principales conclusiones del artículo es que la empresa social se distingue de las empresas mercantiles socialmente responsables en dos aspectos fundamentales: su misión y el destino de los beneficios del ejercicio. En cuanto a su misión, la empresa social está focalizada en la atención de los problemas sociales de una población desfavorecida, para lo cual ha de maximizar tanto los procesos de captura como de creación de valor. Las empresas socialmente responsables incorporan en su misión el respeto o la atención de problemas sociales, pero sin ser éste su objetivo principal, su atención suele centrarse en maximizar la captura de valor y en satisfacer, según las condiciones del mercado, la creación de valor.

El destino de los beneficios en una empresa social debe ser, íntegramente, o en su mayoría, la reinversión en su proceso productivo, eliminando o reduciendo a términos poco significativos la remuneración del capital, aspecto distintivo de la empresa mercantil. También encontramos rasgos distintivos en la empresa social frente a la entidad sin ánimo de lucro en su forma de financiación, mientras las últimas dependen de donaciones, la empresa social obtiene sus recursos de una actividad productiva ligada a un objetivo social.

Las empresas sociales se han considerado importantes centro de innovación, debido a la capacidad de sus miembros de generar modelos de negocio que responden a la misión que se han dado (con respecto a la atención de los problemas sociales) y que conjuguen, la generación de valor social y la necesidad de generar ingresos mediante la provisión de bienes y servicios. El estudio de esta dinámica representa una valiosa oportunidad para impulsar procesos de aprendizaje que lleven a la identificación de los factores institucionales que caracterizan esos modelos de negocio, pero que además, hacen de la innovación una realidad.

Las organizaciones públicas tienen en las empresas sociales un importante aliado para la consecución de sus fines. De ahí, que el aprendizaje al que hacíamos mención debe partir del análisis de las buenas prácticas y de la adopción de aquellas iniciativas que siendo exitosas, puedan convertirse en políticas o programas públicos de impacto social. De esta forma, una buena iniciativa podría replicarse en otros contextos, ampliar considerablemente el número de beneficiarios y brindarles la oportunidad a otros actores para participar en su optimización.

Desde una perspectiva organizativa, ese aprendizaje debe considerar los factores que potencian la innovación en las empresas sociales para valorar la posibilidad de impulsar cambios dentro de las propias organizaciones públicas. Por supuesto, teniendo en cuenta los matices que se derivan de su propia naturaleza y del marco normativo-institucional que determina su funcionamiento.

Para ello, el modelo de análisis que se ha propuesto tiene la virtud de ser fácilmente extrapolable a cualquier tipo de organización, pues se sustenta en las premisas básicas de la teoría de la organización, de la teoría de la innovación y del enfoque sistémico. Este modelo se ha estructurado en torno a tres niveles de análisis (macro, meso y micro) que permiten agrupar con mayor agudeza los factores que, de acuerdo con la literatura, son clave en el desarrollo de la innovación. En su mayoría, son factores que generan condiciones favorables a la innovación a medida que catalizan procesos creativos, bajo esquemas abiertos, participativos, inclusivos y deliberativos.

## ILUSTRACIÓN 3. SISTEMA DE VARIABLES (FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA).

| Nivel de análisis | Factores   |
|-------------------|--|
| Entorno           | 1. Marco normativo e institucional.                              |
|                   | 2. Tamaño de la ciudad donde se encuentra implantada la empresa. |
|                   | 3. Competencia.  |
|                   | 4. Trabajo en red.   |
| Organizativo      | 5. Orientación estratégica de la organización.                   |
|                   | 6. Tamaño de la organización.                                    |
|                   | 7. Modelo de distribución del poder y la autoridad.              |
|                   | 8. Disponibilidad de recursos (tangibles e intangibles)          |
|                   | 9. Procedimientos de gestión.                                    |
|                   | 10. Actitud gerencial.   |
|                   | 11. Comunicación interna.  |
|                   | 12. Comunicación externa.  |
| Individual        | 13. Cualificación profesional de los recursos humanos.           |

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agafonow, A., 2014. "Value Creation, Value Capture, and Value Devolution: Where Do Social Enterprises Stand?" *Administration & Society*, pp.1–23. DOI: 10.1177/0095399714555756.
- Arenilla, M. y García-Vegas, R. 2013. "Innovación social. La integración social en la Administración Pública", Netbiblo, La Coruña.
- Argudo Pérez, J.L. 2002. "El Tercer Sector y Economía Social, Marco Teórico y Situación Actual". *Acciones e Investigaciones Sociales*, pp. 239-263. Disponible en file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Dialnet-ElTercerSectorYEconomíaSocial-284138.pdf.
- Austin, J., Stevenson, H. & Wei-Skillern, J., 2006. "Social and Commercial Entrepreneurship: Same, Different, or Both?" *Entrepreneurship Theory and Practice*, 30(1), pp.1–22. DOI: 10.1111/j.1540-6520.2006.00107.x.
- Bacq, S. & Janssen, F., 2011. "The multiple faces of social entrepreneurship: A review of definitional issues based on geographical and thematic criteria". *Entrepreneurship & Regional Development*, 23(5-6), pp.373–403. DOI: 10.1080/08985626.2011.577242
- Baldrige, J. V., & Burnham, R. A. (1975). "Organizational Innovation: Individual, Organizational, and Environmental Impacts". *Administrative Science Quarterly*, 20 (2), 165-176. DOI: 10.2307/2391692.
- Borzaga, C. & Defourny, J., 2004. *The emergence of social enterprise*, New York: Routledge. DOI: 10.1111/j.1467-8292.1991.tb01366.x.
- Borzaga, C. & Galera, G.G., 2012. "The concept and practice of social enterprise: Lessons from the Italian experience". *International Review of Social Research*, 2(2), pp.95–112. DOI: 10.1515/irsr-2012-0019.
- Borzaga, C. & Tortia, E., 2007. "Social economy organizations in the theory of the firm". In A. Noya & E. Clarence, eds. *The social economy: Building inclusive economies*. Paris: OECD Publishing, pp. 23–60. DOI: 10.1787/9789264039889-en.
- Buckland H. & Murillo, D. 2013. *Antena de Innovación Social. Vías hacia el cambio Sistémico. Ejemplos y variables para la innovación social*. Barcelona: Esade, Universidad Ramón Llull e Instituto de Innovación Social.
- Campi, S., Defourny, J. & Grégoire, O., 2006. "Work integration social enterprises". In M. Nyssens, ed. *Social enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*. London: Routledge, pp. 29–49.
- Chaves, R. 2007. "La Economía Social en las Políticas Públicas en España". CIRIEC España. Disponible en [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/autonomos/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada/ES\\_politicas\\_publicas\\_2007.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/NoticiasDoc/NoticiasPortada/ES_politicas_publicas_2007.pdf).
- CIRIEC-International. 2011. "Social and Solidarity Economy: Our Common Road towards Decent Work". Working Paper In support of the Second edition of the Social and Solidarity Economy Academy, 24-28 October 2011, Montreal, Canada. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed\\_emp/--emp\\_ent/--coop/documents/instructionalmaterial/wcms\\_166301.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/--emp_ent/--coop/documents/instructionalmaterial/wcms_166301.pdf).

- Comité Económico y Social Europeo. 2012. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre “Espíritu empresarial social y las empresas sociales” (Dictamen exploratorio)(2012/C 24/01).
- Dacin, P.A., Dacin, M.T. & Matear, M., 2010. “Social Entrepreneurship: Why We Don’t Need a New Theory and How We Move Forward From Here”. *The Academy of Management Perspectives*, 24(3), pp.37–57.
- Defourny, J. & Nyssens, M., 2008. “Social enterprise in Europe: recent trends and developments”. *Social Enterprise Journal*, 4(3), pp.202–228. DOI: [10.1108/17508610810922703](https://doi.org/10.1108/17508610810922703).
- European Commission, 2013. “Social economy and social entrepreneurship”. *Social Europe Guide Volume 4*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?caId=738&langId=en&pubId=7523>.
- Hansmann, H.B., 2003. “The Role of Trust in Nonprofit Enterprise”. In H. Anheier & A. Ben-Ner, eds. *The Study of the Nonprofit Enterprise. Theories and Approaches*. New York: Kluwer Academic/Plenum Publishers, pp. 115–122. DOI: 10.1007/978-1-4615-0131-2\_6.
- Hoogendoorn, B., Pennings, E. & Thurik, R., 2010. “What do we know about social entrepreneurship? An analysis of empirical research”. *International Review of Entrepreneurship*, 8(2), pp.1–42.
- Hwang, H.; Powell, W.W. 2009. “The Rationalization of Charity: The Influences of Professionalism in the Nonprofit Sector”. *Administrative Science Quarterly*. 54: 268-298. DOI: 10.2189/asqu.2009.54.2.268.
- Kickul, J. et al., 2012. *Social Business Education: An Interview With Nobel Laureate Muhammad Yunus*. *Academy of Management Learning & Education*, 11(3), pp.453–462. DOI: 10.5465/amle.2011.0500.
- Laville, J.L.; Levesque, B; Mendell, M. 2009. “The Social Economy: Diverse Approaches and Practices in Europe and Canada”. En *Social Economy: Building Inclusive Economies*. OECD. Disponible en <http://kwasnicki.prawo.uni.wroc.pl/pliki/The%20Social%20Economy%20Building%20Inclusive%20Economies.pdf#page=157>.
- Martin, R. & Osberg, S., 2007. “Social entrepreneurship: The case for definition”. *Stanford Social Innovation Review*, (Spring), pp. 29–39.
- Miller, T., Grimes, M., McMullen, F., & Vogus, T. 2012. “Venturing for others with heart and head: How compassion encourages social entrepreneurship”. *Academy of Management Review*, 37(4), 616–640. DOI: 10.5465/amr.2010.0456.
- Monzón, J.L. 2011. *Las Grandes Cifras de la Economía Social en España. Ámbito, Entidades y Cifras Clave. Año 2008*. Ciriec España y Observatorio Español de la Economía Social. Disponible en: <http://www.divinapastora.com/fundacion/media/documentos/ciriecgrandesci.pdf>.
- Monzón, J.L.; CHAVES, R.2012. *La Economía Social en la Unión Europea*. Informe elaborado para el Comité Económico y Social Europeo por el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa (CIRIEC). Disponible en: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-30-12-790-es-c.pdf>.
- OECD, 2010. *SMEs, Entrepreneurship and Innovation, OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship*, Paris: OECD Publishing.
- Ortmann, A. & Brhlikova, P., 2010. “Theories of Nonprofit Organization, Economic”. In H. K. Anheier & S. Toepler, eds. *International Encyclopedia of Civil Society*. New York, NY: Springer US, pp. 1521–1527. DOI: 10.1007/978-0-387-93996-4\_136.
- Peredo, A.M. & McLean, M., 2006. “Social entrepreneurship: A critical review of the concept”. *Journal of World Business*, 41(1), pp.56–65. DOI:10.1016/j.jwb.2005.10.007.
- Sajardo Moreno, A; Chaves Ávila, R. 1999. “El tercer sector como realidad institucional. Delimitación y cuantificación en España y otros países desarrollados”. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*; 39, pp 82-107.
- Santos, F.M., 2012. “A Positive Theory of Social Entrepreneurship”. *Journal of Business Ethics*, 111(3), pp.335–351. DOI: 10.1007/s10551-012-1413-4.
- Seelos, C. & Mair, J., 2004. *Entrepreneurs in service of the poor: Models for business contributions to sustainable development*, Navarra.
- Short, J.C., Moss, T.W. & Lumpkin, G.T., 2009. “Research in social entrepreneurship: past contributions and future opportunities”. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 3(2), pp.161–194. DOI: 10.1002/sej.69.
- Social Enterprise UK, 2012. *What makes a social enterprise a social enterprise?* Available at: [http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/04/what\\_makes\\_a\\_social\\_enterprise\\_a\\_social\\_enterprise\\_april\\_2012.pdf](http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2012/04/what_makes_a_social_enterprise_a_social_enterprise_april_2012.pdf) [Accessed February 16, 2015].
- Steinberg, R., 2006. “Economic Theories of Nonprofit Organizations”. In W. W. Powel & R. Steinberg, eds. *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. New Haven & London: Yale University Press, pp. 117–139.
- Valentinov, V., 2008. “The Economics of the Non-Distribution Constraint: A Critical Reappraisal”. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 79(1), pp.35–52. DOI: 10.1111/j.1467-8292.2007.00351.x.
- Yunus, M. & Weber, K., 2010. *Building Social Business. The New Kind of Capitalism that Serves Humanity’s Most Pressing Needs*, New York: Public Affairs.

- Yunus, M., Moingeon, B. & Lehmann-Ortega, L., 2010. “Building Social Business Models: Lessons from the Grameen Experience”. *Long Range Planning*, 43(2-3), pp.308–325.
- Zahra, S.A. et al., 2009. “A typology of social entrepreneurs: Motives, search processes and ethical challenges”. *Journal of Business Venturing*, 24(5), pp.519–532.

## LEGISLACIÓN

LEY 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción.

LEY 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.

REAL DECRETO 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Centros especiales de Empleo definidos en el artículo 42 de la Ley 13/1982, de 7 de abril de integración Social del Minusválido.



## ANEXO. MARCO JURÍDICO DE LA ECONOMÍA SOCIAL EN ESPAÑA

| Clase de Entidad              | Legislación   |   |  |
|-------------------------------|---|---|--|
|                               | Europea   | Estatal   | Autonómica   |
| Fomento de la Economía Social |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social.</li> <li>- Decreto 219/2001, de 2 de marzo, regulador de la organización y financiamiento del Consejo para el Fomento de la Economía Social.</li> </ul>  | <p>Andalucía: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.</p> <p>Aragón: Ley Orgánica 5/2007 de 20 de abril de reforma del estatuto de Autonomía de Aragón.</p> <p>Cataluña: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.</p> <p>Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.</p> <p>Valencia: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.</p>   |
| Cooperativas                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento CE 1435/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003).</li> <li>- Directiva por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Cooperativa Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (Directiva 2003/72/CE del Consejo, de 22 de julio).</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 3/2011, de 4 de marzo, por la que se regula la Sociedad Cooperativa Europea con domicilio en España.</li> <li>- Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas.</li> <li>- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.</li> <li>- Real Decreto 136/2002, de 1 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Sociedades Cooperativas.</li> </ul> | <p>Andalucía: Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Cooperativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 3/2002, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1999, de 31 de marzo, de Sociedades Cooperativas Andaluzas.</li> </ul> <p>Aragón: Ley 9/1998, de 22 de diciembre, de Cooperativas. Modificada por la Ley 4/2010, de 22 de junio.</p> <p>Asturias: Ley del Principado de Asturias 4/2010, de 29 de junio, de Cooperativas.</p> <p>Baleares: Ley 1/2003, de 20 de marzo de Cooperativas modificada por la Ley 7/2005, de 21 de junio.</p> <p>Cataluña: Ley 18/2002, de 5 de julio, de Cooperativas de Cataluña modificada por Ley 13/2003, de 13 de junio.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 176/1993, de 13 de julio, de reglamento de las cooperativas sanitarias de segundo o ulterior grado.</li> <li>- Ley 4/1984, de 24 de febrero, del Instituto Catalán de Crédito Agrario.</li> <li>- Ley 6/1998, de 13 de mayo, de Secciones de Crédito de las Cooperativas.</li> </ul> <p>Comunidad Castilla-La Mancha: Ley 20/2002, de 14 de noviembre, de Cooperativas de Castilla-La Mancha.</p> <p>Comunidad Castilla-León: Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.</p> <p>Comunidad Madrid: Ley 4/1999, de 30 de marzo, de Cooperativas.</p> <p>Comunidad Valenciana: Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.</p> |

|   |  |  |  |
|---|--|--|--|
|   |  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 83/2005, de 22 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se regulan las Cooperativas de Crédito de la Comunidad Valenciana.</li> <li>Extremadura: Ley 2/1998, de 26 de marzo, de Cooperativas.</li> <li>- Ley 5/2001, de 10 de mayo, de Crédito Cooperativo.</li> <li>- Ley 8/2006, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Especiales de Extremadura.</li> <li>Galicia: Ley 5/1998, de 18 de diciembre, de Cooperativas.</li> <li>La Rioja: Ley 4/2001, de 19 de julio, de Cooperativas.</li> <li>Región Murcia: Ley 8/2006, de 16 de noviembre, de Sociedades Cooperativas de la Región de Murcia.</li> <li>Navarra: Ley Foral 14/2006, de 11 de diciembre, de Cooperativas de Navarra.</li> <li>- Ley Foral 2/2015, de 22 de enero, de microcooperativas de trabajo asociado.</li> <li>País Vasco: Ley 4/1993, de 24 de junio, de Cooperativas, modificada por Ley 1/2000, de 29 de junio y Ley 8/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi.</li> <li>- Decreto 61/2000, de 4 de abril, por el que se regulan las cooperativas de iniciativa social.</li> <li>- Ley 6/2008, de 25 de junio, de la Sociedad Cooperativa Pequeña de Euskadi.</li> </ul> |
| Mutuas y Mutualidades de Previsión Social |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Real Decreto Legislativo 6/2004 de 29 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la ley de ordenación y supervisión de Seguros Privados.</li> <li>- Real Decreto 2486/1998 de 20 de noviembre de Reglamento de la Ley de Ordenamiento y Supervisión de los Seguros Privados.</li> <li>- Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social.</li> <li>- Real Decreto 1317/2008, de 24 de julio, por el que se aprueba el Plan de Contabilidad de las entidades aseguradoras.</li> </ul> | <p>Cataluña: Ley 10/2003, de 13 de junio, de Mutualidades de Previsión Social de Cataluña.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Decreto 279/2003, de 4 de noviembre, de desarrollo de determinados aspectos de la Ley 10/2003, de 13 de junio, sobre mutualidades de previsión social.</li> </ul> <p>Com. Valenciana: Ley 7/2000, de 29 de mayo, de Mutualidades de Previsión Social.</p> <p>Madrid: Ley 9/2000, de 30 de junio, de Mutualidades de Previsión Social, modificada por Ley 18/2000, de 27 de diciembre.</p> <p>País Vasco: Ley 5/2012, de 23 de febrero, sobre Entidades de Previsión Social Voluntaria del País Vasco.</p>  |

|              |  |   |   |
|--------------|--|---|---|
| Asociaciones |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constitución Española de 1978, artículos 22 y 34 sobre el derecho de Asociación y Fundación.</li> <li>- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.</li> <li>- Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones.</li> <li>- Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública.</li> </ul>                                  | <p>Andalucía: Ley 4/2006 de 23 de junio de Asociaciones de Andalucía.<br/> Andalucía: Ley 4/2006 de 23 de junio de Asociaciones de Andalucía.<br/> Canarias: Ley 4/2003, de 28 de febrero, de Asociaciones de Canarias.<br/> Cataluña: Ley 7/1997, de 18 de junio de Asociaciones de Cataluña.<br/> Com. Valenciana: Ley 14/2008, de 18 de noviembre de 2008, de la Generalitat, de Asociaciones de la Comunitat Valenciana.<br/> País Vasco: Ley 7/2007 de 22 de junio, de Asociaciones de Euskadi.</p>  |
| Fundaciones  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.</li> <li>- Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.</li> <li>- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.</li> <li>- Real Decreto 1270/2003 de 10 de octubre por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.</li> </ul> | <p>Andalucía: Ley 10/2005, de 31 de mayo, de Fundaciones.<br/> Aragón: Decreto 276/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las competencias en materia de Fundaciones y se crea el Registro de Fundaciones.<br/> Asturias: Decreto 34/1998, de 18 de junio, por el que se crea y regula el Registro de Fundaciones Docentes y Culturales de Interés General del Principado de Asturias, modificado por Decreto 12/2000.<br/> Balears: Decreto 61/2007, de 18 de mayo, de Regulación del Registro Único de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de Organización del Ejercicio del Protectorado.<br/> Canarias: Ley 2/1998, de 6 de abril, de Fundaciones.<br/> Castilla y León: Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones.<br/> Cataluña: Ley 21/2014, de 29 de diciembre, del protectorado de las fundaciones y de verificación de la actividad de las asociaciones declaradas de utilidad pública.<br/> Galicia: Ley 12/2006, de 1 de diciembre, de fundaciones de interés gallego.<br/> La Rioja: Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja.<br/> Madrid: Ley 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones, modificada por Ley 24/1999, de 27 de diciembre.</p> |

|                              |  |   |  |
|------------------------------|--|---|--|
|                              |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Real Decreto 1491/2011 1491/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y el modelo de plan de actuación de las entidades sin fines lucrativos.</li> </ul> | <p>Navarra: Ley Foral 10/1996, de 2 de julio, reguladora del régimen tributario de las fundaciones y de las actividades de patrocinio.</p> <p>País Vasco: Ley 12/1994, de 17 de junio, de Fundaciones.</p> <p>Valencia: Ley 8/1998, de 9 de diciembre, de Fundaciones.</p>   |
| Sociedades Laborales y SAT   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 4/1997, de 24 de marzo, de Sociedades Laborales.</li> <li>- Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, regulador del Registro Administrativo de Sociedades Laborales.</li> </ul>   |  |
| Empresas de Inserción Social |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley 44/2007 del 13 de diciembre sobre las Empresas de Inserción.</li> </ul>  | <p>Andalucía: Decreto 85/2003, de 1 de abril, por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.</p> <p>Aragón: Decreto 37/2006, de 7 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se regulan las Empresas de Inserción Laboral y se aprueba el Programa ARINSER de ayudas económicas para la integración sociolaboral de colectivos en situación o riesgo de exclusión.</p> <p>Baleares: Decreto Balear 60/2003, de 13 de junio, por el que se regula la calificación de las Iniciativas Empresariales de Inserción y se crea el Registro de Iniciativas Empresariales de Inserción de las Illes Balears.</p> <p>Canarias: Decreto 32/2003, de 10 de marzo, por el que se regula la Inserción Sociolaboral en Empresas de Inserción en Canarias.</p> <p>Cataluña: Ley 27/2002, de 20 de diciembre, de Medidas Legislativas para Regular las Empresas de Inserción Sociolaboral en Cataluña.</p> <p>Castilla-La Mancha: Ley 5/1995, de 23 de Marzo, de Solidaridad en Castilla-La Mancha.</p> <p>Castilla y León: Decreto 34/2007, de 12 de abril, por el que se regula el procedimiento de calificación de las empresas de inserción laboral y se crea su registro administrativo en Castilla y León.</p> <p>Comunidad Madrid: Decreto 32/ 2003, de 13 de marzo, por el que se regula la colaboración de las empresas de promoción e inserción laboral de</p> |

|                              |  |  |   |
|------------------------------|--|--|---|
|                              |  |  | <p>personas en situación de exclusión social con la Comunidad de Madrid y se establecen medidas de fomento de su actividad.</p> <p>Comunidad Valenciana: Ley 1/ /2007, de 5 de febrero, de la Generalitat, por la que se regulan las Empresas de Inserción para fomentar la inclusión social en la Comunitat Valenciana.</p> <p>Legislación autonómica Galicia: Ley 10/2013, de 27 de noviembre, de inclusión social de Galicia.</p> <p>La Rioja: Ley 7/2003, de 26 de marzo, de Inserción Sociolaboral de la Rioja.</p> <p>Región de Murcia: Orden de 20 de junio de 2007, de la Presidenta del Servicio Regional de Empleo y Formación, por la que se aprueban las bases reguladoras de los programas de subvenciones para el fomento de las empresas de inserción de la Región de Murcia.</p> <p>Navarra: Decreto Foral 130/1999, de 26 de abril, por el que se regulan las ayudas económicas para el desarrollo de los programas de incorporación socio-laboral destinados a personas en situación de exclusión social de Navarra.</p> <p>País Vasco: Decreto 182/2008, de 11 de noviembre, por el que se regula la calificación de empresas de inserción, se establece el procedimiento de acceso a las mismas y su registro de Euskadi.</p> |
| Centros Especiales de Empleo |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- RD 2273/1985, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de los centros especiales de empleo definidos en el artículo 42 de la ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social del minusválido.</li> <li>- RD 427/1999 de 12 de marzo por el que se modifica el RD 1368/1985 de 17 de julio. Regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en Centros Especiales de Empleo.</li> <li>- <a href="#">RD Legislativo 1/2013, Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.</a></li> </ul> | <p>Andalucía: Orden de 10 de octubre del 2011, por la que se modifica la Orden de 20 de octubre del 2010, por la que se regula el procedimiento de de calificación e inscripción de los Centros Especiales de Empleo y se establecen las bases reguladoras de la concesión de incentivos para Centros Especiales de Empleo regulados en el Decreto 149/2005, de 14 de junio.</p>  |

Fuente: Actualizado y ampliado sobre Monzón (2011).



## **Análisis de la aplicación de políticas públicas en el sector turismo. El caso de Colombia**

**Oscar Díaz Olariaga**

Universidad Antonio Nariño (Colombia)

[diaz\\_olariaga@uan.edu.co](mailto:diaz_olariaga@uan.edu.co)

### **Resumen**

*Este trabajo presenta, explica y analiza como la aplicación y desarrollo de las políticas públicas y sectoriales impactaron en la evolución y transformación de la industria turística colombiana. Mediante un desarrollo cronológico se va presentando la aplicación de las diferentes regulaciones y políticas públicas y sus impactos socio-económicos en el turismo. Finalmente el trabajo se cierra describiendo el estado de situación actual del turismo colombiano, y mencionando sus grandes retos y desafíos a futuro.*

### **Palabras clave**

*Colombia, turismo, políticas públicas, políticas turísticas*

## **Analysis of implementation of public policies in the tourism sector. The case of Colombia**

### **Abstract**

*This essay presents, explains and analyses the impact of the development and application of both public and sectoral policies which have revolutionized and transformed the Colombian tourist industry. The application of different regulations and public policy and the socio-economic impact of tourism is presented chronologically. Finally, this essay closes describing the current situation and discussing future challenges facing the industry in Colombia.*

### **Keywords**

*Colombia, tourism, public policies, tourism policies.*

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo analiza como la aplicación y desarrollo de las políticas públicas consiguieron transformar a la industria turística colombiana, prácticamente inexistente, desde el punto de vista institucional, hace sólo tres décadas, hoy en día el sector de mayor generación de empleo del país y el tercer exportador por divisas y con una presencia creciente en el mapa turístico mundial.

La existencia de regulación y políticas públicas ha conseguido que el turismo colombiano esté experimentando un proceso de crecimiento imparable desde principios de la década de los 90. El mercado interno ha reaccionado vigorosamente a las políticas aplicadas en el sector, las cuales han facilitado el control de ciertas variables críticas (seguridad, inversión, incentivos). Los colombianos volvieron a desplazarse por las distintas regiones del país con fines de descanso y ocio, hecho favorable que está registrado en los indicadores sectoriales. La recuperación de la confianza en las instituciones, la reactivación del crecimiento económico, la percepción cada vez más positiva del país en el exterior, el aprovechamiento, por parte de los empresarios, de las ventajas creadas a través de los incentivos tributarios y la recuperación de la inversión extranjera directa son hechos que marcan la confluencia de una serie de factores que, capitalizados de manera eficiente, están llevando al turismo colombiano a ocupar un lugar privilegiado en la economía como un sector significativamente contribuyente para el logro de las metas económicas y sociales del país.

Como se verá en los datos presentados y analizados en este trabajo, el sector turístico colombiano pasa actualmente por un excelente momento. Se han canalizado esfuerzos públicos y privados para generar espacios de desarrollo para las iniciativas turísticas. Las políticas públicas emanadas de los diferentes planes y políticas sectoriales han contribuido progresivamente a afianzar el compromiso de los diversos entes del gobierno para apoyar al sector. Paralelamente los últimos planes nacionales de desarrollo ven ya al turismo como una industria relevante del país y definen grandes estrategias a seguir por el sector. Por otro lado, el turismo receptivo ha reaccionado favorablemente y empieza a mostrar un importante crecimiento del número de visitantes extranjeros que ingresan a Colombia.

Las autoridades públicas turísticas entienden que la favorabilidad del escenario actual implica enfrentar grandes retos. Superados los escollos más grandes para el mercado interno, que aún debe seguir creciendo y consolidándose, se asume el compromiso de captar corrientes internacionales significativas de turistas extranjeros. Para lograr este objetivo las autoridades saben que se debe priorizar el esfuerzo interinstitucional para fortalecer y posicionar productos de clase mundial en los cuales el país sea realmente competitivo. Como se verá en el análisis desarrollado, conseguidos ya indicadores de impacto, las autoridades turísticas se enfocan ahora en alcanzar estándares internacionales de competitividad y calidad, asignaturas pendientes en el desarrollo actual de la industria turística colombiana.

## 1. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

### 1.1. Análisis de políticas públicas

El concepto de política pública denota un conjunto de principios, iniciativas, procesos y medios diseñados e implementados por el gobierno con el propósito de coordinar, regular y orientar la conducta de los agentes económicos y sociales hacia la consecución de objetivos específicos en uno o más sectores de interés nacional, regional y estatal. En otro orden, las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político, en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones (Velásquez, 2009). Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas como el objeto específico de la ciencia política (Álvarez Díaz, 1992). Según Roth Deubel (2002) una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. Igualmente plantea cómo el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad, por lo tanto, requiere una formulación, implementación y evaluación. Para Aguilar (1996) el análisis de política pública, es la evaluación de la cual, entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor decisión, o política, a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones. Guerrero (1995) afirma que el análisis y evaluación de políticas públicas no se limita a describir simplemente los sucesos ligados a la aplicación de una política determinada, también pretende explicar por qué tuvo el efecto logrado y examinar si el problema que originó la actuación gubernamental fue finalmente resuelto

y si se alcanzaron sus objetivos. Finalmente, Meny y Thoenig (1992) sugieren que el análisis de las políticas públicas constituye otra forma de aproximarse al problema del poder. Toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales. El análisis de las políticas públicas invita, también, a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas, tal como se han podido desarrollar a través de la profesionalización y la especialización del campo científico relacionado.

## 1.2. Políticas públicas en turismo

Los estudios sobre las políticas de turismo han sido un reto debido a ciertas dificultades metodológicas y también porque el turismo no siempre ha sido considerado como un campo académico estrictamente formal (Whitford, 2005; Hall y Jenkins, 1995; Hall, 1994). Sin embargo algunos autores (Scott, 2011) destacan que la política turística es un área relevante para ser estudiada debido a su importancia tanto práctica como teórica. Las investigaciones de políticas públicas de turismo ayudan a entender la conformación de las decisiones políticas y sus impactos en el desarrollo del turismo (Hall, 2008; Hall, Jenkins y Kearsley, 1997; Berno, 1996). Por lo tanto, existe la necesidad de una mayor atención a este tipo de estudios en la literatura (Torres, 2004; Matthews y Richter, 1991; Hall, 1989; Richter, 1983).

Bayón (1999) define la política turística como el conjunto de actuaciones y medidas emprendidas y realizadas por las administraciones públicas relativas a la actividad turística. Posteriormente, Monfort (2000) afirma que el establecimiento de una política turística conlleva, en definitiva, la articulación de unas estrategias, canalizadas por medio de planes, programas y medidas legislativas, que facilitan el alcance de los objetivos o metas predeterminados. Por su parte, Velasco (2004) indica que política turística es el conjunto, articulado y coherente, de decisiones y actuaciones que llevan a cabo los gobiernos en el ámbito territorial de su competencia, con la intención de alcanzar unos objetivos determinados, en relación con los hechos de distinta naturaleza que genera el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos; y además afirma que únicamente se puede hablar de política turística cuando las acciones que se van llevar a cabo, como objeto de ésta, repercuten directamente en el sector turístico. Posteriormente Velasco (2011) afirma que utilizando el análisis de políticas como perspectiva de análisis es posible proponer una definición de política turística operativa, enumerar cuáles son los elementos constitutivos de este tipo de acción pública y describir los instrumentos que pueden ser combinados por los decisores públicos para que, a través de la política diseñada, se alcancen los fines propuestos. Fayos-Solá (2004) afirma que la política turística es una técnica de gestión del conocimiento para investigar, difundir e implementar las reglas del juego a nivel macro. Más recientemente Rodríguez y Martínez (2009) definen política turística como el conjunto de acciones que impulsan actores públicos, en ocasiones en colaboración con otros actores no públicos, con la intención de alcanzar objetivos diversos relacionados con la variedad de fenómenos y relaciones que supone el proceso de atracción, estancia o residencia ocasional de ciudadanos en un territorio determinado. Y finalmente, Izard (2010) señala que la política turística, no es más que una especialización, o micro-política, que la administración pública usa para establecer una serie de directrices de ordenación, planificación, promoción y regulación de la actividad turística. En definitiva, la política turística comprende acciones, actuaciones, medidas, decisiones e, incluso, se habla de directrices realizadas por la administración pública bajo unos objetivos que responden, en términos generales, a la cualificación de la oferta y la atracción de la demanda.

## 2. REVISIÓN DE LA LITERATURA A NIVEL COLOMBIA

La literatura científica en materia exclusiva de análisis de políticas públicas turísticas en Colombia es muy escasa (Zúñiga y Castillo, 2012; Zúñiga *et al.*, 2012), argumento que ha motivado la realización del presente trabajo de investigación. En la última década se pueden destacar los siguientes trabajos relacionados. Toro (2003) realiza un análisis descriptivo sobre los orígenes de la política nacional de turismo y luego de las políticas sectoriales turísticas en la década de los 90. Quintero (2009) realiza una investigación enfocada en la política turística y en los procesos de planificación y gestión de la actividad en Colombia, y su impacto o implicancia en el desarrollo y competitividad del turismo colombiano. La principal conclusión de su investigación es que contrariamente a la percepción (por entonces, año 2009) de que los factores de seguridad y mala imagen de Colombia son el único factor determinante del papel marginal del país en el mercado turístico internacional, también influye, y de forma determinante, la escasa importancia del turismo dentro de la política nacional, la debilidad institucional y la incoherencia de la política turística. Peña (2009) realiza un análisis de la política turística y el marco legal que la sustenta en cuatro países latinoamericanos (Colombia, Perú, México y Honduras). En base a las carencias y problemas detectados, el estudio sugiere (para los cuatro países analizados) que las políticas de turismo que se diseñen deben estar basadas en instrumentos legales sólidos, coherentes, transparentes, claros, equilibrados, fiables y consensuados, que les permitan orientar sus acciones hacia los objetivos prioritarios del desarrollo económico, social y ambiental sostenible de sus países, dejando atrás los enfoques tradicionalistas que se basaban sólo en tímidas y aisladas

políticas sectoriales. Mediante un estudio desde el punto de vista de la competitividad Benavides y Venegas (2013) encuentran que el enfoque de la política turística colombiana no impacta realmente en la competitividad ya que no integra de forma eficiente los actores del clúster turístico. Restrepo (2014) presenta los avances alcanzados en el sector turismo en Colombia, durante el periodo 2004-2014, a través de un análisis cualitativo de las políticas públicas en la normatividad, planes de desarrollo sectorial y acciones específicas en gestión. Y finalmente, Benavides (2015) analiza los elementos clave de la política turística trabajada por Colombia durante la última década (2004-2014); el análisis se centra en los instrumentos de la política turística, particularmente en lo que se refiere al servicio turístico receptivo colombiano, explorando su impacto en la competitividad y el dinamismo del sector a futuro.

### 3. METODOLOGÍA

El desarrollo metodológico de este trabajo de investigación, de carácter descriptivo, presenta cronológicamente la aplicación de las diferentes políticas públicas turísticas desde sus orígenes (incluso se inicia con el desarrollo histórico institucional del turismo en Colombia), y analiza sus resultados parciales y su influencia e impacto en la economía a través de la valoración y evaluación cuantitativa de un conjunto de indicadores relacionados, típicos de la industria turística. Al final, y ya en la actualidad, se presenta y detalla el estado de situación presente de los grandes indicadores y su impacto socio-económico, las evaluaciones y valoraciones generales del desarrollo de la industria, y finalmente se mencionan los objetivos y retos por conseguir.

### 4. ORIGEN Y DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR TURISMO

En Colombia la industria del turismo nace con el desarrollo los hoteles. Es recién en la década de los 20 y 30 del siglo xx cuando se construyen e inauguran los primeros hoteles en algunas ciudades de Colombia. En sólo tres décadas, entre 1927 y 1957, se construyeron 23 hoteles de tamaño e importancia, distribuidos en las principales ciudades, incluidas las ciudades más turísticas en la costa del Caribe. Luego, en los 15-20 años posteriores, el desarrollo de hoteles cubriría las más importantes plazas del país (Moreno, 1981).

Ante el crecimiento del número de hoteles en el país, el gobierno ve la necesidad de crear un organismo para su reglamentación, por lo que mediante la Ley 86 del 26 de junio de 1931 creó el Servicio Central de Turismo con sede en Bogotá. Este organismo dependió, en ese entonces, del Ministerio de Industria y Comercio. Posteriormente, en 1957, el gobierno nacional crea la Empresa Colombiana de Turismo (mediante Decreto N° 0272 del 29 de octubre de 1957). Esta empresa pública fue creada sólo para un periodo de diez años. Luego, en 1968, mediante decreto extraordinario (Decreto N° 2700), el gobierno creó la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, la cual gestionaba con autoridad total los destinos del Turismo y la Hotelería, siendo un organismo descentralizado, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, y cuyas funciones radican en los siguientes parámetros: a) aprobar planos arquitectónicos hoteleros; b) expedir licencias de funcionamiento; c) clasificar los establecimientos; d) asignar categorías a los hoteles; e) autorizar tarifas; f) reglamentar su operación; g) vigilar su funcionamiento y h) aplicar sanciones. En 1996 se crea el Fondo de Promoción Turística, cuyo objetivo primario es administrar los recursos provenientes de la contribución fiscal, los cuales se destinan exclusivamente a los planes de promoción y marketing turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector turístico para incrementar el turismo nacional e internacional, recursos que se someten a los lineamientos de la política turística definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. También en 1996, y bajo la misma ley (Ley 300 de 1996), se crea el Registro Nacional de Turismo, institución que registra, obligatoriamente, a todas las empresas prestadoras de servicios turísticos en Colombia. Luego, en el año 2003, se crea la Dirección de Turismo (DITUR) (Decreto 210 de 2003), cuyo objetivo primario es la identificación, diseño, formulación y desarrollo de los mecanismos, programas o instrumentos necesarios para la adecuada ejecución de las políticas públicas del sector turístico y su control. DITUR tiene como una de sus tareas relevante la formulación de los planes sectoriales de turismo. Finalmente, y derivado de la última ley del turismo (Ley 1558 de 2012), el Fondo de Promoción Turística se reformula e incluso cambia de nombre, a Fondo Nacional de Turismo, pero mantiene sus objetivos y funciones originales.

Paralelamente a la creación de instituciones públicas nacionales con competencias para gestionar el desarrollo y la reglamentación del turismo, cuya importancia comienza a ser relevante, el gobierno nacional decide también desarrollar leyes que regulen esta incipiente industria. Es entonces cuando en 1968 el gobierno promulga una ley por la cual se establecen estímulos a la industria del turismo (Ley 60 de 26 de diciembre de 1968). Mediante sus primeros dos artículos esta ley presenta el objetivo de fomentar y proteger el turismo que, como fuente generadora de divisas y como actividad que origina trabajo nacional, es industria fundamental para el desarrollo económico del país y será especialmente protegida por el Estado. Y por otro lado, promueve la creación, restauración, conservación, protección, mejoramiento y aprovechamiento de los recursos turísticos nacionales y el fomento del turismo son de utilidad pública e interés social.

Casi tres décadas después, en 1996, el Gobierno genera la primera Ley General de Turismo (Ley 300 de 1996). Con esta ley el Gobierno da un salto sustancial no sólo en la regulación sino también en el fomento, planificación, desarrollo e impulso de la industria del turismo en Colombia, e incluye regulación sobre protección al consumidor y al medio ambiente. Luego, en el año 2006, esta ley se modifica (mediante la Ley 1101 del 22 de noviembre 2006), pero realiza modificaciones más de forma que de fondo, y sobre todo incluye varios artículos regulatorios en temas fiscales e impositivos. En el año 2006 el gobierno nacional, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (DNP, 2006), establece que las políticas dirigidas al turismo estarán centradas en los lineamientos de los planes sectoriales, y tendrán como objetivo consolidar una oferta competitiva de la industria turística y convertirla en motor de desarrollo regional. Y fija un conjunto de estrategias que deberán desarrollarse en el próximo plan sectorial (2008-2010). En el año 2010, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2010) vuelve a destacar la importancia de la industria turística y desarrolla un conjunto de lineamientos estratégicos en la misma línea del plan anterior pero poniendo gran énfasis en los conceptos de: calidad, institucionalidad y gestión pública, formación y capacitación, e inversión. Finalmente, en 2012 el gobierno promulga una nueva ley, y que está vigente al presente, la Ley 1558 de 10 de Julio de 2012, que modifica las leyes anteriores (Ley 300 de 1996 y Ley 1101 de 2006). Esta última ley del turismo conserva los mismos objetivos y filosofía de las anteriores leyes, de la cual es origen, es decir, el fomento, el desarrollo, la promoción, la competitividad del sector y la regulación de la actividad turística, pero agrega, por primera vez y como novedad, regulación sobre optimización de la calidad turística.

## 5. APLICACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SUS EFECTOS

La Dirección de Turismo (del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo), desarrolla en el año 2003 el primer plan sectorial de turismo para el periodo 2003-2006 (MinCIT, 2003). En este documento se presenta el estado del arte de la industria, los indicadores turísticos más importantes, la situación de la competitividad, objetivos a corto-medio plazo, ejes temáticos sobre lo que se desarrollará el plan, y finalmente un plan de inversiones. En la Tabla 1 se muestran los principales indicadores turísticos de la época que reflejan el estado del sector por entonces.

TABLA 1. INDICADORES TURÍSTICOS EN COLOMBIA. FUENTE: MINCIT (2003)

| Indicador   | 1996    | 1997    | 1998    | 1999    | 2000    | 2001    |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Entrada turistas extranjeros  | 630.510 | 639.250 | 674.425 | 546.035 | 557.281 | 664.945 |
| Ocupación hotelera  | N.A.    | N.A.    | 40%     | 39.1%   | 40.8%   | 43.2%   |
| % participación del turismo en el PIB nacional (precios constantes de 1994) | 2,3%    | 2,1%    | 2,09%   | 2,07%   | 2,07%   | 2,08%   |
| Tasa de crecimiento del PIB turismo   | N.A.    | -8,7%   | -0,48%  | -0,96%  | 0,0%    | 0,48%   |
| Divisas generadas por Turismo (millones USD)                                | 1.120   | 1.043   | 927     | 927     | 1.026   | 1.209   |
| Tasa de crecimiento de divisas generadas por turismo                        | N.A.    | -6,88%  | -11,12% | 0,0%    | 10,68%  | 17,84%  |
| Participación del turismo en las exportaciones de servicios                 | 51,10%  | 48,50%  | 47,50%  | 49,30%  | 51,20%  | 56,10%  |
| Crecimiento de la participación del Turismo en las exportaciones            | N.A.    | -5,09%  | -2,06%  | 3,79%   | 3,85%   | 9,57%   |
| Número de empleos directos generados por el turismo                         | 61.192  | 57.652  | 78.114  | 74.520  | 78.556  | 41.371  |
| Tasa de crecimiento de generación de empleo en el sector turismo            | N.A.    | -5,78%  | 35,5%   | -4,60%  | 5,42%   | -47,34% |

En lo que se refiere a la oferta turística el informe muestra una importante diversificación de la misma por parte de la industria, donde los principales *clusters* del sector ya ofrecían al mercado: turismo ecológico, turismo cultural, turismo étnico, turismo rural y turismo recreativo, en ese orden de importancia. En un aspecto positivo, el plan concluye que con respecto a los 7-8 años previos a la formulación del primer plan sectorial, el turismo en Colombia presenta una reactivación y mejoramiento de condiciones competitivas de los principales destinos, una creciente demanda interna, un crecimiento de la ocupación de hoteles en las regiones turísticas, un crecimiento de los vuelos internacionales, un mayor número de movimiento de vehículos por las carreteras, crecimiento de las



empresas turísticas y del empleo en la industria, y una cada vez mayor inversión extranjera directa en el sector. Pero por el contrario, en cuanto a la competitividad de la industria, el plan sectorial detecta graves problemas y deficiencias en los siguientes aspectos: infraestructuras, capacitación, y planificación, en un primer nivel de importancia, y luego debilidad gremial, promoción, orden público, política turística, gestión pública, calidad y financiación en un segundo nivel de relevancia. Esta situación condujo a la definición de un objetivo claro para el futuro: mejorar la competitividad de los destinos y de los productos turísticos. Y para conseguir este objetivo el plan establece el desarrollo de ciertos ‘ejes temáticos’: destinos turísticos competitivos, infraestructuras de calidad, seguridad para los viajeros, empresas eficientes, promoción y marketing, formación y capacitación, cooperación internacional, y financiación e incentivos para la inversión.

### 5.1. Primer política sectorial de turismo

En el año 2005 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, del Departamento Nacional de Planeación, desarrolla, presenta y aprueba la primer Política Sectorial de Turismo (DNP, 2005). Dicho documento propone los lineamientos para el desarrollo de una política integral del sector turístico y las estrategias a implementar para conseguir tal fin.

Indicadores turísticos. En primer lugar el informe recoge datos relevantes del desarrollo de la industria, considerando que está en pleno desarrollo el plan sectorial de turismo 2003-2006 (analizado en el punto anterior). Todos los grandes indicadores son positivos, ver Tabla 2.

TABLA 2. INDICADORES TURÍSTICOS. FUENTE: DNP (2005)

| Indicador   | Dato          |
|---|---------------|
| Crecimiento de la participación del PIB turismo en el PIB nacional (2003-2004)        | 105%          |
| Crecimiento de pasajeros vuelos nacionales e internacionales (2003-2004)              | 3,4% / 13,06% |
| Crecimiento de desplazamientos vehículos por carretera (2003-2004)                    | 269%          |
| Crecimiento de pasajeros de terminales terrestres (Bus) (2003-2004)                   | 127%          |
| Crecimiento (medio anual) de entrada de turistas extranjeros (1999-2004)              | 7,7%          |
| Crecimiento (medio anual) de exportaciones turísticas (turismo receptivo) (1999-2004) | 1,17%         |

Limitaciones competitivas del sector. El documento afirma que a pesar de que Colombia dispone de magníficos escenarios naturales y de variados recursos culturales para el desarrollo turístico, ello no representa grandes ventajas en el momento de conformar los productos turísticos. En otras palabras, el producto turístico nacional no era competitivo en los mercados internacionales debido, principalmente, a la percepción de inseguridad, predominante en los turistas internacionales sobre Colombia en esa época. A nivel interior, el informe detecta los mismos problemas que el plan sectorial de turismo desarrollado en 2003, entre los más importantes: deficiencias en infraestructuras y transportes, difícil acceso a financiación e incentivos por parte de las empresas turísticas, inseguridad, deficiencias en la promoción y comercialización de los productos turísticos, falta de capacitación de personal turístico, carencia de información (estadísticas unificadas del sector), y bajo nivel de utilización de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC's).

Estrategias competitivas. Identificadas estas deficiencias en la industria turística, y entendida su importancia e impacto negativo en el desarrollo del turismo, la política sectorial de turismo decidió definir un conjunto de estrategias que intentarían solucionar los problemas detectados a la vez que proyectaría el sector turismo para ubicarlo como uno de los más importantes dentro de la economía nacional. Entonces, con el objetivo de consolidar un ‘nuevo modelo de desarrollo turístico’ los esfuerzos de los diferentes agentes económicos se centrarían en seis grandes estrategias: 1) Fortalecimiento institucional necesario para el desarrollo de la actividad. 2) Mejoramiento de las condiciones de seguridad para los viajeros. 3) Establecimiento de una campaña agresiva y sostenida de promoción y marketing (nacional e internacional). 4) Preparación de la oferta turística. 5) Formación del recurso humano y sensibilización turística. 6) Consolidación de un sistema de información turística que permita formular políticas de gobierno y el uso de tecnologías de la información.

Recomendaciones. Finalmente el documento de política sectorial de turismo propone un conjunto de recomendaciones. De entre todas ellas las más relevantes a destacar, incluso como novedad con respecto a informes y planes anteriores, son la solicitud a otras instituciones públicas del gobierno central (ministerios y otras grandes agencias), con impacto directo e indirecto en la industria del turismo, a realizar planes, programas y un conjunto de actividades dirigidas a dar soporte al desarrollo y ejecución de las estrategias propuestas por la política sectorial del turismo.

## 5.2. Segundo plan sectorial de turismo

El segundo plan sectorial de turismo, 2008-2010 (MinCIT, 2008), se desarrolló y presentó a mediados de 2008 cuando, a nivel de políticas públicas del sector, se tenía ya terminado y cerrado el plan sectorial de turismo 2003-2006, ya se había formulado la primer política sectorial de turismo (2005), y estaba en vigor una nueva ley de turismo aprobada en 2006.

Situación. Este nuevo plan sectorial reconoce que el desarrollo de políticas turísticas, iniciadas apenas cinco años atrás, ha sido factor fundamental para mantener un esfuerzo sostenido hacia la consolidación de Colombia como un país con un destino turístico bien estructurado y con aceptables niveles de competitividad. El plan ya empieza a identificar importantes avances relativos si se compara con otros países de la región. Las variables macro – inseguridad, imagen negativa del país, economía con niveles modestos de crecimiento – llevaron a centrar los esfuerzos en la recuperación de un turismo interno antes que pensar en conquistar turismo receptivo. Diversificación de producto, irrupción de nuevos destinos y aplicación de estrategias de desarrollo regional ordenado, marcaron esta etapa. Hasta la fecha la estrategia macro ha estado centrada en mejorar la competitividad de los productos y de los destinos turísticos. Los resultados de este proceso de consolidación del turismo interno y el inicio de la recuperación del turismo receptivo permiten constatar que el sector empieza a ganar un espacio significativo en las expectativas del país y en la economía colombiana. Los indicadores más importantes (entradas de viajeros extranjeros, empleo generado, aporte al PIB y ocupación hotelera) muestran que el sector está atravesando por un buen momento. En definitiva, el plan sectorial 2008-2010 concluye que a pesar de los buenos resultados registrados en esa época, consecuencia directa de las políticas públicas turísticas, aun queda mucho por mejorar, sobre todo en los estándares de competitividad.

Indicadores. Todos los indicadores turísticos típicos muestran un crecimiento significativo al compararlos a periodos próximos anteriores, cuando aun no estaban en plena ejecución las políticas turísticas o recién empezaban a implementarse. Entrada de turistas extranjeros no-residentes, empleo directo generado en la industria, crecimiento del PIB turismo y ocupación hotelera, todos ellos presentan una evolución positiva en el periodo analizado (ver Tabla 3).

TABLA 3. INDICADORES TURÍSTICOS. FUENTE: MINCIT (2008)

| Indicador  | Dato           |
|--|----------------|
| Crecimiento de entrada de turistas extranjeros (2000-2006)   | 89%            |
| Crecimiento empleos directos en turismo (comparativa de medias entre los periodos 1995-2000 y 2000-2005) | -16.8% / 31.6% |
| Crecimiento del PIB turismo (comparativa de media anual entre los periodos 1998-2002 y 2003-2006)        | 0.58% / 6.35%  |
| Crecimiento ocupación hotelera (comparativa de media anual entre los periodos 2000-2002 y 2003-2006)     | 42.5% / 52.7%  |

Competitividad. A la fecha, 2008, la baja competitividad de la industria sigue siendo un problema y a la vez un gran desafío por alcanzar por parte de las autoridades turísticas colombianas. Esta baja competitividad del turismo es coherente con la baja competitividad general del país, donde en 2006 Colombia ocupaba el puesto 65 de 125 evaluados en el informe de competitividad global del Foro Económico Mundial (WEF, 2006). En el año 2007 el Foro Económico Mundial realiza el primer informe de medición de la competitividad para el sector viajes y turismo (WEF, 2007). De una muestra de 124 países Colombia ocupa el puesto 72. La evaluación toma como referencia las principales variables que inciden para que un país establezca o no condiciones favorables para el desarrollo del sector. El informe revela fortalezas de Colombia con respecto a la no exigencia de visas, la buena capacitación de las personas vinculadas al sector, el precio del combustible de aviación y en la cantidad de aeropuertos. Entre las mayores deficiencias están las derivadas de la seguridad, impuestos y tarifas aeroportuarias e impacto de la tributación en la industria turística.

Objetivo y estrategias. El objetivo principal de este plan sectorial fue consolidar los procesos regionales de turismo de tal manera que se dispusiera de una oferta de productos y destinos altamente competitivos para los mercados nacional e internacional. Para el logro de los objetivos y metas propuestos, el plan fijó la aplicación de siete estrategias centrales: 1) mejoramiento y consolidación de la competitividad, 2) mejoramiento de la infraestructura turística, incluyendo una mejor y mayor conexión de los destinos turísticos, 3) fortalecimiento del marketing, la promoción y la comercialización, 4) creación de un sistema de información turística, 5) implementación de estímulos a la demanda y a la oferta, 6) disponer recursos para apoyar iniciativas productivas turísticas de las

comunidades, 7) educación para fortalecer la cultura turística. Cada una de las estrategias se desplegaría través de programas y acciones.

### 5.3. Tercer plan sectorial de turismo

El plan sectorial de turismo 2011-2014, tercero de su tipo, se presenta a mediados de 2011 (MinCIT, 2011) para dar continuidad al desarrollo de las políticas públicas del turismo. Este plan se concentra en reforzar algunos elementos ligados al último plan sectorial de turismo (2008-2010) y a consolidar los principales lineamientos del sector que están registrados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (DNP, 2010).

Estado de la industria. Para la fecha, 2011, el sector turístico en Colombia pasa por un buen momento y está cada vez más fortalecido. Se sigue de forma rigurosa las políticas públicas, se han canalizado esfuerzos públicos y privados para generar espacios de desarrollo para las iniciativas turísticas, los lineamientos de las políticas sectoriales de turismo han contribuido progresivamente a afianzar el compromiso de los diversos entes del Estado para apoyar al sector; la reforma de la Ley 300 de 1996 a través de la Ley 1101 de 2006 generó mayores herramientas y recursos para la promoción del sector, y finalmente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo se enfocó en el desarrollo de iniciativas para fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector desde cuatro ámbitos fundamentales: a) el desarrollo de oferta turística más competitiva; b) mejorar el acceso y la conectividad con los mercados turísticos; c) fortalecimiento de la promoción turística internacional y nacional y d) la coordinación público-privada y nacional-regional para el desarrollo turístico.

Comportamiento de los indicadores. Para la época, el turismo colombiano está experimentando un proceso de crecimiento que no se había registrado en toda su historia. El turismo receptivo reaccionó favorablemente a las políticas diseñadas por el gobierno, y empezó a mostrar un importante crecimiento del número de visitantes extranjeros que ingresan a Colombia. Como resultado de los programas y proyectos para el mejoramiento de la oferta turística, la competitividad del sector y la promoción nacional e internacional, en el año 2010 la entrada de turistas extranjeros a Colombia se incrementó en 1,4 millones con respecto al año 2002, crecimiento del 154% en el periodo. Como consecuencia del incremento de turistas extranjeros, el ingreso de divisas al país pasó de USD 1,2 mil millones en 2002 a USD 2,6 mil millones en 2009, un incremento del 115%, ubicándose el turismo como el tercer exportador (en generación de divisas) después del petróleo y el carbón. En el contexto mundial se empieza a tener una imagen más positiva del país, y por otro lado las grandes organizaciones internacionales del sector comienzan a reconocer el trabajo de las autoridades turísticas colombianas. Un estudio titulado *Colombia, back on the map of world tourism* (UNWTO, 2009), publicado en enero de 2009, hace referencia a las diferentes acciones emprendidas por las autoridades colombianas, tanto a nivel nacional como internacional, para dinamizar su industria turística. Y en octubre de 2009 el estudio *Handbook on Tourism Destination Branding* (UNWTO & ETC, 2009) resaltó la importancia del cambio positivo de imagen de Colombia, lo cual, por supuesto, ha repercutido favorablemente en la actividad turística.

Objetivos y estrategias. El objetivo primario para el periodo es mejorar la competitividad de los servicios y destinos turísticos de Colombia con el fin de hacer del turismo una estrategia de desarrollo sostenible para el país, que contribuya a la generación de empleo, a la prosperidad de las regiones. Las estrategias a desarrollar son conceptualmente las mismas que en el plan sectorial anterior, pero esta vez están más particularizadas a objetivos específicos concretos, con el énfasis en los siguientes temas: dinamizar la cooperación internacional, más programas para la mejora de la competitividad, calidad turística, seguridad, formación y capacitación, mejora de las infraestructuras de soporte al turismo, adaptabilidad del sistema aeroportuario y del transporte aéreo a las necesidades turísticas, programas de promoción de inversión extranjera directa en turismo, diversificación en la oferta turística con el desarrollo de productos turísticos especializados, y finalmente continuar con la promoción del turismo colombiano a nivel nacional e internacional.

### 5.4. Cuarto plan sectorial de turismo

En agosto de 2014 el gobierno, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Planeación, presenta el cuarto plan sectorial de turismo para el periodo 2014-2018 (MinCIT, 2014). Este plan da continuidad a lo exigido por el marco normativo (leyes de turismo) y documentos de política sectorial, como ya se viene haciendo, de forma ininterrumpida, desde principios de la anterior década.

Situación de la industria turística colombiana. El informe destaca que, a la fecha, el turismo en Colombia es una industria de honda repercusión social, cultural y económica. Y por otro lado, ya se puede afirmar que Colombia está inserta en la dinámica mundial del turismo. Por ello las cifras actuales son reveladoras. La producción del sector de hoteles y restaurantes, las llegadas de turistas extranjeros los ingresos de la cuenta de viajes de la balanza de pagos, la inversión extranjera directa en la industria turística, y el dinamismo que registra la construcción de

hoteles en los últimos años viene presentando importantes crecimientos. Como resultado, el PIB turismo fue uno de los de mayor crecimiento en el último cuatrienio (incluso por encima del PIB nacional), después de minas, construcción, servicios financieros y transporte.

Indicadores. El PIB del turismo después de minas, construcción, servicios financieros y transporte fue uno de los sectores de mayor crecimiento en el periodo 2010-2013. En 2013 la participación del PIB turismo en el PIB nacional fue del 12%; el crecimiento del PIB turismo en el 2013, con respecto al 2012, fue del 4,6% (MinCIT, 2015). La balanza de pagos ‘cuenta de viajes y transporte de pasajeros’, concepto que equivale a turismo receptivo en Colombia, es decir ‘exportaciones de servicios turísticos’ o en otros términos ‘ingreso de divisas por turismo’, presenta un acelerado y dinámico crecimiento en la última década, alcanzando en el año 2013 la cifra de USD 4.758 millones, aproximadamente un 400% más que en el año 2003 cuando se inician las políticas sectoriales de turismo. En otro orden, hoy en día la industria del turismo en Colombia es el primer generador de empleo, ya que absorbe algo más de la cuarta parte del total de empleos generados en Colombia (27,45%) (DANE, 2014b). Más específicamente, el número de empleados en el sector alcanzó la cifra de seis millones en el año 2013, casi dos millones más que en el año 2002. La generación de empleo el sector del turismo ha experimentado un comportamiento similar (e incluso superior) al de generación de empleo a nivel nacional, y con crecimientos siempre positivos desde el 2008 (DANE, 2014). Un indicador que registró gran dinamismo en los últimos cuatro años fue la construcción de hoteles, cuando ingresaron al mercado 726.088 metros cuadrados de áreas culminadas con destino a hoteles y se encontraban 8.116.548 m<sup>2</sup> más en proceso de construcción, siendo 2010 el año de mayor dinamismo con un crecimiento de 78,1% (MinCIT, 2014). Por otro lado, la tendencia de crecimiento de la llegada de turistas extranjeros a Colombia ha sido positiva y constante con un promedio anual de incremento del 13,8% en el periodo 2004-2013 y un promedio anual de llegadas de 1.451.360 turistas. Esto demuestra que los acontecimientos mundiales como la última crisis económica internacional de 2008-2009, no han afectado significativamente la llegada de turistas al país. En 2013 Colombia registró un incremento en los flujos de llegadas de extranjeros no residentes superior al promedio mundial. Mientras que de 2012 a 2013 el promedio de crecimiento en las llegadas en el mundo fue de 4,5%, en Colombia fue de 8,5% es decir 4 puntos porcentuales superior al crecimiento de las economías avanzadas y emergentes (MinCIT, 2014; UNWTO, 2014). La ocupación hotelera tuvo un crecimiento moderado, pero positivo, en el periodo 2010-2013, con una media de 0,9% para todo el periodo. Y finalmente, en cuanto al movimiento de pasajeros por los tres modos, aéreo, marítimo y terrestre, los indicadores muestran un importante crecimiento en el periodo 2002-2013 (ver Tabla 4).

**TABLA 4. MOVIMIENTO DE PASAJEROS. FUENTE: MINISTERIO DE TRANSPORTE (2014)**

| Indicador  | Dato |
|--|------|
| Crecimiento de pasajeros terrestres domésticos (bus, auto) (periodo 2002-2013) | 80%  |
| Crecimiento de pasajeros aéreos nacionales (periodo 2002-2013)                 | 137% |
| Crecimiento de pasajeros aéreos internacionales (periodo 2002-2013)            | 210% |
| Crecimiento de pasajeros intl. marítimos (vía cruceros) (periodo 2002-2013)    | 251% |

Competitividad. La competitividad sigue siendo el gran problema a solucionar por las autoridades turísticas colombianas. Al margen de los excelentes indicadores económicos que presenta la industria, las políticas públicas sectoriales desarrolladas a lo largo de una década, no han sido capaces de generar avances relevantes en temas de competitividad. El análisis en este tema del presente plan sectorial se remite por completo al informe de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, 2013). Según este informe Colombia, en el 2012, obtuvo una calificación de 3,9 lo que represento 0,04 puntos por debajo de la obtenida en 2011 (3,94) y un retroceso de siete puestos en el ranking mundial con relación al mismo año. A nivel de continente americano, en 2012 Colombia se encontraba en el puesto quince entre veinticuatro países, y en Suramérica entre diez países Colombia ocupó séptimo puesto.

Objetivos estratégicos. El presente Plan Sectorial de Turismo 2014-2018 propone cuatro objetivos estratégicos (DNP, 2014):

1. Impulsar el desarrollo y consolidación de destinos y productos turísticos competitivos y sostenibles a nivel regional y territorial, a partir del aprovechamiento responsable de la diversidad natural, étnica y cultural. Acciones claves: a) desarrollo de productos turísticos, b) generar infraestructuras para el turismo, c) mejorar y promover la calidad y productividad empresarial, d) promover el turismo social y responsable.
2. Impulsar la conectividad para el turismo del país a nivel regional, nacional e internacional. Acciones claves: a) fortalecer las gestiones de mejoramiento de las condiciones de acceso a los atractivos turísticos, b)



- apoyar las gestiones para la facilitación de viajes que favorezcan la competitividad de los destinos, c) realizar estudios de conectividad aérea, terrestre fluvial y marítima, que identifique las necesidades reales en competitividad de los destinos, d) promover el mejoramiento de los servicios en terminales aéreas, terrestres, marítimos y fluviales, e) gestionar medios de acceso a los destinos turísticos en concordancia con sus mercados emisores.
3. Promocionar turísticamente a Colombia a nivel regional, nacional e internacional con estrategias efectivas e innovadoras. Acciones claves: a) promoción del turismo doméstico, b) promoción y marketing internacional.
  4. Mejorar la articulación institucional nación-región, con la participación del sector privado, público y comunitario, y desarrollar mecanismos que promuevan la gestión eficiente del turismo. Acciones claves: a) fortalecer el sistema nacional de turismo, b) fortalecer la cooperación internacional para ofertar fortalezas y recibir transferencia de conocimiento y recursos, para el desarrollo turístico, c) participar activamente en los organismos internacionales de turismo y redes de conocimiento, d) difundir el marco normativo del turismo, e) fortalecer los canales de comunicación entre el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y las entidades de gestión del turismo a nivel territorial, f) establecer mecanismos de seguimiento al uso adecuado y sostenible de las inversiones en infraestructura, g) promover altos niveles de formación para los responsables tanto de las acciones de gestión como de la administración y manejo de las infraestructuras turísticas, h) fortalecer los sistemas de información turística nacional y regional, así como el plan estadístico sectorial de turismo.

Finalizando, el plan sectorial 2014-2018 reconoce (aunque escapa al alcance del desarrollo de las estrategias del presente plan) que la consecución de la paz juega un papel fundamental en el despegue definitivo del turismo, como así también de todas las industrias del país y en definitiva de Colombia. Al tiempo de edición de este trabajo el gobierno colombiano está conduciendo el proceso de negociación de la paz en La Habana, Cuba (Presidencia de la República, 2015).

## 6. COMPETITIVIDAD EN EL TURISMO COLOMBIANO

### 6.1. El concepto de competitividad en el turismo

En el campo de la investigación del turismo la competitividad de los destinos puede ser definida como la capacidad de un país para crear valor añadido y, por tanto, mejorar el bienestar nacional mediante la gestión de las prestaciones y los procesos y la integración de las relaciones entre ellos en un modelo económico y social (Crouch y Ritchie, 2001). Hassan (2000) define la competitividad del turismo como la capacidad de un destino para crear e integrar al valor agregado bienes que sostendrían los recursos locales y preservar su posición en el mercado frente a sus competidores. Para analizar la competitividad de los destinos turísticos, Crouch y Ritchie (1999) desarrollaron el modelo (de competitividad) de Calgary. Para dicho modelo la ventaja competitiva (concepto basado en el modelo de Porter (1990)) se refiere a la capacidad de un destino turístico de utilizar sus recursos de manera eficiente a medio y largo plazo. Por lo tanto, un destino turístico cuyos habitantes están convencidos de la posibilidad del crecimiento económico a través de la explotación de sus recursos, que conocen tanto sus fortalezas como sus debilidades y que desarrollan una adecuada política de marketing, sin duda transformarán dicho destino turístico en uno más competitivo. Por otro lado, Dwyer y Kim (2003a, 2003b) proponen un modelo de competitividad de carácter integrado, que considera que los recursos heredados, los recursos creados y los recursos de apoyo son los principales componentes en el éxito de un destino turístico y es la base de la competitividad turística. Este modelo se complementa con las condiciones de situación, así como del destino y de la gestión de la demanda. Todos estos factores se aúnan para lograr la competitividad en los destinos turísticos, cuyo objetivo final es mejorar la calidad de vida y bienestar de sus habitantes. En definitiva, los estudios teóricos sobre la competitividad del turismo destacan los siguientes factores: las políticas públicas, la inversión extranjera directa, la promoción del turismo, los recursos culturales, los recursos humanos, los recursos naturales, infraestructura, calidad y precio (Molina *et al.*, 2014).

### 6.2. Políticas públicas dirigidas a la competitividad turística en Colombia

Se ha mencionado en los análisis previos que la competitividad es uno de los aspectos más relevantes a mejorar en el sector/industria del turismo colombiano. Ahora bien, el gobierno colombiano, consciente de esta problemática, viene trabajando desde hace años en mejorar los estándares de competitividad, y en todos los sectores productivos. Por ello, se cree necesario hacer un rápido análisis de las políticas públicas en materia de competitividad, muchas de las cuales afectan de forma directa e indirecta al sector turismo.



Entonces, desde la apertura comercial de Colombia, iniciada en 1991, hasta hoy se han implementado diferentes políticas, programas y leyes para aumentar la productividad y la competitividad de los diferentes sectores productivos, tanto en las regiones como a nivel nacional. El enfoque, la estructura, la directiva y el nombre de cada iniciativa han cambiado de acuerdo con cada gobierno. Sin embargo, en la práctica los objetivos han sido similares: aumentar la competitividad del aparato productivo del país. A continuación se hace un resumido análisis de las principales iniciativas implementadas en las últimas dos décadas para mejorar la competitividad en el país. Las políticas nacionales de competitividad emanan de los diferentes planes nacionales de desarrollo formulados cada cuatro años.

En el periodo 1990-1994, el plan nacional de desarrollo 1990-1994 (DNP, 1990) define ciertas políticas en materia de competitividad, a saber:

- se eliminaron o redujeron drásticamente muchos de los instrumentos e instituciones dedicadas al proteccionismo;
- se redujeron los subsidios;
- se ordenó el desarrollo de estudios sobre la competitividad sectorial en diferentes sectores productivos;
- en 1990 se promulga la Ley de Ciencia y Tecnología para la promoción de la labor investigativa;
- las Zonas Francas fueron promovidas como elemento para la atracción de inversión y dinamismo productivo;

En el periodo 1994-1998, a través del plan nacional de desarrollo 1994-1998 (DNP, 1994), se realizaron importantes avances en cuanto a la formulación de una estrategia integral de competitividad, bajo la cual se creó un nuevo marco institucional con el propósito de crear una cultura exportadora basada en la productividad. Las principales políticas en este periodo fueron:

- se formula la Primera Estrategia Nacional de Competitividad;
- se creó el Consejo Nacional de Competitividad;
- se crearon los Acuerdos Sectoriales de Competitividad;
- comienza a operar la Política Nacional de Ciencia y Tecnología;
- se formuló un estudio llamado ‘Consejo de Sabios’, el cual concluyó que el énfasis y primer obstáculo a superar en materia de competitividad era el bajo nivel de la educación superior y el bajo presupuesto para la investigación y el desarrollo.

En el periodo 1998-2002, a través del plan nacional de desarrollo 1998-2002 (DNP, 1998), se plantearon dos estrategias complementarias que tomaban elementos de la estructura institucional propuesta en el plan anterior y formulaba un enfoque más explícito basado en políticas de asociatividad. Las políticas más relevantes del plan fueron:

- se diseña y formula el (primer) Plan Estratégico Exportador 1999-2009, desde el cual se plantearían las bases de la estrategia para el desarrollo del sector productivo;
- se formula la Política Nacional para la Productividad y la Competitividad;
- se crearon 32 Comités Público Privados Regionales y 34 Convenios de Competitividad Exportadora de Cadenas Productivas.

En el periodo 2002-2006, a través del plan nacional de desarrollo 2002-2006 (DNP, 2002), las políticas sobre competitividad vienen enmarcadas (y guiadas) con el inicio de las negociaciones del TLC con Estados Unidos, las cuales dieron origen al tratado que se implementó una década después. Las políticas se formulan con miras a preparar el aparato productivo nacional a las condiciones y exigencias del mercado estadounidense. Las políticas más relevantes en materia de competitividad fueron:

- se rediseña tanto el Sistema como la Comisión Nacional de Competitividad;
- se crea el Consejo Privado de Competitividad;
- se realiza una optimización de los instrumentos de desarrollo empresarial;
- se crea una Alta Consejería para la Competitividad.

En el periodo 2006-2010, a través del plan nacional de desarrollo 2006-2010 (DNP, 2006), el gran hito de este periodo fue la formulación del Plan Nacional de Competitividad y sus cinco pilares: desarrollo de clúster

de clase mundial, salto en productividad, formalización empresarial, fomento e innovación, y estrategias transversales de promoción de competencia en inversión. En este periodo se crea el Consejo Privado de Competitividad, y se impulsan los incentivos sectoriales, los apoyos a *clusters*, y los planes regionales de competitividad.

En el periodo 2010-2014, a través del plan nacional de desarrollo 2010-2014 (DNP, 2010), las principales políticas en competitividad fueron:

- se definen nuevos objetivos para el Sistema Nacional de Competitividad;
- se ampliaron los sectores cobijados por el Programa de Transformación Productiva;
- se destinaron recursos para la investigación y el desarrollo, los proyectos de infraestructura regionales y la productividad industrial respectivamente;
- se lanzó el Plan de Impulso a la Prosperidad y al Empleo (PIPE); este paquete de programas incluye herramientas para estimular la competitividad de la industria a nivel de las firmas, para lo cual se disminuyó el costo del capital, se plantearon mejores condiciones tributarias y se invirtió en infraestructura y estabilidad para el sector agropecuario.

Para el periodo 2014-2018, según el plan nacional de desarrollo 2014-2018 (DNP, 2014), las estrategias en materia de competitividad se encuentran contempladas en la Agenda Nacional de Competitividad 2014-2018, la cual está orientada a generar un mayor valor económico y social, y a mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades empresariales por parte de los más diversos agentes (empresas privadas, organizaciones públicas, instituciones y organizaciones sociales, etc.). Esta Agenda se enfoca en once ejes prioritarios alrededor de los cuales se definirán proyectos cuyos avances requerirán de un importante esfuerzo de articulación al interior del gobierno, así como de las esferas pública y privada. Estos ejes prioritarios son: i) Ciencia, tecnología e innovación; ii) Desarrollo regional; iii) Infraestructura; iv) Transformación agropecuaria; v) Transformación industrial; vi) Educación, empleo y salud; vii) Institucionalidad; viii) Estabilidad macroeconómica; ix) Justicia; x) Lucha contra la ilegalidad y la corrupción; y, xi) Prácticas leales de competencia.

## 7. RESULTADOS EN EVOLUCIÓN DEL CUARTO PLAN SECTORIAL DE TURISMO

A la fecha de edición del presente artículo, segundo trimestre de 2015, se está recién en el primer año de ejecución del actual plan sectorial de turismo 2014-2018, sin embargo ya se tienen los datos consolidados (de los años 2013 y 2014) de los principales indicadores del sector que se detallan en la Tabla 5 (MinCIT, 2015).

**TABLA 5. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LOS PRINCIPALES INDICADORES TURÍSTICOS. FUENTE: MINCIT (2015)**

| Indicador  | Dato          |
|--|---------------|
| Turismo receptivo, crecimiento 2014-2013   | 11,9%         |
| Entrada de turistas intl., crecimiento 2014-2013: vía aérea / vía cruceros   | 12,1% / 2,4%  |
| Turismo emisor, crecimiento 2014-2013  | 7,5%          |
| Turismo interior: pasajeros aéreos domésticos, crecimiento 2014-2013   | 6,2%          |
| Ocupación hotelera, años 2014 / 2013   | 53% / 52,7%   |
| Personal ocupado en hoteles, crecimiento 2014-2013   | 4,4%          |
| Agencias de viajes: ingresos nominales, crecimiento 2014-2013  | 7,6%          |
| Agencias de viajes: personal ocupado, crecimiento 2014-2013  | 7,3%          |
| Participación del PIB turismo en el PIB nacional, año 2014 / 2013  | 12% / 12%     |
| IED, % de participación del turismo en el total nacional, 2014 / 2013  | 5,2% / 7%     |
| Balanza de pagos: viajes y transporte de pasajeros, participación en el total de exportaciones de servicios, 2014 / 2013 | 71,8% / 69,3% |
| Balanza de pagos: viajes y transporte de pasajeros, crecimiento de las exportaciones, 2014-2013                          | 4,7%          |
| Balanza de pagos: viajes y transporte de pasajeros, crecimiento de las importaciones, 2014-2013                          | 15,9%         |
| Construcción de hoteles: crecimiento de áreas (m <sup>2</sup> ) en proceso / culminadas periodo 2014-2010                | 101% / 58%    |

En otro orden, en cuanto a la evolución de los indicadores de competitividad a nivel internacional, comparando los resultados del último (y actual) informe sobre competitividad turística del Foro Económico Mundial (WEF, 2015) con el anterior informe (WEF, 2013), se tiene para Colombia una evolución relativa positiva (ver Tabla 6). Según los resultados del informe, en Colombia se ha mejorado, ya sea en puntuación y/o en posición en el ranking global, en la mayoría de indicadores. Sin embargo, se verifica un retroceso en los indicadores de: seguridad (éste muy acentuado), mercado laboral, y recursos naturales.

**TABLA 6. INDICADORES DE COMPETITIVIDAD TURÍSTICA INTERNACIONAL; PUNTUACIÓN: 1-7, PAÍSES EVALUADOS: 140 (2012), 141 (2014). FUENTE: WEF (2015, 2013)**

| Indicador  | 2012<br>Puntaje / Posición | 2014<br>Puntaje / Posición |
|--|----------------------------|----------------------------|
| Política y regulaciones (apertura para los negocios) | 4,6 / 56                   | 4,3 / 8                    |
| Sostenibilidad medioambiental                        | 4,3 / 97                   | 3,9 / 87                   |
| Seguridad  | 3,8 / 115                  | 2,8 / 140                  |
| Salud e higiene                                      | 3,6 / 100                  | 5 / 85                     |
| Priorización de viajes y turismo                     | 4,2 / 88                   | 4,3 / 92                   |
| Infraestructuras de transporte aéreo                 | 2,9 / 73                   | 2,7 / 70                   |
| Infraestructuras de transporte terrestre y portuario | 2,6 / 131                  | 2,5 / 124                  |
| Infraestructuras turísticas                          | 2,8 / 93                   | 3,6 / 90                   |
| Infraestructuras TIC's                               | 2,9 / 77                   | 4,2 / 67                   |
| Competitividad en precios (industria turística)      | 4,2 / 105                  | 4,5 / 86                   |
| Recursos humanos y mercado laboral                   | 4,9 / 72                   | 4,4 / 79                   |
| Recursos naturales                                   | 5,1 / 16                   | 4,1 / 24                   |
| Recursos culturales                                  | 3,5 / 37                   | 3,2 / 24                   |

## 8. CONCLUSIONES

Hace cinco décadas no existía en Colombia una industria del turismo como tal, en toda su dimensión económica, social e institucional. Es recién en 1968 cuando el gobierno, vía ley, establece los primeros estímulos al turismo y crea, también por decreto ley, la Corporación Nacional de Turismo de Colombia, cuyo objetivo era gestionar las actividades de los hoteles y ciertas actividades en los destinos turísticos. Luego, el sector tendrá que esperar hasta el año 1996 cuando se dicta la primera ley general de turismo. Se puede afirmar que con esta ley el gobierno concede status formal de industria al turismo en Colombia. A partir de esta ley el gobierno puede regular la industria como así también gestionar y controlar su fomento, planificación, desarrollo e impulso. El siguiente hito relevante en la historia del desarrollo de la industria turística es en el año 2003, cuando el gobierno crea la Dirección de Turismo (DITUR), dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, cuyo objetivo primario fue la identificación, diseño, formulación y desarrollo de los mecanismos, programas o instrumentos necesarios para la adecuada ejecución de las políticas públicas del sector turístico y su control. En otras palabras, esta institución tiene como una de sus tareas relevantes la formulación de los planes sectoriales de turismo. A partir del año 2003, y en colaboración con el Departamento Nacional de Planeación de Colombia, se desarrollan cuatro planes sectoriales de turismo, para los periodos 2003-2006, 2008-2010, 2011-2014 y 2014-2018. Paralelamente, y considerando la creciente evolución de la industria turística, los últimos Planes Nacionales de Desarrollo, elaborados cada cuatrienio, incluyen al turismo como sector estratégico de la economía colombiana. En esta línea, en el año 2005 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, del Departamento Nacional de Planeación, desarrolla, presenta y aprueba la primer Política Sectorial de Turismo. Dicho documento propone los lineamientos para el desarrollo de una política integral del sector turístico y las estrategias a implementar.

Los objetivos y estrategias de los diferentes planes sectoriales turísticos han ido evolucionado y adaptándose en función tanto de los logros conseguidos por las políticas implementadas, como así también de la propia evolución natural de la industria, a nivel doméstico, regional y mundial, que fijaba los nuevos retos y desafíos a alcanzar. En ese sentido la positiva evolución de casi todos los indicadores de la industria en la última década no dejan lugar a dudas sobre el éxito de las políticas públicas turísticas, sobre todo si se tiene en cuenta el corto tiempo (sólo 10 años) en el que la industria del turismo pasa a situarse en una posición relevante en la economía colombiana, hoy en día el primer generador de empleo del país y el tercer exportador en divisas.

Asimismo, a pesar de las excelentes metas alcanzadas, gracias a los esfuerzos realizados por el gobierno y las instituciones (públicas y privadas), desarrollando y dando obligada continuidad a la aplicación de las políticas públicas, las autoridades turísticas aún tienen pendiente, principalmente, dos grandes desafíos a alcanzar, la competitividad y la seguridad. Empezando por esta última, el gobierno reconoce que la consecución de la paz dará un impulso inigualable al turismo, no sólo a nivel doméstico sino que también situará al turismo colombiano en el escenario regional y mundial del turismo. Por ello el gobierno nacional conduce desde el año 2012 las negociaciones de paz en La Habana, Cuba, para dar una salida negociada al conflicto interno armado con el principal grupo armado terrorista, en lucha desde hace medio siglo, consciente de que la paz mejorará y potenciará la percepción de seguridad de los turistas extranjeros y abrirá definitivamente las puertas al turismo internacional. Y en cuanto a la competitividad los diferentes planes sectoriales han ido mejorando y reforzando en sus planteamientos en este tema, sin aun poder alcanzar estándares competitivos de nivel internacional, tanto a nivel regional como mundial. Pero las autoridades públicas turísticas reconocen que para conseguir altos niveles de competitividad y calidad se debe seguir trabajando en planes de formación, capacitación y entrenamiento, en todos los órdenes y con todos los agentes del turismo, tanto públicos como privados, además de apoyarse en las diferentes políticas públicas en competitividad, en curso desde hace dos décadas.

En definitiva, y concluyendo, si como es de esperar, se sigue dando continuidad a la ejecución de las políticas públicas turísticas iniciadas hace una década, el turismo colombiano está llamado a continuar jugando un importante papel en el desarrollo social y económico de Colombia.

## 9. REFERENCIAS

- Aguilar, L.F. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Ed. M.A.P.
- Álvarez Díaz, A.E. (1992). *Análisis de políticas públicas*. Caracas: CLAD.
- Bayón, F. (1999). *50 años del Turismo Español. Un análisis histórico y estructural*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces S.A.
- Benavides, G.F. (2015). "Las políticas públicas del turismo receptivo colombiano". *Suma de Negocios*, 6(13), 66-73. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.sumneg.2015.08.005>
- Benavides, G.F. y Venegas, S.P. (2013). "Una aproximación a la competitividad, las tendencias y la política pública en el turismo colombiano". *Revista de Análisis Turístico*, 16, 1-12.
- Berno, T. (1996). "Cross-cultural research methods: Content or context? A Cook Islands example". In R. Butler, & T. Hinch (Eds.), *Tourism and indigenous peoples*. London: International Thomson Business Press.
- Crouch, G.I. y Ritchie, J.R.B. (1999). "Tourism, competitiveness and societal prosperity". *Journal of Business Research*, 44(3), 137-152. DOI: 10.1016/S0148-2963(97)00196-3
- DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia - (2014). *Cuentas Nacionales Departamentales de Colombia*. En línea: <[https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B\\_2005/Ramas\\_actividad\\_2011def\\_2013pre.xls](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/pib/departamentales/B_2005/Ramas_actividad_2011def_2013pre.xls)> (consulta: 8 de junio 2015).
- DNP (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2010). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2005). *Política Sectorial de Turismo. Documento CONPES 3397*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (1998). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (1994). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP (1990). *Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dwyer, L. y Kim, C. (2003a). "Destination Competitiveness and Bilateral Tourism Flows Between Australia and Korea". *The Journal of Tourism Studies*, 14(2), 55-67. DOI: 10.1016/S0278-4319(99)00034-1
- Dwyer, L. y Kim, C. (2003b). "Destination competitiveness: determinants and indicators". *Current Issues in Tourism*, 6(5), 369-414. DOI: 10.1080/13683500308667962
- Fayós-Solá, E. (2004). "Política turística en la era de la globalización". *Mediterráneo Económico*, 5, 215-235.
- Guerrero, J.P. (1995). "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados". *Gestión y Política Pública*, 4(1), 47-115.
- Hall, C.M. (2008). *Tourism planning: Policies, processes and relationships*. Harlow: Prentice Hall.
- Hall, C. M., Jenkins, J. y Kearsley, G. (1997). *Tourism planning and policy in Australia and New Zealand: Cases, issues and practice*. Sydney: McGraw Hill.
- Hall, C.M. y Jenkins, J.M. (1995). *Tourism and Public Policy*. London: Routledge.
- Hall, C.M. (1994). *Tourism and politics: Policy, power and place*. Chichester: Wiley.
- Hall, C. M. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.



- Hassan, S. (2000). "Determinants of market competitiveness in an environmentally sustainable tourism industry". *Journal of Travel Research*, 38, 239-245. DOI: 10.1177/004728750003800305
- Izard, M. (2010). *Gestión pública del Turismo*. Barcelona: Editorial UOC.
- Matthews, H.G. y Richter, L.K. (1991). "Political science and tourism". *Annals of Tourism Research*, 18(1), 120-135. DOI: 10.1016/0160-7383(91)90043-B.
- Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MinCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2015). *Informe turismo, marzo 2015*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia. En línea: <http://www.mincit.gov.co/publicaciones.php?id=16590> (consulta: 8 de junio 2015).
- MinCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2014). *Plan Sectorial de Turismo 2014-2018*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.
- MinCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2011). *Plan Sectorial de Turismo 2011-2014*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.
- MinCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2008). *Plan Sectorial de Turismo 2008-2010*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.
- MinCIT – Ministerio de Comercio, Industria y Turismo – (2003). *Plan Sectorial de Turismo 2003-2006*. Bogotá: Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.
- Ministerio de Transporte (2014). *Transporte en cifras, estadísticas 2013*. Bogotá: Ministerio de Transporte de Colombia, Bogotá.
- Molina, R.; Ochoa, R. y Gil, A.M. (2014). "Public policies and tourism marketing. An analysis of the competitiveness on tourism in Morelia, Mexico and Alcalá de Henares, Spain". *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 148, 146-152. DOI: 10.1016/j.sbspro.2014.07.028
- Monfort, V.M. (2000). "La política turística: una aproximación". *Cuadernos de Turismo*, 6, 7-27.
- Moreno, M. (1981). "Algunos aspectos históricos de la hotelería en Colombia". *Boletín de la Sociedad Geográfica de Colombia*, 35(166), 1-8.
- Peña, D. (2009). "Los instrumentos legales de la política turística como base para un turismo responsable y sostenible en Latinoamérica: Análisis para Colombia, Perú, México y Honduras". *Revista de Análisis Turístico*, 8, 33-43.
- Porter, M. (1990). "¿Dónde Radica la Ventaja Competitiva de las Naciones?". *Harvard-Deusto Business Review*, septiembre/diciembre, 3-26.
- Presidencia de la República (2015). *Diálogos para la terminación del conflicto armado*. Presidencia de la República de Colombia. Bogotá, Colombia. En Línea: <http://wsp.presidencia.gov.co/portal/Especiales/Paginas/Especial-Terminacion-Conflicto.aspx> (consulta: 8 de junio 2015).
- Quintero, P.A. (2009). *Desarrollo y competitividad del turismo en Colombia: Balance de las políticas y la gestión turística*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Restrepo, O. (2014). "Análisis de la política pública turística para la transformación productiva del sector en Colombia 2004-2014". *Anis Brasileiros de Estudos Turísticos*, 4(3), 18-34.
- Ritchie, J.R.B.; Crouch, G.I. y Hudson, S. (2001). "Developing operational measures for the components of a destination competitiveness/sustainability model: consumer versus managerial perspectives". En Mazanec, J.A.; Crouch, J.R.B. & Wooside, A.G. (Eds.) *Consumer Psychology of Tourism, Hospitality and Leisure*, Vol. 2, 1-17.
- Richter, L. K. (1983). "Tourism politics and political science: A case of not so benign neglect". *Annals of Tourism Research*, 10(3), 313-335. DOI: 10.1016/0160-7383(83)90060-9
- Rodríguez, G. y Martínez, F. (2009). *Nuevos retos para el turismo*. La Coruña: Editorial Netbiblo.
- Roth Deubel, A.N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ed. Aurora.
- Scott, N. (2011). *Tourism policy: A strategic review*. Oxford: Goodfellow Publishers.
- Toro, G. (2003). "La política pública de turismo en Colombia". *Turismo y Sociedad*, 2(2), 9-15.
- Torres, E. (2004). "Del turismo en la política económica a la política económica del turismo". *Quaderns de Política Econòmica*, 7, 49-71.
- UNWTO (2014). *Compendium of Tourism Statistics, 2014 Edition*. Madrid: World Tourism Organization.
- UNWTO (2009). *Colombia, back on the map of world tourism*. Madrid: World Tourism Organization.
- UNWTO & ETC (2009). *Handbook on Tourism Destinations Branding*. Madrid: World Tourism Organization and European Travel Commission.
- Velasco, M. (2011). "La política turística. Una arena de acción autonómica". *Cuadernos de Turismo*, 27, 953-969.
- Velasco, M. (2004). *La política turística. Gobierno y administraciones turísticas en España (1952-2004)*. Valencia: Fundación Cañada Blanch.
- Velásquez, R. (2009). "Hacia una nueva definición de política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.



- WEF (2015). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2015*. Geneva: World Economic Forum.
- WEF (2013). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013*. Geneva: World Economic Forum.
- WEF (2007). *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2007*. Geneva: World Economic Forum.
- WEF (2006). *The Global Competitiveness. Report 2006–2007*. Geneva: World Economic Forum.
- Whitford, M.M. (2005). *An interpretive analysis of event policy: South East Queensland regional organisation of councils 1974–2004*. Ph.D. Thesis, The University of Queensland.
- Zúñiga, A. y Castillo, M. (2012). “Turismo en Colombia: resultados del sector (2007-2010)”. *Magazine Empresarial*, 8(15), 67-73.
- Zúñiga, A.; Castillo, M; Miki, A. (2012). “Análisis de la producción de investigación científica internacional sobre turismo en Colombia y Brasil y el desarrollo turístico actual de los países”. *Turismo em Análise*, 23(2), 240-264.

## La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL

Ana Ruiz Martínez

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

Presidenta

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

### Resumen

*Desde hace años la cuestión de la participación ciudadana ha suscitado un notable interés. Tanto en el ámbito académico como desde organismos internacionales se han generado numerosos trabajos en relación con modelos y procesos de participación, evaluaciones de políticas públicas con enfoque participativo o considerando la participación como una variable explicativa de su éxito o fracaso. Sin embargo es dificultoso encontrar evaluaciones de políticas públicas que contemplen entre otros criterios de valor, el de participación. El problema que se pretende abordar en este artículo es cómo evaluar la participación ciudadana en procesos de evaluación de carácter integral y que por lo tanto abordan todo el ciclo de la política utilizando para ello múltiples criterios de valor.*

### Palabras clave

*Participación ciudadana, evaluación de políticas públicas, evaluaciones integrales, criterios de valor.*

## Citizen participation as a value criterion in comprehensive evaluations. An approach from the experience of AEVAL

### Abstract

*For years the issue of citizen participation has generated important interest. Both academia and international organizations have generated numerous studies concerning models and participatory processes, evaluations of public policies with participatory approach or considering participation as an explanatory variable for their success or failure. However it is difficult to find evaluations of public policies that include participation among other value criterion. The problem to be addressed in this article is how to evaluate public participation in comprehensive evaluation processes, and therefore address the full policy cycle using multiple value criteria.*

### Keywords

*Citizen participation, public policy evaluation, comprehensive evaluation, value criterion.*

## INTRODUCCIÓN

El interés de los académicos y más recientemente, de los políticos por la participación ciudadana coincide con la crisis de la democracia representativa, originada básicamente por el cuestionamiento de unas instituciones políticas envejecidas en el actual contexto social. Font (2004) enumera un conjunto de factores explicativos de ambas cuestiones:

- Ciudadanos más formados, más interesados en actuar políticamente y nuevas formas de acción política que acentúan este cuestionamiento.
- La ampliación de los ámbitos susceptibles de acción pública, difícilmente clasificables sobre la base de posiciones ideológicas tradicionales, que afecta al papel de intermediación de los partidos políticos ya que “el ciudadano se ve obligado a elegir entre un pequeño número de ofertas partidarias que tienen que posicionarse ante innumerables temas, sin que los esquemas ideológicos sirvan para dotar a éstos de un sentido globalmente coherente” (Font 2004:25).
- La expansión de los llamados “públicos temáticos” integrados por un importante volumen de ciudadanos interesados en determinados ámbitos políticos y cuyos conocimientos y capacidades en relación con éstos, cuestionan también el tradicional “monopolio” del conocimiento de técnicos y políticos.

En la misma línea Parra (2007:77-86), vincula la inclusión de la participación ciudadana en las agendas de los gobiernos a la desafección de los representados por sus representantes y a la preocupación de los políticos por los posibles efectos de esta desafección: despolitización, deterioro de los valores democráticos e incluso “la extinción de la participación o de las identidades partidarias”. Como señala esta misma autora, la dificultad para resolver los problemas de la democracia representativa, radica en cómo lograr la interacción entre una sociedad “fuertemente diferenciada, altamente organizada y necesariamente interdependiente” con un sistema político administrativo anclado en el paradigma de la decisión racional. La solución puede encontrarse en “convertir el problema de la participación en asunto público y esto implica mayor énfasis en el desarrollo de las capacidades de los ciudadanos para poder influir realmente en la agenda gubernamental”.

Quizá por ello, en relación con la participación ciudadana, lo más novedoso tanto en el ámbito académico como político, es el énfasis puesto en el proceso de adopción de decisiones más que en “el cambio de las condiciones institucionales de la democracia”. (del Pino y Colino, 2007:2). De manera que cada vez más el debate en torno a la cuestión de la participación se centra en el análisis de cómo las nuevas formas de participación, más próximas a los modelos de democracia directa y deliberativa, pueden ampliar el papel de los ciudadanos posibilitando su participación en todas las fases del proceso de toma de decisiones.

Roth<sup>1</sup>, citado por del Pino y Colino (2007), identifica tres tipos de beneficios vinculados a la incorporación de la participación ciudadana a la acción pública: corresponsabilización en la gestión de lo público, generación de capital social y contrapeso a los problemas de la democracia representativa. De manera más concreta y exclusivamente en relación con las políticas públicas, se presume que la participación ciudadana en su diseño e implementación mejora su eficacia y legitimidad.

Bajo estos presupuestos se han promovido en los últimos años de manera institucional por diversos organismos internacionales, y también como consecuencia del interés académico en la cuestión, multitud de estudios que analizan, normativa y empíricamente, los procesos de participación ciudadana y sus mecanismos de implementación, especialmente en el ámbito local, ámbito en el que se han dado con mayor profusión<sup>2</sup>. Más recientemente el interés parece centrarse en conocer los resultados de estos procesos participativos, en “empezar a contrastar la verdad empírica de las promesas asociadas a la práctica participativa” (Castellá y Jorbá, 2005:79).

Por lo tanto se dispone en la actualidad de una importante producción científica centrada en la necesidad de la participación como instrumento para la resolución de los problemas de la democracia representativa, en el estudio de las prácticas participativas y más recientemente en la evaluación de la calidad y de los resultados de los procesos participativos.

<sup>1</sup> Roth, R. 2001. Auf dem Wege zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts”, en E. Schröter ed. *Empirische Verwaltungs- und Policyforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Opladen: Leske + Budrich, 133-152.

<sup>2</sup> Básicamente por la existencia de una fuerte apuesta política por la incorporación de la participación ciudadana a la acción pública como medio para lograr una mayor eficacia de las políticas y servicios públicos o dotar de una mayor fortaleza democrática a las instituciones políticas locales.

Sin embargo resulta mucho más dificultoso encontrar evaluaciones de políticas públicas que incorporen la participación ciudadana entre los criterios o referentes de valor que utilizan para juzgar la política<sup>3</sup>. Probablemente esto puede explicarse por la hegemonía de un enfoque de evaluación centrado en los aspectos más instrumentales de la acción de gobierno, orientada exclusivamente al conocimiento de los efectos - preferiblemente netos - de las políticas, un tanto obsesionada por la utilización de herramientas de análisis que refuercen el carácter científico-técnico de la evaluación y menos o nada preocupada por los aspectos políticos de las políticas públicas.

Pero paulatinamente se va imponiendo una visión<sup>4</sup> de la evaluación que enfatiza los aspectos políticos de la acción pública, como única manera de comprender políticas complejas (multisectoriales, multinivel, que abordan problemas complejos, en las que interactúan múltiples actores muchas veces con intereses contrapuestos) y que más allá de preguntarse cómo se han hecho las cosas, se interesa en conocer por qué se han hecho así. Evaluaciones que además de valorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas deben pronunciarse por su capacidad de generación de valor público y que deben incluir entre sus utilidades la rendición de cuentas a los ciudadanos sobre el uso de los recursos públicos.

La realización de evaluaciones con este último enfoque, implica la necesidad de ampliar los referentes de valor en las evaluaciones incorporando criterios que permitan juzgar también el nivel político-estratégico de las políticas.

### ¿POR QUÉ INCORPORAR LA PARTICIPACIÓN COMO CRITERIO DE VALOR EN EVALUACIONES INTEGRALES?

La primera cuestión a abordar en este apartado es el concepto de evaluación integral. Ya Aguilar y Bustelo (2010) advierten que lo que denominan “evaluación estándar” se fundamenta en dos supuestos que se han demostrado falsos: la idoneidad del diseño de las políticas públicas y la suficiencia de la acción gubernamental para el control de la realidad social. Esta visión de las políticas públicas asume como premisas la existencia de una teoría e hipótesis de intervención y unos objetivos claramente explicitados; la presencia de un único actor que adopta decisiones libremente y con una lógica “cartesiana” y, por último, una concepción del ciclo de la política como una sucesión lineal de sus distintas etapas. Desde esta perspectiva teórica, la evaluación tendría un carácter retrospectivo, y se centraría exclusivamente en los resultados de las intervenciones públicas (Ruiz, 2012).

Sin embargo la formulación e implementación de las políticas públicas se caracterizan por su racionalidad limitada derivada de las diferentes interpretaciones que los actores tienen del problema público que está en su origen; la contingencia de las organizaciones cuyos rasgos (estructuras, procesos, etc.) pueden condicionar la consecución de los objetivos previstos y finalmente la insuficiencia del gobierno como actor único en la resolución de los problemas públicos. Por tanto, los supuestos de los que parte la evaluación estándar “no consideran los límites del gobierno”... “mientras sus resultados informan permanentemente acerca de los límites de análisis, estructura, dirección y operación de los gobiernos” (Aguilar y Bustelo, 2010:5).

Por otra parte, la complejidad e interconexión de los problemas públicos exigen un abordaje integral tanto de los problemas como de sus soluciones frente a los análisis fragmentados y descontextualizados que ofrece la “evaluación estándar”. Se trata de generar un enfoque de evaluación que permita valorar políticas públicas que son integrales, capaces de abordar múltiples problemas y que incorporan “elementos de complejidad durante las diversas fases del proceso” (Grau-Soles et al., 2011:70). En otras palabras, de abordar las evaluaciones analizando todo el ciclo de la política y contemplando todas las políticas conexas y la complejidad que les afecta.

Este tipo de evaluación integra el nivel estratégico de las políticas - problemas, diagnósticos, actores, teorías e hipótesis de intervención, formulación y formalización de la intervención e impactos-, sin olvidar los aspectos operativos de su despliegue - objetivos, recursos, procesos y resultados intermedios y finales-. Da, por lo tanto, respuesta a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimación (buen gobierno) y funcionalidad (buena administración).

<sup>3</sup> Aunque en los últimos años se ha incrementado notablemente el número de evaluaciones realizadas sobre la base de la perspectiva naturalista, pluralista o participativa, perspectiva teórica desarrollada a partir de los trabajos de Guba y Lincoln (1987), McKelly (1987) o Monnier (1995), entre otros.

<sup>4</sup> Más allá de los ejemplos nacionales en esta línea, puede considerarse la evolución del enfoque de las evaluaciones de programas financiados con Fondos Comunitarios y más concretamente el impulso por la Comisión Europea desde hace unos años de lo que denomina evaluaciones estratégicas.

Abordar la evaluación integrando el nivel estratégico y operativo de las políticas, implica una dificultad adicional que no se sitúa en el propio proceso evaluador que básicamente sigue siendo el mismo. La diferencia radica en los criterios de valor y en las preguntas de evaluación que los operativizan, en las necesidades de información a las que pretende dar respuesta y, en las recomendaciones que han de servir simultáneamente a ambos niveles de la política.

La evaluación integral tiene que equilibrar referentes como la eficacia o la eficiencia de la acción pública con otros criterios fundamentales de valor público, necesarios además, para poder emitir un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas (Ruiz, 2012). Por esta razón además de los criterios “tradicionales” de evaluación más vinculados al principio de buena administración (relevancia, coherencia, complementariedad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, etc.) es necesario incorporar criterios vinculados al principio de buen gobierno como pertinencia, equidad, cohesión, participación o transparencia, entre otros. Y junto a estos últimos otros criterios *ad hoc* que se relacionan con otros valores sociales que subyacen a cada política concreta.

La evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales se justifica además por tres razones adicionales:

- La naturaleza integral de las políticas públicas señalada más arriba, obliga a analizar hasta qué punto éstas son capaces de integrar la complejidad a través de “fuentes de integralidad”, entre otras, la participación ciudadana (Grau-Soles et al., 2011: 63-84).
- La función de la evaluación como herramienta de transparencia y rendición de cuentas. Desde esta perspectiva y partiendo de la dependencia de la eficacia de las políticas públicas de su diseño –también de su grado de legitimación social- parece lógico pensar que los ciudadanos tengan interés en conocer los diagnósticos realizados y los criterios para la selección de la alternativa adoptada. Así como qué actores participaron, sobre la base de qué criterios participaron unos actores y no otros, qué deliberaciones llevaron a la selección de la alternativa elegida, etc., (Aguilar y Bustelo, 2010)
- Un argumento adicional es si las políticas públicas deben concebirse como el resultado de la concurrencia y competencia entre intereses, en la que resultan ganadores los defendidos por los actores mejor organizados o con más capacidad de hacer llegar sus propuestas o por el contrario es necesario garantizar la igualdad de oportunidades para participar en la elaboración e implementación de las políticas (Villarreal, 2009).

Finalmente, las evaluaciones tienen una utilidad añadida que hace necesaria la evaluación del criterio de participación: contribuir proporcionando información al debate social en torno a un problema público, a las alternativas seleccionadas para resolverlo y a los resultados obtenidos.

Incorporar la participación como criterio de valor en las evaluaciones, implica también una conceptualización previa: ¿qué tipo de participación es relevante al evaluar el diseño y la implementación de las políticas públicas?

Cunill (2008) considera cuatro tipos diferenciados de participación según se relacionen con los intereses (participación social), el desarrollo comunitario orientado a la atención de necesidades y la reproducción social (participación comunitaria), la implicación de los ciudadanos en las instituciones del sistema político (participación política) o la implicación directa en acciones públicas (participación ciudadana).

Dado que el interés de la evaluación de políticas públicas se centra tanto en los aspectos de legitimidad como de eficacia de la decisión y gestión pública (Ziccardi 2004 citado por Villarreal, 2009), la evaluación de la participación debe incorporar tanto la representación de intereses como la participación directa de ciudadanos en las acciones públicas. Además, como indica Cardozo (2008:149) la participación ha de estar alineada con el concepto de gobernanza que contempla tanto la participación de organizaciones y ciudadanos como de “un amplio espectro de interesados” en el diseño e implementación de las políticas.

## LA EVALUACIÓN DEL CRITERIO DE PARTICIPACIÓN EN EVALUACIONES INTEGRALES: EL CASO DE AEVAL

Antes de afrontar la cuestión de cómo evaluar la participación en evaluaciones integrales, resulta interesante conocer si en la práctica se está efectuando dicho análisis en las evaluaciones de políticas públicas y de qué manera se aborda. Para ello se utilizará como estudio de caso la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).

La selección de las evaluaciones de AEVAL como estudio de caso se debe a varias razones. En primer lugar al hecho de que AEVAL es una institución cuya misión principal es la evaluación, tanto de políticas como de servicios y organizaciones públicas. Además la práctica evaluativa de AEVAL es de carácter generalista ya que abarca múltiples sectores de política pública y se centra, en general, en los grandes instrumentos de despliegue de las políticas



públicas. Por otra parte, y como es bien sabido, la evaluación de políticas públicas tiene todavía un muy escaso desarrollo en España<sup>5</sup>, de manera que solo existe evidencia del desarrollo práctico de la evaluación de políticas públicas por parte de AEVAL en la Administración General del Estado y de Iválua en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

Por otra parte, el enfoque de evaluación que ha ido desarrollando la Agencia se corresponde con el concepto de evaluación integral que se ha desarrollado en el epígrafe anterior. Este enfoque de evaluación se ve reforzado por el hecho de que la Agencia incluye entre sus objetivos el de impulsar la transparencia y la rendición de cuentas (AEVAL, 2009) y porque incluso entre los principios básicos de actuación de la propia AEVAL se contemplan los de transparencia y participación<sup>6</sup>.

A pesar de que es en 2007 cuando AEVAL aborda el primer plan de trabajo de evaluaciones, no es hasta 2008 cuando se empieza aplicar –y desarrollar en años posteriores a partir del aprendizaje obtenido en los procesos evaluativos– este enfoque de evaluación. Por esta razón para el análisis de cómo se ha evaluado el criterio de participación en la Agencia, se estudiarán las evaluaciones realizadas por ésta entre este último año y 2014.

Se analizarán por tanto las 26 evaluaciones<sup>7</sup> de políticas y programas realizadas en ese periodo. Estas evaluaciones se centran en intervenciones<sup>8</sup> públicas relacionadas con múltiples sectores de política pública desde medioambiente, pasando por I+D+i, sanidad, educación, políticas económicas o de cooperación al desarrollo, por poner algunos ejemplos.

Para la valoración del grado en que el análisis de la participación se ha incorporado en las evaluaciones revisadas, se han utilizado los siguientes indicadores: la incorporación del criterio de participación como referente de valor, la existencia de preguntas relativas a la participación en la matriz de evaluación<sup>9</sup>, los aspectos que exploran dichas preguntas (actores, mecanismos, proceso, resultados del proceso de participación, etc.), el análisis de la participación que se efectúa en el informe de evaluación y la existencia de recomendaciones en relación con la incorporación de procesos participativos en el diseño, implementación o evaluación de la intervención evaluada.

10 de las 26 evaluaciones realizadas en este periodo, el 38 por ciento del total, incorporan la evaluación del criterio de participación, si bien como se verá más adelante, con una importante variabilidad. De ellas, 8 incorporan el criterio de manera explícita, mientras otras dos lo hacen de manera indirecta a través de otros criterios de valor: en un caso a través del criterio de “gobernanza” y en otro del de “apropiación”.

Aunque esta cifra inicialmente pueda parecer modesta, al analizar su evolución anual se observan importantes incrementos en la incorporación del criterio, tal y como se refleja en el gráfico 1. Entre 2008 y 2010 el número de las evaluaciones que incluyen la participación como criterio de valor se incrementa en más de 33 puntos porcentuales. El cambio de tendencia que se observa en relación con el plan de trabajo 2011 puede explicarse por las características de las evaluaciones que lo integraban, mientras que en 2013 las tres evaluaciones de políticas contempladas incorporan explícitamente el criterio.<sup>10</sup>

Curiosamente es mayor el número de evaluaciones que incluyen preguntas relacionadas con la participación en las políticas públicas, lo que se explica porque algunas se proponen indagar sobre esta cuestión sin contemplar directa o indirectamente la participación como referente de valor. Trece evaluaciones incorporan preguntas que en diez de ellas se orientan a constatar la existencia o no de mecanismos de participación (cuatro plantean si dichos mecanismos son adecuados, sin más precisión). Una evaluación adicional no incluye preguntas pero sí indicadores vinculados al criterio de participación en la evaluación del criterio de pertinencia.

5 Es cierto que existe evaluación en determinados ámbitos sectoriales pero básicamente centrada en proyectos (como puede ser el caso de la cooperación al desarrollo) o con enfoques más próximos a la auditoría que a la evaluación de políticas públicas, como en el caso de las evaluaciones de programas financiados con Fondos Comunitarios.

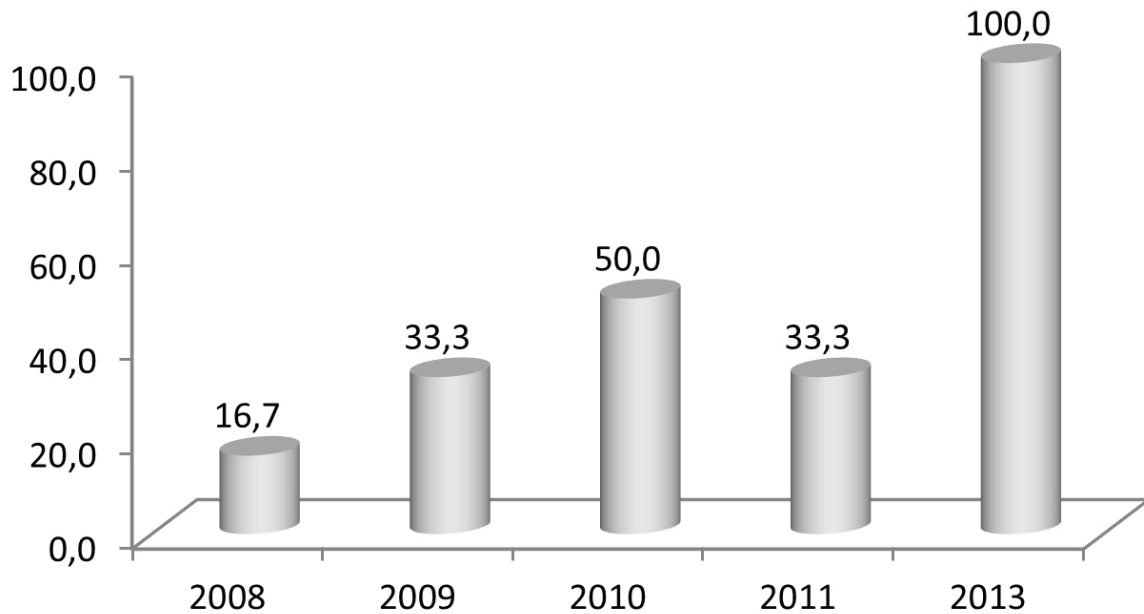
6 Artículos 7 y 8 del Estatuto de la Agencia aprobado por el Real Decreto 1418/2006.

7 Dos evaluaciones más son evaluaciones de servicios públicos que no se incluyen en el análisis y otras dos son estudios o desarrollos metodológicos. Los planes de trabajo de la agencia así como los informes completos de evaluación se pueden consultar y descargar en [http://www.aeval.es/es/productos\\_y\\_servicios/informes/informes\\_evaluacion\\_politicas/](http://www.aeval.es/es/productos_y_servicios/informes/informes_evaluacion_politicas/).

8 Al hablar de intervenciones públicas se engloban tanto políticas como programas.

9 La matriz de evaluación es el documento que guía todo el proceso de evaluación. Está integrada por las preguntas de evaluación, los referentes o criterios de valor con los que se vinculan dichas preguntas, los indicadores que permiten obtener evidencias en relación con las preguntas y las fuentes de verificación o fuentes de información o herramientas o datos que posibilitan construir los indicadores o realizar los análisis.

10 En el Plan de trabajo 2011 se incluían la evaluación de los programas de selección y formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla la Mancha, más próxima a una evaluación de carácter organizativo que de política pública, y la segunda fase de la evaluación de las líneas ICO-PYME centrada básicamente en el análisis del funcionamiento de las Sociedades de Garantía Recíproca y en un análisis comparativo de las políticas autonómicas de financiación de la PYME.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN ANUAL DEL NÚMERO DE EVALUACIONES REALIZADAS POR AEVAL QUE INCORPORAN EL CRITERIO DE PARTICIPACIÓN TANTO DE MANERA EXPLÍCITA COMO A TRAVÉS DE OTROS REFERENTES DE VALOR**

Fuente: elaboración propia

Por lo que respecta a los actores involucrados, en seis evaluaciones se pregunta por la participación de actores concretos, en la mayoría de los casos representantes de intereses, expertos en la política pública evaluada y en cinco casos se hace referencia explícita a la participación de actores institucionales o de las administraciones públicas implicadas, cuya participación en las fases de diseño e implementación de una política pública debería evaluarse bajo el criterio de cooperación. Sólo una evaluación plantea si los actores consultados son representativos de los diferentes intereses existentes.

La mayoría de las matrices no incluye preguntas relativas a la fase del ciclo de la política en la se produce el proceso participativo. Solo cinco se interrogan por la participación en fases concretas primando las preguntas sobre la participación en la fase de diseño. En menor medida existen preguntas relativas a la fase de implementación exclusivamente centradas en los sistemas de seguimiento.

Sólo una evaluación se propone explorar los resultados del proceso participativo en términos de satisfacción de los participantes con dicho proceso y de la incorporación de sus resultados al diseño de la intervención. Incluso va más allá, al añadir una subpregunta que intenta analizar la posible relación entre el grado de aplicación y éxito de las acciones contempladas y el nivel de participación.

Catorce evaluaciones incorporan epígrafes específicos sobre participación en el informe<sup>11</sup>, en tres de ellas sin que se haya contemplado el criterio de participación y sin que existan preguntas concretas sobre esta cuestión en la matriz de evaluación. Tres informes más no incorporan un epígrafe concreto pero si diversas referencias a lo largo del texto.

En general, diez evaluaciones, el análisis de la participación es de carácter descriptivo centrándose en la constatación de la existencia (o inexistencia) de procesos participativos, la tipología de los actores participantes en el proceso o de los mecanismos de participación articulados. Cuatro evaluaciones además profundizan en algunos aspectos como la disponibilidad de información o el funcionamiento de los instrumentos de participación.

Finalmente ocho informes efectúan recomendaciones en relación con la participación. Estas recomendaciones se orientan hacia el establecimiento o reforzamiento de mecanismos de participación en todas las fases del ciclo de las intervenciones evaluadas. En un caso se propone el aporte de información y

<sup>11</sup> Los informes de AEVAL se estructuran en una introducción, un capítulo dedicado al análisis del contexto y de la lógica de la intervención, un capítulo dedicado al enfoque, metodología y herramientas utilizadas en la evaluación, otro dedicado al análisis e interpretación de la información obtenida en el proceso de evaluación y finalmente un capítulo de conclusiones y recomendaciones.

formación para promover una mayor “participación pública”, en otro potenciar la participación ciudadana “más allá de la participación de intereses y la información y consulta pública” y en otro la incorporación de todos los actores implicados en la política evaluada y finalmente un informe recomienda incorporar la participación también en los procesos de evaluación. La tabla 1 muestra de marea esquemática los resultados del análisis realizado.

**TABLA 1. EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EVALUACIONES DE AEVAL: INCORPORACIÓN DEL CRITERIO, PREGUNTAS DE EVALUACIÓN, REFLEJO EN EL INFORME Y RECOMENDACIONES RELACIONADAS**

| Evaluación   | ¿Contempla el criterio de participación?       | ¿Existen preguntas relativas al criterio de participación en la matriz de evaluación?  | ¿Cómo se incorpora la evaluación del criterio al texto del informe?   | ¿Existen recomendaciones relativas a la participación?   |
|--|--|--|---|--|
| <b>Ayudas financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en las Áreas de influencia socioeconómica de la Red de Parques nacionales.</b> | Si   | En la elaboración y el diseño de la intervención ¿Han sido consultados expertos, agentes sociales afectados, otras AAPP?<br><br>Y en general, ¿se han establecido mecanismos de consulta con los principales agentes afectados?  | Epígrafe específico relativo a transparencia y participación. Se identifican actores que han participado en los trámites de audiencia previos al diseño normativo y concesión de las ayudas. Se valora la disponibilidad de información y la existencia de mecanismos de participación en los distintos Parques Nacionales evaluados. | No existen recomendaciones específicas pero en el texto del informe se plantea la necesidad de incorporar mecanismos de participación en los Parques Nacionales como condición básica para la puesta en marcha de planes de desarrollo sostenible. |
| <b>Política de bonificación y reducción de cuotas de la Seguridad Social.</b>  | No   | No   | No  | No   |
| <b>Participación de la Administración General del Estado en el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.</b>                              | No   | No   | No  | No   |
| <b>Sistema de Gestión Colectiva de los Derechos de Propiedad Intelectual (Primera Fase).</b>   | No   | No   | No  | No   |
| <b>Sistema General de Becas Educativas</b>   | No   | No   | No  | No   |
| <b>Política de Mejora del Sistema de Transferencia de Tecnología a las empresas.</b>   | No   | No   | No  | No   |
| <b>Programas de formación de la cooperación española: programa PIFTE.</b>  | No, se evalúa bajo el criterio de apropiación. | ¿En qué medida los países socios lideran los procesos de los programas de formación PIFTE?<br>¿En qué medida participan las instituciones de cada país en la definición de objetivos generales y específicos de la formación para el fortalecimiento institucional?<br>¿En qué medida participan los países socios en.<br>– el diseño de la formación institucional aportando la identificación de necesidades.<br>– en la docencia?<br>¿En qué medida los países socios conocen y participan en el seguimiento y evaluación de los programas? | Se incluye un epígrafe específico en el apartado relativo a la detección de necesidades formativas.   | Consolidar la participación en la política cooperación en el Plan director de la cooperación española.<br><br>Reforzar los órganos de participación en el programa.  |
| <b>Medidas de Racionalización y Mejora de la Gestión de la Incapacidad Temporal.</b>   | No   | No   | No  | No   |

| Evaluación  | ¿Contempla el criterio de participación?      | ¿Existen preguntas relativas al criterio de participación en la matriz de evaluación?  | ¿Cómo se incorpora la evaluación del criterio al texto del informe?   | ¿Existen recomendaciones relativas a la participación?  |
|---|---|--|---|---|
| Sistema de Gestión Colectiva de los Derechos de Propiedad Intelectual (Segunda Fase).                 | No  | No   | No  | No  |
| Programa Aprendiendo a Exportar (APEX)  | No  | No   | No  | No  |
| Política de Bonificación y Reducción de Cuotas de la Seguridad Social para personas con discapacidad. | No  | No   | No  | No  |
| Plan Nacional de Transición a la Televisión Digital Terrestre.  | No  | No   | No  | No  |
| Gestión y Funcionamiento de las Confederaciones Hidrográficas.  | Si  | En la elaboración y el diseño de la intervención, ¿han sido consultados expertos, agentes sociales afectados, otras Administraciones Públicas? ¿Y el Consejo del Agua? ¿Y las ONG?   | Se incluye un epígrafe específico en el apartado de planificación hidrológica. Carácter descriptivo incluye información relativa al número de personas participantes, valoración por estas de distintas cuestiones sobre el proceso participativo así como una tipología de participantes para la Cuenca del Guadiana.<br><br>Se incluye un epígrafe específico de carácter analítico en conclusiones derivado del hecho de que uno de los objetivos de la Directiva Marco de Agua es la participación pública. | Potenciar la participación ciudadana –más allá de la participación de intereses y la información y consulta pública- en la gestión de los organismos de cuenca así como la cantidad y calidad de la información suministrada con el objetivo de desarrollar una auténtica “ciudadanía de cuenca”. |
| Plan Estratégico de Seguridad Vial 2005-2008.   | No, se evalúa bajo el criterio de gobernanza. | ¿En qué medida participan los agentes sociales en el sistema de seguimiento del Plan? (incluye subpreguntas relativas a la participación en el sistema de seguimiento del plan).<br><br>¿En qué medida participan los propietarios de las acciones y los agentes sociales en el diseño del plan y de las acciones mismas?:<br>– ¿Se habilitó un sistema de participación adecuado?<br>– ¿Se incorporó las sugerencias hechas por los actores?<br>– ¿Están satisfechos los actores con su participación?<br>– ¿Existe relación entre el grado de aplicación y éxito conseguido en las acciones y el grado de consulta que se hizo con los agentes afectados?<br><br>¿En qué medida se ha incorporado la capacidad de actuación de los propios agentes sociales? | Descripción genérica de los órganos de participación.<br><br>Se señala la inexistencia de órganos específicos de participación.<br><br>Epígrafe específico de análisis en relación con un área estratégica del Plan relativa a la participación de la sociedad civil, en el que se señalan los déficits del Consejo Superior de Seguridad Vial cómo órgano de participación, con un peso excesivo de la representación de intereses frente a la participación ciudadana.  | Ampliación de la participación a todos los actores implicados en la política.<br><br>Sistema de participación pública para todas las fases del plan incluida la evaluación.   |
| Evaluación Intermedia del Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración.                               | No  | No   | Epígrafe descriptivo de los actores, contenidos, y mecanismos de participación en la elaboración del Plan.<br><br>Epígrafe analítico sobre la participación en el diseño del Plan.  | No  |

| Evaluación  | ¿Contempla el criterio de participación? | ¿Existen preguntas relativas al criterio de participación en la matriz de evaluación?   | ¿Cómo se incorpora la evaluación del criterio al texto del informe?  | ¿Existen recomendaciones relativas a la participación?   |
|---|--|---|--|--|
| <b>Vacaciones para mayores y Termalismo Social.</b>   | No                                       | No aparecen preguntas en la matriz de evaluación.   | Epígrafe específico relativo a la participación de los actores interesados en la articulación de los programas en el que se constata la inexistencia de vías de participación directa en el diseño y gestión de los programas. | No   |
| <b>Gestión y funcionamiento de las Demarcaciones de Costas.</b>   | No                                       | No aparecen preguntas en la matriz de evaluación pero sí indicadores: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Grado de participación de actores (institucionales, sociales y expertos) en la identificación y solución del problema.</li> <li>– Grado de consenso en la identificación del problema.</li> <li>– Grado de consenso social (conflictos) en la intervención.</li> <li>– Grado de consenso expertos en la intervención.</li> <li>– Presencia de actores interesados en el proceso previo.</li> </ul> | Diversas referencias a lo largo del texto a déficits de participación en política de costas.   | Información y formación para promover una mayor participación pública. Se propone como ejemplo de buena práctica a la Comisión de participación en la ordenación y gestión del litoral de Andalucía. Foros de consulta y participación en Demarcaciones y Servicios de Costas. Habilitar ámbitos y mecanismos de participación ciudadana en los procesos de gestión del litoral. |
| <b>Programa de Ayudas a la reindustrialización.</b>   | Si                                       | ¿Participan en la articulación del programa los interlocutores relevantes?  | Epígrafe de carácter descriptivo en el que se señala como vía de participación el desarrollo de acciones de difusión del programa.   | No   |
| <b>Estrategia de Cuidados Paliativos del Sistema Nacional de Salud.</b>                                   | No                                       | No aparecen preguntas en la matriz de evaluación.   | Diversas referencias a lo largo del informe de evaluación sin que exista un epígrafe específico.   | Valorar explorar las diferentes opciones posibles que permitan una mayor participación ciudadana en el diseño y evaluación de la estrategia.   |
| <b>Líneas ICO-PYME (Primera Fase)</b>   | No                                       | No  | No   | No   |
| <b>Plan Español de Energías Renovables 2005-2010.</b>   | Si                                       | ¿Existen mecanismos adecuados de coordinación, participación y seguimiento de las AA.PP y de los agentes implicados, institucionales y sociales?<br>¿En qué medida los agentes del sector participan en el seguimiento del PER?<br>¿Ha sido diseñado el PER contando con la participación de los agentes sociales e institucionales pertinentes?  | Epígrafe de carácter descriptivo sobre comunicación y participación. No analiza ni actores, ni mecanismos, ni proceso ni resultados.   | Sistemas de participación pública en la elaboración, implementación, seguimiento y evaluación del Plan.  |
| <b>Programas de Selección y Formación de la Escuela de Administración Regional de Castilla la Mancha.</b> | No                                       | No  | No   | No   |
| <b>Trabas administrativas para la creación de empresas.</b>   | Si                                       | ¿Existen mecanismos adecuados de cooperación entre los gestores de las medidas y los emprendedores?<br>¿En qué medida los agentes participan en el diseño y seguimiento de las medidas?   | Breve referencia en el texto en relación con los convenios con Cámaras de Comercio como instrumento de participación en Plan de Acción de Reducción de Cargas Administrativas.   | No   |



| Evaluación  | ¿Contempla el criterio de participación? | ¿Existen preguntas relativas al criterio de participación en la matriz de evaluación?  | ¿Cómo se incorpora la evaluación del criterio al texto del informe?  | ¿Existen recomendaciones relativas a la participación? |
|---|--|--|--|--|
| Plan de Medidas de Mejora de los Servicios de Sanidad Exterior. | Si                                       | ¿Han participado en la articulación del Plan los principales actores?  | Referencia en el epígrafe de formulación del plan a la inexistencia de procesos de participación de los actores institucionales. | No   |
| Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2008-2012.               | Si                                       | ¿Las organizaciones o instituciones participantes son representativas de los diferentes intereses existentes?<br>¿Han existido mecanismos de participación de la sociedad civil en el diseño de la política y en el diseño de sus objetivos? | Epígrafe descriptivo en el que se incluyen referencias a la participación de actores institucionales y ciudadana.                | No   |
| Formación para el Empleo de los Empleados Públicos.             | Si                                       | ¿En qué grado participan los interlocutores relevantes en el modelo formativo?   | Epígrafe analítico sobre actores, mecanismos y ámbitos de participación en el diseño e implementación del programa.              | No   |

Fuente: elaboración propia.

A modo de conclusión podría afirmarse que aunque la presencia de la participación como criterio de valor no puede considerarse anecdótica en las evaluaciones de la Agencia, no es menos cierto que el hecho de que en ocasiones no se identifique como un criterio con identidad propia, de que no se contemplen preguntas en las matrices de evaluación, o que éstas se limiten a constatar la existencia o no de procesos participativos, que en los informes de evaluación se analice de manera limitada o que las recomendaciones relativas a este tema –cuando existen– sean bastante genéricas, refuerza la necesidad de definir cómo evaluar el criterio si se pretende ir más allá de una evaluación puramente formal.

## DIMENSIONES, PREGUNTAS E INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EVALUACIONES INTEGRALES

Una cuestión previa a considerar a la hora de definir cómo evaluar el criterio de participación en evaluaciones de políticas públicas, son los propósitos de este tipo de evaluación, que no son otros que aportar información para la comprensión y transformación de las políticas, ayudar a mejorar los procesos de toma de decisiones, profundizar en el grado de legitimación social de la acción pública, y por otra parte, conocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras y dotar de mayor transparencia a los gobiernos.

Por esta razón, de la misma manera que la evaluación analiza la política para poder valorar sus resultados pero no sustituye – ni aspira a sustituir– el estudio de la política, tampoco la evaluación del criterio de participación en las evaluaciones de políticas públicas puede sustituir los análisis y evaluaciones de procesos participativos. Por lo tanto las evaluaciones de políticas públicas deben incorporar el criterio de participación pero de manera que su evaluación resulte equilibrada con los restantes criterios de valor que, conjuntamente, posibilitan alcanzar un juicio global sobre la política pública evaluada. La evaluación de la participación no se puede abordar, en consecuencia, con el nivel de profundidad con el que se realizan las evaluaciones monográficas de procesos participativos.

Hecha esta precisión, el primer análisis a realizar tiene que centrarse forzosamente en la metodología y herramientas que habitualmente se utilizan en las evaluaciones de procesos participativos.

La revisión de la literatura relativa a teoría y práctica de la evaluación de procesos participativos realizada, muestra que existe un importante grado de acuerdo sobre en qué centrarse a la hora de evaluar dichos procesos.

Rodríguez García et al. (2011) enfocan esta evaluación desde el punto de vista de sus efectos o rendimientos e identifican cuatro grupos de ellos:

- Procedimentales: relativos a los procesos políticos a partir de los que se produce la toma de decisiones y que se centran en el nivel de representatividad de los participantes, en la calidad del proceso deliberativo o en la garantía de igualdad en la decisión final.
- Eficacia decisoria: que implican la transformación de las decisiones en políticas, servicios o iniciativas públicas cuya ejecución, además, se corresponda con lo decidido.

- Cívicos: que suponen el reforzamiento de la capacidad de los actores al abordar los asuntos públicos, en definitiva la generación de capital social.
- Participativos: que se traducen en una mayor implicación política de los ciudadanos.

Dado que nuestro interés se centra en la evaluación de la política y no del proceso participativo, parece lógico pensar que los dos primeros tipos de rendimientos identificados por los autores citados sean los más relevantes, ya que se relacionan directamente con la génesis e implementación de una política pública.

Por su parte Castellá y Jorbá (2005) se centran en dos dimensiones para la evaluación de procesos participativos, proceso y resultados, y proponen un conjunto de criterios de evaluación. En lo que respecta a la dimensión resultados sus criterios coinciden con lo que Rodríguez García et al. (2011) denominan rendimientos cívicos y de eficacia decisoria. Interesa por tanto centrarse en su propuesta de criterios para la evaluación de la dimensión proceso. Nuevamente esta propuesta muestra una gran concordancia con la que efectúan Rodríguez García et al. para la evaluación de los rendimientos procedimentales y más concretamente con aquellos directamente vinculados al diseño e implementación de la política.

De los cuatro atributos de los procesos de participación propuestos por las autoras (objetivos, contenidos y adecuación de los resultados a los objetivos iniciales; iniciativa y gestión del proceso; participantes; diseño y encaje del proceso en el sistema participativo) se consideran relevantes para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales los siguientes:

- Iniciativa y gestión del proceso desde el punto de vista de sí los responsables de la política evaluada han incorporado procesos de participación en la fase de diseño e implementación y con qué finalidad.
- Participantes: desde el punto de vista de la incorporación de actores que representen la pluralidad de posiciones existentes en relación con el problema público y las posibles alternativas de solución.
- Diseño y encaje del proceso en el sistema participativo en relación con el suministro de información plural y clara que permita generar una posición, la intensidad de la participación en función del papel que se asigna en el proceso a los actores: información, comunicación, consulta, deliberación y participación en la toma de decisiones (Arnstein, 1971, citado por las autoras) y, finalmente, el desarrollo de los procesos de deliberación.

Jorbá et al. (2007) identifican cinco ámbitos de evaluación de los procesos participativos – contexto, participantes, temática, método y resultados- y proponen también criterios (subcriterios desde la perspectiva de la evaluación de la política) para la evaluación de estas dimensiones. Se trata de subcriterios operativos muchos de los cuales podrían ser aplicables a evaluaciones integrales. Anduiza y de Maya (2005) dan un paso más en la operativización de la evaluación de la participación elaborando una propuesta de indicadores para su medición.

Sobre la base de estos cuatro trabajos se ha elaborado la propuesta de dimensiones, preguntas e indicadores que podrían aplicarse a la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales.

Inicialmente se han considerado dos dimensiones: proceso y resultados. La inclusión de la dimensión proceso se justifica porque las características del proceso de participación, el modo en que se haya desarrollado, constituyen una variable explicativa de sus resultados.

Por otra parte, el enfoque y los aspectos analizados en la evaluación del proceso participativo que efectúan los trabajos citados, coinciden en gran medida con lo que Rodríguez García et al. (2011) denominan resultados procedimentales. Por esta razón, finalmente se propone centrar la evaluación de la participación en evaluaciones integrales en los resultados tanto procedimentales como de eficacia decisoria de los procesos de participación en la política objeto de evaluación. Los subcriterios que podrían ser aplicables, siempre desde la perspectiva de equilibrio en la evaluación de los distintos criterios de valor evaluados serían los siguientes:

- Resultados procedimentales:
  - o Iniciativa: compromiso en relación con los resultados de la participación.
  - o Participantes: diversidad y representatividad.
  - o Diseño del proceso: difusión y calidad de la información, intensidad de la participación y calidad del proceso deliberativo.
- Resultados de eficacia decisoria:
  - o Influencia en los resultados.
  - o Correspondencia de la política con el problema y las necesidades sociales derivadas.
  - o Adecuación de los resultados a los procesos decisorios.

**TABLA 2. PROPUESTA DE SUBCRITERIOS, PREGUNTAS, INDICADORES Y FUENTES DE VERIFICACIÓN PARA LA EVALUACIÓN DEL CRITERIO PARTICIPACIÓN EN EVALUACIONES INTEGRALES**

| SUBCRITERIO                       | ATRIBUTO                  | PREGUNTAS  | INDICADOR   | FUENTES  |
|-----------------------------------|---------------------------|--|---|--|
| <b>Resultados Procedimentales</b> | <b>Iniciativa</b>         | ¿Se han impulsado mecanismos de participación en la fase de diagnóstico y diseño y/o en la de implementación? ¿Cuáles?   | Existencia de un proceso participativo.<br>Tipología de mecanismos de participación utilizados.   | Análisis documental.<br>Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores y entrevista a responsables del diseño e implementación de la política. |
|                                   |                           | ¿Por qué razones y con qué objetivos se ha impulsado el proceso de participación?  | Existencia de objetivos explícitos en relación con el proceso de participación.   | Análisis documental.<br>Entrevista cualitativa a responsables del diseño e implementación de la política.  |
|                                   |                           | ¿Se asume por los responsables del diseño e implementación de la política algún compromiso de traslación de los resultados del proceso participativo al diseño o implementación? | Existencia de compromisos explícitos en relación con los resultados del proceso de participación.   | Análisis documental.<br>Entrevista cualitativa a responsables del diseño e implementación de la política.  |
|                                   | <b>Participantes</b>      | ¿Están representados todos los actores identificados como relevantes para la política en el proceso de participación?  | Grado de pluralismo existente en el grupo de actores participantes.   | Análisis documental.<br>Mapa de actores.<br>Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
|                                   |                           | ¿Se ha garantizado suficientemente la pluralidad de posiciones en relación con el problema y las posibles alternativas?  | Proporción de actores participantes sobre el total de actores identificados.  | Análisis documental.<br>Mapa de actores.<br>Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
|                                   |                           | Las organizaciones o instituciones participantes ¿son representativas de los diferentes intereses existentes?  | Percepción del grado de representatividad de organizaciones e instituciones.  | Análisis documental.<br>Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
|                                   | <b>Diseño del proceso</b> | ¿Se ha contado con información suficiente y clara en relación con el diagnóstico del problema y las posibles alternativas?   | Percepción positiva de la calidad de la información suministrada.   | Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
|                                   |                           | ¿Con qué papel participan los actores?   | Valoración en función de la escala de intensidad de la participación de Arnstein.   | Análisis documental.<br>Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
|                                   | <b>Eficacia decisoria</b> | <b>Influencia</b>  | Los actores participantes ¿consideran que su participación ha influido en el diagnóstico y el diseño de la política o en su implementación? | Percepción positiva de los resultados del proceso participativo en el diseño o implementación de la política.  |
| <b>Pertinencia</b>                |                           | Los actores participantes ¿consideran que la política da respuesta a todas las facetas del problema y a las necesidades sociales derivadas del mismo?                            | Percepción positiva de la manera en que la política pública aborda el problema y las necesidades sociales derivadas.                        | Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |
| <b>Adecuación</b>                 |                           | El diseño o la implementación de la política ¿Ha incorporado las decisiones y acuerdos alcanzados a través de las deliberaciones?  | Percepción positiva de la traslación de decisiones y acuerdos al diseño de la política.   | Encuesta o entrevista cualitativa o grupo de discusión a/con actores.  |

Fuente: Elaboración propia.

Existiría además un subcriterio previo obvio: si en el proceso de diseño o implementación de la política se ha articulado algún proceso participativo.

La tabla anterior (tabla 2), muestra la propuesta de matriz de evaluación con subcriterios, preguntas, indicadores y fuentes de verificación para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales.

Una cuestión adicional a considerar a la hora de evaluar el grado de participación ciudadana o de los diferentes grupos de interés, es conocer qué factores pueden afectar a la eficacia de esta participación desde el punto de vista del diseño e implementación de las políticas.

Un estudio de caso realizado en 2013 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), complementado con una revisión de la literatura relativa a evaluaciones de procesos participativos, señala que no existe evidencia empírica concluyente sobre el impacto de los procesos participativos en la eficacia de las políticas públicas. Algunos de estudios (Mansuri y Mao, 2011; Gaventa y Barret, 2010)<sup>12</sup>, coinciden en señalar como factores explicativos del éxito de las experiencias analizadas con resultados positivos, la existencia de alianzas entre los actores, de organizaciones representativas y de un gobierno comprometido con la rendición de cuentas. Mientras que el incumplimiento y la falta de implementación de las decisiones adoptadas en los procesos participativos por parte de los gobiernos y la existencia de trabas burocráticas o incluso la obstrucción de los esfuerzos de los actores explicarían los peores resultados de otras experiencias (BID, 2013).

Parece por lo tanto y como cuestión previa que la evaluación de la participación debería complementarse con la evaluación de dos criterios adicionales: transparencia y responsabilidad (o comportamiento de los responsables de la política evaluada en relación con la rendición de cuentas).

## CONCLUSIONES

El interés existente por la cuestión de la participación ciudadana tanto en el ámbito académico como político tiene su origen en la preocupación por dar respuesta a los problemas que en la actualidad tiene la democracia representativa, especialmente el de la desafección ciudadana. Sin embargo en los últimos años surge como nuevo punto de interés la participación en los procesos de toma de decisiones. Además de la utilidad de la participación para promover entre los ciudadanos una mayor corresponsabilización en lo público, generar capital social o actuar como contrapeso frente a los problemas de la democracia representativa, este nuevo ámbito de análisis de la participación ciudadana da más énfasis a sus efectos respecto de la legitimación y eficacia de las políticas públicas.

En la actualidad se dispone de una importante producción científica centrada en los ámbitos señalados a los que más recientemente se ha unido el interés por la evaluación de procesos participativos. Sin embargo no es frecuente encontrar evaluaciones de políticas públicas que incorporen la participación como criterio de valor a la hora de juzgar las políticas públicas.

Una posible explicación puede encontrarse en el enfoque hasta ahora más prevalente de la evaluación, interesado en los aspectos operativos de las políticas públicas, centrado exclusivamente en el grado de cumplimiento de los objetivos, un tanto obsesionado por reforzar el carácter científico-técnico de la evaluación y nada preocupado por los aspectos políticos de las políticas.

Sin embargo, paulatinamente va ganando terreno un enfoque integral de la evaluación de políticas públicas, capaz de comprender políticas complejas que dan respuesta a problemas complejos, que necesariamente para alcanzar esta comprensión y poder valorar los resultados obtenidos debe abordar todo el ciclo de la intervención y en consecuencia integrar el nivel político-estratégico de la política y el nivel operativo y que debe dar respuesta a las necesidades derivadas de la doble función de gobierno: legitimidad y funcionalidad.

Esto implica que las evaluaciones integrales necesariamente han de equilibrar referentes como la eficacia o la eficiencia de la acción pública con otros criterios fundamentales de valor público, que conjuntamente posibilitan la emisión de un juicio de valor más integral sobre las políticas públicas. Entre estos criterios de valor público se encuentra el de participación.

El análisis de cómo se ha incorporado la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales de políticas públicas, utilizando como estudio de caso las evaluaciones realizadas por AEVAL a los largo de siete años, no arroja los resultados positivos que esperaríamos encontrar en este tipo de evaluaciones. Si bien no puede considerarse que la incorporación del criterio de participación en las evaluaciones de la Agencia sea

<sup>12</sup> Mansuri, G., y V. Rao, 2011. *Localizing development*. Washington: Banco Mundial. Gaventa, J., y G. Barrett. 2010. "So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement", *IDS Working Paper* 347.

algo anecdótico, no es menos cierto que el desarrollo práctico de su evaluación presenta bastantes déficits: en ocasiones no se identifica como un criterio con identidad propia, a veces no se incluyen preguntas en las matrices de evaluación, la mayoría de estas preguntas se limitan a constatar la existencia o no de procesos participativos, la escasa extensión dada a su evaluación en los informes o el carácter genérico de las recomendaciones relativas a esta cuestión, cuando existen.

Todo ello refuerza la necesidad de definir cómo abordar la evaluación del criterio de participación en evaluaciones integrales si se pretende ir más allá de una evaluación puramente formal. Esta definición ha de partir de una limitación previa: el equilibrio en la evaluación del criterio de participación con los restantes criterios de valor, que en conjunto permiten alcanzar un juicio global sobre la política pública. Por lo tanto la evaluación del criterio de participación nunca podrá alcanzar en este tipo de evaluaciones la profundidad de análisis con que se abordan las evaluaciones monográficas de procesos participativos.

Con todo, es preciso recurrir a las dimensiones y criterios utilizados por estas últimas evaluaciones, adaptándolos a los requerimientos de las evaluaciones integrales. Respecto de las dimensiones a evaluar y los criterios aplicables en evaluaciones monográficas de procesos de participación, existe un elevado grado de consenso, señalándose como dimensiones clave el diseño del proceso participativo, los participantes, el método y los resultados.

Del conjunto de dimensiones y criterios aplicables son relevantes para la evaluación de la participación en evaluaciones integrales, aquellos que se relacionan directamente con la génesis y la implementación de la política. Por esta razón de todos ellos se propone seleccionar los relacionados con la dimensión resultados y dentro de ésta los de carácter procedimental y de eficacia decisoria.

Con la propuesta que se efectúa, la evaluación de la participación en evaluaciones integrales se centrará en el conocimiento de si el proceso participativo responde o no a una voluntad clara de incorporar la voz de los ciudadanos y de los grupos de interés al diseño o implementación de las políticas y con qué grado de compromiso, si se han considerado como valores principales la pluralidad y la diversidad y si la política incorpora en su diseño o implementación los resultados de los procesos participativos.

## REFERENCIAS

- AEVAL. (2009). *La función evaluadora: Principios orientadores y directrices de actuación en la evaluación de políticas y programas*. Madrid. Ministerio de la Presidencia.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Aguilar Villanueva, L.F. y Bustelo, M. (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n.º 4.
- Anduiza, Eva y de Maya, Sergi. (2005). “La qualitat en la participació: una proposta d’indicadors”. *Finestra Oberta* 43:7-72.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *De la participación a las políticas: evaluación del impacto de la participación ciudadana en el mercado de Lima*. Foro Nacional Internacional.
- Cardozo Brum, Myriam. (2008). “Gestión y evaluación participativa en políticas sociales”. *Política y Cultura* 30: 137-163.
- Castellá, Carola y Jorba, Laia. (2005). “Evaluación de las experiencias participativas en la gestión local de Cataluña: potencialidades y amenazas”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 32: 79-98.
- Cunill Grau, Nuria. 2008. “La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada”, en Mariani, R., coord., *Contribuciones al debate: Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. PNUD-UE.
- Del Pino, Eloísa y Colino, César. (2007). “Un fantasma recorre Europa: renovación democrática mediante iniciativas de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España).” *Documento de trabajo 07-06*. Unidad de Políticas Comparadas. CSIC.
- Font Fábregas, Joan. (2004). “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Ziccardi, A., ed., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*.
- Gaventa, J., y G. Barrett. 2010. “So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement”, *IDS Working Paper* 347.
- Grau-Solés, Marc, Iñiguez-Rueda, Lucipinio, Subirats, Joan. (2011). “¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional”, *Athenea Digital* 11: 63-84.
- Irrazábal, Ignacio. (2005). “Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina: experiencias en Argentina, Chile, Perú y Paraguay”. BID.



- Jorbá, Laia, Martí, Joel y Parés, Marc. (2007). “La qualitat en la participació: orientacions per a l’avaluació participada”. *Finestra Oberta* 51: 5-45.
- Mansuri, G., y V. Rao, 2011. *Localizing development*. Washington: Banco Mundial.
- Parra Ramírez, Esther. (2007). “La participación ciudadana en el ámbito de las políticas públicas”. *Reflexión Política* 9:76-87.
- Rodríguez García, M.ª Jesús, Mateos Mora, Cristina, Navarro, Clemente. (2011). “La evaluación de los mecanismos de participación ciudadana a través de sus rendimientos. El caso de la feminización de los presupuestos participativos de Sevilla”. *Revista Internacional de Organizaciones* 7: 175–191.
- Rodríguez Herrero, Gorka. (2011). “La descentralización y la participación ciudadana a debate: un escenario de futuro complejo”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 5.
- Ruiz Martínez, Ana. (2012). “Panorámica actual de la evaluación de políticas públicas”. *Presupuesto y Gasto Público* 68:13-23.
- Sol Arriaza, Ricardo. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. FLACSO.
- Ziccardi, Alicia. *Los actores de la participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Sociales UAM. MIMEO.

## RECENSIONES

Parrado, Salvador. *El análisis de la gestión pública*. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2015.

Charles W. Mills, célebre sociólogo norteamericano, dedicó varios capítulos de su *La imaginación sociológica* a criticar con mordacidad la manía de escribir de forma enrevesada y casi ilegible que predominaba entre los ambientes académicos de su época, para no decir prácticamente nada. Stanislav Andreski, John Kenneth Galbraith y Alvin Gouldner en algunos párrafos de sus obras corroboran tal aserto y llegan a elaborar una sociología de escribir mal. Según ellos en la academia contemporánea triunfarían aquellos autores que peor escriben y que, por tanto, son más difícilmente comprendidos, pues esto les daría un aura de profundidad académica y los separaría del común de los mortales incapaces de escribir sin ser entendidos. No dejaría de ser un trasunto académico del viejo relato del traje nuevo del emperador, según el cual todo el mundo se da cuenta de la vaciedad del contenido de sus obras pero nadie osa advertirlo por vergüenza o por ser tratado de ignorante. Esta perniciosa tendencia es por desgracia también muy frecuente en el ámbito de las ciencias administrativas y muy en especial en el ámbito de la gestión pública, donde domina, salvo honrosas excepciones, un estilo literario vacío, poblado de neologismos sin sentido y con contenidos huecos plagados de tópicos. Por tanto de ser cierta la afirmación de Mills este libro que aquí analizamos debería tener muy poco futuro, pues es un libro claro, lleno de contenidos e interesantes reflexiones, con ideas y propuestas y sobre todo muy bien escrito, con un estilo literario claro y en muchas ocasiones hasta ameno, algo rara vez visto en un libro de estas características. El autor evita el fárrago estadístico y la formalización matemática y hace propuestas de política (no olvidemos que la gestión pública es una de las ciencias políticas y como todas ellas está influida por valores e ideologías) lo cual no reduce en absoluto el rigor académico del escrito. Además abunda en ejemplos prácticos de gestión aplicables a nuestro contexto político-administrativo, lo que es muy de agradecer dado que la mayor parte de los trabajos de esta índole, al ser traducciones de textos norteamericanos o británicos no se adecuan a las características de gestión propias de nuestro entorno.

Es un trabajo muy comprensivo, que incluye aspectos como la gestión financiera o la gestión de la información en las administraciones públicas, algo que tampoco es muy habitual encontrar en la literatura de nuestro entorno, y sobre todo porque se abre a nuevas perspectivas de gestión como los partenariados público-privados o las externalizaciones, que no gozan en nuestro país de buena prensa al ser identificadas con una suerte de hegemonía del neoliberalismo y del llamado pensamiento único. De

hecho este tipo de propuestas confundidas con privatizaciones, cuando no son tal, han despertado una tenaz campaña de oposición en determinados sectores de la opinión pública, y han sido incluso revertidas judicialmente, cuando no implican más que un cambio en la forma en que se prestan los servicios públicos, sin que se produzca una renuncia expresa al suministro estatal de servicios públicos. Sus propuestas son moderadas dentro del actual marco de prestación pero dada la casi nula cultura en ciencias administrativas de la mayor parte de los trabajadores públicos (su formación es casi toda ella jurídica, salvo algunos cuerpos) y, por tanto, del conocimiento de realidades administrativas ajenas a la nuestra, es muy probable que sean tratadas como un producto ideológico del capitalismo más salvaje y por tanto rechazadas a priori por estos, cuando merecerían ser por lo menos discutidas.

Otra de las virtudes de este libro es la de abrir la puerta a muchos debates académicos en el área de la gestión pública. Yo quisiera discutir dos, que quizás no sean aquellos a los que el autor dedique más atención, pero sí que me parecen del suficiente interés para abordarlo, dado que son a mi entender centrales para entender la naturaleza de la gestión pública. No quiere este decir que la gestión de recursos humanos, la confianza, o el excelente análisis que se realiza de la función directiva en las administraciones públicas sean de poca relevancia, sino que queremos discutir aquí los aspectos que se refieren a la propia naturaleza de la gestión pública como disciplina diferenciada. El primero es el que se refiere al viejo debate sobre la distinción entre gestión pública y privada y su conclusión es a mi entender es correcta. A pesar de sus semejanzas ambas son distintas en esencia y no pueden ser asimiladas fácilmente, o como decía el título de un clásico artículo sólo son parecidas en sus aspectos más superficiales. Es correcta, además de porque está condicionada por objetivos de corte político como la equidad y por la distinta motivación de sus respectivos directivos, porque la pública no está ni puede estar por su propia naturaleza sometida a un cálculo racional de beneficios y costes, y este es un aspecto que casi nunca se aborda en este debate. Ludwig von Mises en un pequeño libro llamado *Burocracia*, muy desconocido en nuestros ámbitos académicos plantea el problema en términos diferentes a los habitualmente tratados en lo que respecta a este debate. Para este autor el gestor de una administración privada está condicionado (directamente si es el propietario e indirectamente por los mercados financieros si es un gerente contratado) por los resultados de su praxis gerencial. Esto es si hay beneficios los recibe él y si hay pérdidas tiene que asumirlas él también. Cualquiera que haya jugado a las cartas con dinero o con botones se da cuenta inmediatamente de que se juega muy distinto si uno tiene beneficios y pérdidas severas o si no se juega nada más que el prestigio en el evento. Lo mismo acontece en el ámbito de la gestión pública y la privada. Las administraciones públicas forman parte del aparato políti-

co administrativo y la permanencia, expansión o reducción de la administración bajo su responsabilidad dependerá siempre de los criterios marcados por el decisor político. A eso se le suma la imposibilidad de cálculo racional de costes y beneficios en una administración pública, pues estos son costes o beneficios meramente contables esto es se refieren sólo a la gestión de los fondos asignados, sin considerar si esta asignación es o no correcta, tanto en cantidad como en la propia pertinencia de la existencia de tal organización. . Por ejemplo podemos decir que una empresa pública determinada es ineficiente por que cierra el ejercicio con déficit. Pero el año que viene, por ejemplo, la podemos dotar con el doble de presupuesto y cerrar por tanto con superavit y considerar por tanto con la misma razón que ese año se ha comportado eficientemente. Ni una cosa ni la otra, pues no hay forma de saber en ausencia de mercado y precios cual es la asignación correcta de fondos. Tampoco sabemos a priori si tal unidad administrativa o agencia es pertinente, esto es si su existencia es o no necesaria para el buen discurrir social. Este aspecto es también abordado en el libro, aunque queda sólo esbozado y sería de gran interés que el autor lo desarrollase en ulteriores trabajos. No se aborda en cambio la cuestión de las administraciones contraproductivas a las que se referían Hogwood y Peters en su clásico libro sobre la patología de la política pública. Esto es de las administraciones que cuanto mejor desempeñan su función más daño pueden causar a la sociedad. Es obvio el caso en lo referido a policías políticas represivas o censores (también forman parte del entramado administrativo) peor no tanto en el caso de otras administraciones como la educativa (si los contenidos no se adecuasen a la necesidad social o propagasen ideas de odio), la sanitaria (esterilizaciones masivas como las llevadas a cabo en muchos países en otras épocas) o la de justicia (si las leyes son manifiestamente injustas). Por eso lo primero que debería debatirse en un curso de gestión pública es la pertinencia o no de la propia administración prestadora y el contenido de su servicio, antes de proceder a mejorar o no su funcionamiento y nuestra disciplina no parece muy proclive a tales debates.

El segundo tema que considero debe ser discutido es el de la escala y la diferenciación vertical, que el autor estudia en el capítulo 10 del libro. Es un tema raramente discutido, pues se dan por ciertos los proverbios de la escala y de la necesidad de simplificar la administración y uno de los grandes méritos de este libro es la atención que se le presta. Pero como Simon diría son proverbios y estos no siempre se corresponden con la realidad y son muchas veces contradictorios entre sí. El tema de la escala y el diseño administrativo pudiera en principio parecer una cuestión baladí pero a mi entender está en la misma esencia de nuestro concepto de lo que es la gestión pública, pues lo que entendemos como racional cuando actuamos en otros ámbitos de la vida parece absolutamente irracional

cuando pasamos al ámbito público. El sector público está aún muy imbuido de una lógica cartesiana de diseño, a pesar de las advertencias de autores como Vicent Ostrom en libros como *The Intellectual Crisis of Public Administration* por relativizar su pertinencia, y se pretende que este deba ajustarse a un plan de diseño elaborado por la mente de algún tecnócrata en vez de adecuarse a la compleja realidad de la vida política y administrativa. En el mundo del mercado y en la vida cotidiana podemos observar todo tipo de redundancias y duplicidades sin que nos llamen la atención, por ejemplo calles llenas de bares en vez de uno sólo más grande, pero en cuanto pasamos al ámbito público nuestra forma de razonar cambia y nos parece absurdo que existan administraciones distintas prestando competencias, cuando muy probablemente tal competencia entre administraciones sea la única forma de establecer algún tipo de benchmark que nos permita obtener la información precisa para un desempeño administrativo más o menos correcto. Lo mismo ocurre con la escala en las administraciones públicas. Hay que partir de la base de que en el mundo de la política no existe tal concepto como la escala. No se puede predicar la escala correcta de una administración porque ni los propios estados en los que las administraciones prestan sus servicios la tienen. En el planeta existen estados de todos los tamaños y dimensiones y no se puede predicar seriamente cuales son los que funcionan a escala apropiada o no, pues como antes vimos los sistemas políticos no pueden actuar con costes y beneficios. Un habitante de Luxemburgo no arece quejarse de su escala frente a uno de la India por ejemplo, no se percibe que le falte ningún servicio esencial por vivir en tan diminuto país. La escala sólo se puede establecer de acuerdo con una definición previa de los servicios a prestar por la administración y tal definición es por tanto trucada en origen. Podemos establecer por ejemplo que un país necesita un portaaviones para ser viable y determinar por tanto que Irlanda o Islandia no son viables por no tenerlo, Pero ¿es necesario un portaviones? De la misma forma podemos determinar que un ayuntamiento solo es viable si tiene un polideportivo, pero ¿Por qué es necesario tenerlo en exclusiva? ¿Por qué no puede ser compartido, entre dos o tres ayuntamientos, o incluso entre dos y medio? En la definición de los servicios a prestar está la trampa de la escala. Cambiemos esta definición y podremos observar como la escala “óptima” cambia. La cuestión de la escala también afecta al diseño de los sistemas de información como bien se debate en el capítulo 13, y a ellos también se les puede aplicar lo dicho anteriormente. De hecho los problemas de centralización de la información son los que pueden determinar la viabilidad o no de una organización como apuntó Hayek hace muchos años al debatir la viabilidad de las economías de planificación central. También sería necesario recordar que los beneficios de la escala pueden ser contrapesados por los costes de distribución del

servicio, como apuntó ya hace muchos años [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es) el economista norteamericano Ralph Borsodi, y hoy en día Kevin Carson en su *Theory of the Organization*.

Pero esto no son más que algunos comentarios al trabajo. Este es buena prueba de la madurez de los estudios en administración y gestión pública en España, que como podrá observar el lector no tienen ya nada que envidiar a los estudios de otros países y es la prueba también de nuestra realidad administrativa no necesita ya desde hace algunos años de recurrir a modelos ajenos para ser comprendida. Trabajos como este son una excelente prueba.

Miguel Anxo Bastos Boubeta  
Universidade de Santiago de Compostela

## **Autores**

### ***Exploring European urban policy: Towards an EU-national urban agenda?***

#### **Moneyba GONZÁLEZ MEDINA**

Es doctora en Ciencia Política y de la Administración (Mención Europea) por la Universidad de Santiago de Compostela (2009). Licenciada en Derecho (2000) y en Ciencias Políticas y de la Administración (2002). Ha realizado estancias postdoctorales en el Departamento de Arquitectura y Estudios urbanos del Politecnico di Milano (2012-2014) y en el Centro de Sociología y Políticas Locales de la Universidad Pablo de Olavide. Actualmente trabaja como investigadora de este centro y es colaboradora del Istituto per la Ricerca Sociale de Milán. Sus intereses de investigación se centran en estudios comparados sobre gobernanza local y desarrollo urbano, gestión estratégica de ciudades y europeización urbana.

#### **Valeria FEDELI**

Es profesora del Departamento de Arquitectura y Estudios Urbanos del Politecnico di Milano, especializada en el ámbito de la planificación territorial y las políticas públicas. Se doctoró en Planificación y Políticas Públicas en 2001 y en 2003 obtuvo una beca de investigación postdoctoral en la Maison des Sciences de l'Homme de París (Francia). Recientemente ha sido profesora visitante en el Institut d'Urbanisme de París (2014). Asimismo, es miembro del Advisory Board EURA (European Urban Research Association). Sus intereses de investigación se centran en el estudio de la "cuestión urbana" contemporánea, la gobernanza metropolitana y la planificación estratégica.

### ***Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos***

#### **Alberto DE LA PEÑA VARONA**

Profesor Agregado en Ciencia Política y de la Administración en la Universidad del País Vasco (UPV-EHU). Desde 2001 hasta la actualidad ha impartido de manera continuada las asignaturas de Política Comparada, Introducción a la Ciencia Política y Política Vasca, aparte de otras materias ocasionales. Sus líneas de investigación se centran fundamentalmente en las políticas ambientales, donde ha participado en diversos proyectos de investigación y publicado diversos trabajos. Es también miembro del grupo consolidado de alto rendimiento Euskobarómetro del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV-EHU.

#### **Arantxa ELIZONDO LOPETEGI**

Profesora Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco. Cofundadora y directora del Master en Igualdad de Mujeres y Hombres y Directora del Postgrado International Election Observation de la Universidad del País Vasco. Fue Secretaria General del Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde (2009-2012). Ha publicado diversas obras sobre políticas públicas de igualdad, comportamiento y participación política de las mujeres. Ha dirigido asimismo proyectos de investigación en el ámbito de los estudios de género.

#### **Francisco JUARISTI LARRINAGA**

Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU desde el año 1993. En 1998 fue profesor invitado en la Universidad de Idaho. Sus líneas de investigación principales son la cultura vasca, los valores de los vascos, el euskera y las lenguas en general. En el año 2000 ganó el premio de ensayo Mikel Zarate de la Real Academia de la Lengua Vasca y en 2009 el premio Becerro de Bengoa de la Diputación Foral de Álava. Desde el año 2006 ha trabajado el tema de la Guerra Civil en el País Vasco respecto del que ha publicado dos libros.



**Juan Luís MOKOROA ARIZKORRETA**

Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU. Técnico Superior de la Administración General del País Vasco (en excedencia). Profesora-tutora del centro asociado de la UNED en Bizkaia. Sus líneas de investigación prioritarias son: Administración pública, políticas públicas, gestión y evaluación de programas públicos. Ha publicado varios capítulos de libros y artículos de revista y participado en varios proyectos de investigación. Pertenece a un grupo de investigación sobre Acción Política en la Universidad del País Vasco, reconocido como de “alto rendimiento” por el Gobierno Vasco y la UPV/EHU desde el año 2000. Reconocimiento de un sexenio de investigación.

**Jaione MONDRAGÓN RUIZ DE LEZANA**

Profesora Titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UPV/EHU. Técnico Superior de la Administración General del País Vasco (en excedencia). Profesora-tutora del centro asociado de la UNED en Bizkaia. Sus líneas de investigación prioritarias son: Administración pública, políticas públicas, gestión y evaluación de programas públicos. Ha publicado varios capítulos de libros y artículos de revista y participado en varios proyectos de investigación. Pertenece a un grupo de investigación sobre Acción Política en la Universidad del País Vasco, reconocido como de “alto rendimiento” por el Gobierno Vasco y la UPV/EHU desde el año 2000. Reconocimiento de un sexenio de investigación.

***La gestión transversal de género en momentos de crisis. Análisis de los municipios catalanes*****M nica GELAMBÍ TORRELL**

Doctora por la URV (Tarragona) con mención de doctorado europeo. El 2004 realizó su tesis doctoral sobre las políticas públicas locales de género en Catalunya y una de las conclusiones que llegó fue la dificultad de convertir la teoría en práctica. A raíz de ello empezó a trabajar con los ayuntamientos realizando formaciones y diseñando instrumentos para implementar la perspectiva de género en el ámbito local. En un primer momento desde la Universidad Rovira y Virgili de Tarragona y a partir del 2008 desde Atena Gender Consulting, empresa que dirige. Son más de 10 años que realiza investigación sobre el tema y formaciones especializadas a los Ayuntamientos sobre concepto, instrumentos y buenas prácticas en políticas de género, ya sea en presencia o en modalidad virtual. En estos momentos está llevando a cabo el proyecto “Una propuesta de gafas de género para el mundo local”, que ganó la convocatoria del 2014 de las Ayudas a la Investigación Francesca Bonnemaison en igualdad de oportunidades y género.

***Estrategias de análisis estructural aplicadas a la evaluación de Políticas Públicas*****Ignacio RAMOS-VIDAL**

Licenciado en Ciencias del Trabajo y Doctor en Psicología Social por la Universidad de Sevilla. Forma parte del equipo de investigación del Laboratorio de Redes Personales y Comunidades (HUM-059) y es miembro colaborador de FLACSO (España). Sus intereses de investigación se concentran en el estudio de procesos comunitarios y en el Análisis de Redes Sociales en contextos inter-organizativos. Algunas de sus contribuciones aparecen publicadas en las siguientes revistas: Psychosocial Intervention, TRACE: Travaux et recherches dans les Amériques du Centre, Empiria: Revista de Metodología en Ciencias Sociales, International Journal of Educational Development y Psicología Política.

***La selección de los directivos públicos en atención al mérito profesional.  
Algunas enseñanzas de Portugal*****Rubén BAZ VICENTE**

Licenciado en Derecho (Universidad de Salamanca), Máster en Dirección Pública y Liderazgo Institucional (Universidad de Vigo) y graduado en el Programa Ejecutivo de Liderazgo Público (IE Business School). Funcionario del Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado (actualmente en excedencia) y de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos de la AGE.

Ha desempeñado, entre otros, los puestos de Secretario General Adjunto de MUFACE, en el Ministerio de Justicia ha sido Subdirector Adjunto de Contratación y Subdirector General de Nacionalidad y Estado Civil. Actualmente, es Vocal-Asesor en el Gabinete Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Autor del estudio denominado “El directivo público: situación actual y perspectivas de futuro”, por el que obtuvo el 1<sup>er</sup> premio Estudios Financieros 2014 en la modalidad de Recursos Humanos.

### ***Economía social y empresa social. Análisis del marco conceptual y jurídico en España***

#### **María ALVARADO RIQUELME**

Doctora en Ciencias Económicas y empresariales por la UCM. Actualmente es profesora titular de la Universidad Rey Juan Carlos en el Departamento de Economía de la Empresa. Dirige el Máster Universitario en Auditoría y Contabilidad Superior en dicha Universidad. Ha sido Vicedecana de Alumnos, Titulaciones, Relaciones Institucionales y con Empresas (2008-2011). Es vocal del Consejo Directivo del REA+REGA del Consejo General de Economistas y forma parte del Grupo de Expertos en Auditoría de la EFAA. Tiene experiencia en distintas empresas, destacando su trabajo en Deloitte, donde alcanzó la categoría de supervisor. Sus trabajos científicos están centrados en los campos de, innovación social, educación, auditoría y normas nacionales e internacionales de la información financiera.

#### **María Auxiliadora DE VICENTE OLIVA**

Nacida en Salamanca en 1967, Licenciada en Ciencias Matemáticas, especialidad Investigación Operativa (UCM) en 1991. Doctora en Ciencias Económicas y (UCM) en 1999. Profesora en Titular de Universidad en la URJC desde el año 2004 en donde impartía clases desde su fundación. Líneas de interés en investigación: decisión y evaluación multicriterio aplicadas a distintas áreas, entre ellas la Innovación en España y Europa habiendo dirigido y participado en proyectos de investigación en esta materia.

#### **Ricardo GARCÍA VEGAS**

Ricardo García Vegas es Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid-Instituto Universitario de Investigación Ortega Gasset (España); Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP, España); Gestor de Proyectos de Cooperación Internacional para el Desarrollo Sostenible por la Universidad Complutense de Madrid; y Especialista en Gerencia Pública por el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA, Venezuela). Desde 2008 se ha desempeñado como investigador en el Departamento de Derecho Público I y Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha participado en diversos proyectos de investigación competitivos y ha coordinado proyectos de asistencia técnica en el sector público. Ha colaborado en diversas publicaciones, siendo las más recientes: “Innovación Social, la integración social en la Administración pública”; “El riesgo en la Universidad Española. Un análisis desde su gobernanza”; “Ciudad, gobernanza y planificación estratégica. Aportes de la experiencia de Móstoles”; y “Crisis y reforma de la Administración pública”. Es vocal experto del Consejo Sectorial de Asociaciones de la ciudad de Madrid.

#### **Alejandro AGAFONOW**

Alejandro Agafonow se incorporó a la Universidad de Monash en 2015. Antes estuvo en la ESSCA School of Management (Francia) como Profesor Asistente, teniendo la oportunidad de servir como jefe del ESSCA's Research Centre of Social and Solidarity Economy, y convertirse en profesor asociado a finales de 2014. Ha sido Profesor de la Hansung University (Corea del Sur), y miembro post-doctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona (España), así como profesor invitado en la Metropolia Business School (Finlandia), la University of Bergen, UiB Global (Noruega), y la University of Sheffield (Reino Unido).

### ***Análisis de la aplicación de políticas públicas en el sector turismo. El caso de Colombia***

#### **Oscar DÍAZ OLARIAGA**

Doctor Ingeniero Aeronáutico (UPM, Madrid-España), y Doctor en CC. Económicas y Empresariales (UNED, Madrid-España). Consultor de Alto Nivel de la Organización de Aviación Civil Internacional-OACI (agencia especializada de las Naciones Unidas). Profesor e investigador en la Facultad de Economía y Comercio Internacional (Universidad Antonio Nariño-Colombia).

Principales líneas de investigación: políticas públicas, turismo, economía y gestión del transporte aéreo, comercio internacional, gestión de aeropuertos.

***La participación ciudadana como criterio de valor en evaluaciones de carácter integral. Una aproximación desde la experiencia de AEVAL***

**Ana RUIZ MARTÍNEZ**

Funcionaria del Cuerpo Superior de Técnicos de Administración de la Seguridad Social. Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Universidad Carlos III de Madrid.

Es Presidenta de la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), donde ha sido Directora del Departamento de Evaluación y del Observatorio de la Calidad de los Servicios. Ha dirigido evaluaciones de programas y políticas públicas y estudios mediante encuesta en relación con servicios públicos. Ha diseñado y gestionado sistemas de información para la gestión de servicios públicos de salud. Es evaluadora acreditada EFQM. Ha participado como evaluadora o coordinadora en los Premios a la Mejores Prácticas Internas y de Excelencia del MAP. Entre 1994 y 2001 fue Consejera del Consejo Económico y Social.

## Criterios para la presentación y publicación de originales

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

### CONDICIONES DE PRESENTACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN EN LA REVISTA

- Los autores deberán enviar un archivo de cada original a la dirección de correo electrónico de la Secretaría de la revista: [revistagapp@inap.es](mailto:revistagapp@inap.es)
- Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés.
- Solamente serán sometidos al proceso de evaluación aquellos trabajos que se ajusten a los criterios formales exigidos.

### EVALUACIÓN Y ACEPTACIÓN DE ORIGINALES

- La Secretaría del Consejo de Redacción remitirá al autor acuse de recibo de su trabajo. Asimismo, en un plazo que no excederá de un mes desde la recepción del original, le comunicará si el trabajo ha sido admitido al proceso de evaluación o si se ha dispuesto su rechazo por no cumplir los criterios formales o editoriales. La fecha de admisión a la evaluación se considerará como “fecha de recepción”, y así constará en la publicación.
- Todos los trabajos que cumplan los criterios formales y editoriales serán sometidos a un proceso de evaluación anónima por dos expertos externos. Si existiese contradicción entre los informes de los dos evaluadores, se procederá a una tercera evaluación que se considerará definitiva.
- El texto de los artículos que se entregue a los evaluadores no incluirá expresiones que hagan referencia a la identidad del autor o autores.
- Bajo ninguna circunstancia se revelará la identidad de los evaluadores y sus informes motivados serán decisivos a la hora de que el Consejo de Redacción entienda procedente o no la publicación de los trabajos.
- En un plazo máximo de seis meses (que podrá ampliarse en circunstancias extraordinarias) a partir de la fecha de admisión a la evaluación del trabajo, el Consejo de Redacción remitirá al autor los resultados de la misma que podrán ser: a) Publicable en la versión presentada; b) publicable con modificaciones. Se acepta, pero se solicita al autor que corrija las revisiones que se especifican en el informe de evaluación. Las modificaciones a realizar pueden ser formales o de contenido; c) no publicable; y d) se considera que el texto es de alta calidad y rigor científico, pero inapropiado para la línea editorial de la revista *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Al autor se le indicará, en su caso, el tiempo de que dispone para realizar las correcciones pertinentes, solicitándole además un breve informe explicativo donde se detallen los cambios introducidos y/o la justificación de prescindir de las modificaciones. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar correcciones gramaticales y sugerencias de estilo en los trabajos evaluados. La fecha de entrega del artículo corregido, junto al informe respectivo, se considerará como “fecha de aceptación” que constará en la publicación.

## CRITERIOS FORMALES DE PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

- Los trabajos deben ser presentados exclusivamente en formato electrónico, en procesador de textos Word for Windows, en tamaño DIN A4, a un espacio y medio atendiendo a márgenes normalizados a cada página. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos para la sección de *Estudios* no excedan las 10.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas; y que los trabajos considerados *Experiencias* y *Casos* no excedan las 8.000 palabras, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

- En archivo aparte el autor o autores deben enviar sus datos completos (institución a la que están adscritos, dirección postal, dirección electrónica y teléfono) y una breve reseña curricular (máximo 100 palabras) en la que incluyan grado académico, institución a la que pertenecen, puestos profesionales relevantes, líneas de investigación y principales publicaciones.

- El título del artículo deberá presentarse en español y en inglés. Se recomienda que en español no exceda de 100 caracteres (incluyendo espacios).

- Cada trabajo debe acompañarse de un resumen de no más de 200 palabras, tanto en español como en inglés, y de una serie de palabras clave (máximo siete), preferentemente no incluidas en el título, e igualmente en español y en inglés.

- Los gráficos, tablas, cuadros, mapas y otros dibujos e imágenes llevarán un título, deberán integrarse dentro del texto e ir numerados consecutivamente. Cada uno de ellos indicará su fuente de procedencia. Para facilitar el trabajo de maquetación, las imágenes se insertarán en el texto, pero también serán adjuntadas en carpeta aparte en tamaño y resolución web.

- Las citas en el texto deben hacerse entre paréntesis por autor y año, seguido de la página o páginas citadas (Lindblom, 1959: 79). Si se cita el trabajo de dos autores deberá incluirse el apellido de los dos unidos por la conjunción “y”. Si se trata de tres o más autores, es suficiente citar el primer autor seguido de *et al.* Si se citan varios trabajos de un autor o conjunto de autores correspondientes a un mismo año, debe añadirse las letras a, b, c..., después del año indicado, tanto en el texto como en el apartado final de “Referencias bibliográficas y documentales”. Asimismo, en este apartado sí deben figurar todos los autores no mencionados al hacerse uso de *et al.* en las citas.

- Las notas deben ir a pie de página y el autor debe asegurarse de que estas notas y las citas incluidas en el texto coincidan con los datos aportados en la bibliografía final.

- Las referencias a prensa deberán incluir, cuando sea pertinente, el título del artículo que se cita entre comillas y, en todo caso, el nombre de la publicación en letra cursiva, la fecha de publicación y, si procede, la página o páginas. Por ejemplo:

*The Economist*, 27 de enero de 2008.

Toner, R., “New Deal Debate for a New Era”, *The New York Times*, 1 de agosto de 2007.

*El País*, 9 de marzo de 2002: 28.

- Al final del texto –en un apartado titulado Referencias bibliográficas y documentales– debe incluirse, por orden alfabético, el listado completo de la bibliografía y otras fuentes. Se deben seguir los siguientes formatos:

### Libro:

Meny, I. y Thoenig, J.C. (1992), *Les politiques publiques*. París: PUF.

Weber, M. (1964 [1922]), *Economía y sociedad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Si la publicación es electrónica deberá indicarse el DOI o el URL donde se encuentra disponible el texto.

Demetriades, J., ed., (2009), *Gender and Governance*, Brighton: Bridge. En línea: <[http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance\\_SRC\\_final.doc](http://www.bridge.ids.ac.uk/reports/Governance_SRC_final.doc)> (consulta: 14 abril 2011).

### Trabajo en un libro colectivo:

Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (1999), “The Advocacy Coalition Framework: An Assessment”, en P.A. Sabatier, ed., *Theories of Policy Process*. Boulder: Westview Press.

### Artículo:

Goodsell, C. (2006), “A New Vision for Public Administration”, *Public Administration Review*, 66(5): 623-635.



Lombardo, E. y Meier, P. (2006), “Gender Mainstreaming in the EU. Incorporating a Feminist Reading?”, *European Journal of Women Studies*, 13(2): 151-166. DOI: 10.1177/1350506806062753 (consulta: 14 abril 2011).

*Página web:* Si la publicación está disponible exclusivamente en internet.

Schmitter, P.C. (2004), “On Democracy in Europe and the Democratization of Europe”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión 1*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid. En línea: <<http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/schmitter.pdf>> (consulta: 14 abril 2011).

**Todas las referencias bibliográficas deberán acompañarse de su nº DOI, si lo tuviesen.**

- Se recomienda evitar el uso de palabras en idioma distinto al español y de neologismos innecesarios. En caso de que su uso fuera necesario por no existir traducción satisfactoria al español, se pondrá en letra cursiva.
- La primera vez que se utilicen siglas o acrónimos deberán escribirse entre paréntesis precedidos por el nombre completo.
- A fin de resolver las dudas que pudieran surgir acerca del cumplimiento de las normas de publicación, los autores pueden tomar como referencia los criterios de la *American Psychological Association* (APA).

**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.