

revista semestral  
nº 15, enero-junio 2016, 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° 15 enero-junio 2016

REVISTA SEMESTRAL

ISSN: 1989-8991



# Gestión y Análisis de Políticas Públicas

Nueva Época

**INAP**  
INSTITUTO  
NACIONAL  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA



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

---

ESTUDIOS *LAS COMPRAS ABIERTAS Y LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN*  
*Agustí Cerrillo i Martínez*

*LA INNOVACIÓN SOCIAL DESDE EL ÁMBITO PÚBLICO: CONCEPTOS, EXPERIENCIAS Y OBSTÁCULOS*  
*Enrique Conejero Paz*  
*Juan Carlos Redondo Lebrero*

*MODELO BEQUAL PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*  
*Marta Val Gámez*  
*Yolanda Sutil*

*HAMBURGUESAS Y EFICIENCIA. DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR*  
*Agustín García Inda*

*APLICACIÓN DE LA MEDIACIÓN EXTRAJUDICIAL JUVENIL EN LA DELINCUENCIA ADULTA*  
*Ángel Llanos Castro*  
*Rut Marrero Arbelo*

*LA TERMINACIÓN DE POLÍTICAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS. EL CASO DE LA EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO EN MÉXICO*  
*Jesús Rubio Campos*

---

EXPERIENCIAS Y CASOS *EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN E-LEARNING EN EL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: RESULTADOS DEL ESTUDIO MEEL*  
*Pilar Pineda Herrero*  
*Berta Espona Barcons*  
*Anna Círaso-Calí*  
*Carla Quesada Pallarès*  
*Paloma Valdivia Vizarreta*

---

---

RECENSIONES Ramió Matas, Carles. *Administración pública y crisis institucional: Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos, Madrid, 2015.

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Crespo González, Jorge (director); Larrainar Zaballa, Begoña; Llorente Márquez, Jesús; Pastor Albaladejo, Gema; Redondo Lebrero, Juan Carlos; Rodríguez Montoya, José María. *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. INAP, Madrid, 2016.

Juan Carlos Barajas Martínez

Zafra Víctor, Manuel. *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. IUSTEL Portal Derecho S.A., Madrid, 2015.

José Ignacio Martínez García

---

AUTORES

---

CRITERIOS PARA LA PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE ORIGINALES

---

PRINCIPIOS ÉTICOS

---

Agustí Cerrillo i Martínez  
Universitat Oberta de Catalunya  
[acerrillo@uoc.edu](mailto:acerrillo@uoc.edu)

## Las compras abiertas y la prevención de la corrupción\*

### Resumen

*La conexión de las políticas de gobierno abierto y la contratación pública ha dado lugar al surgimiento de las compras abiertas que constituyen un ámbito de investigación ciertamente novedoso. Este trabajo persigue exponer las contribuciones de las compras abiertas a la prevención y la lucha contra la corrupción. En primer lugar, se examina el reflejo de las compras abiertas en la legislación española en materia de contratación pública, de transparencia y de gobierno abierto. A continuación, se muestran las principales manifestaciones de la corrupción en la contratación pública y se analiza el impacto que las compras abiertas pueden tener en su prevención y denuncia. Finalmente, a partir de las carencias observadas en la regulación y en las prácticas que se han impulsado en España hasta el momento, se proponen los elementos que deberían incorporarse en la futura regulación de la contratación pública para facilitar que las compras abiertas puedan colaborar a la prevención y la lucha contra la corrupción.*

### Palabras clave

*Compras abiertas; gobierno abierto; corrupción; regulación*

## Open contracting and prevention of corruption

### Abstract

*The connection between open government policies and public procurement has brought up open contracting as a new research field. This paper aims to explain how open contracting can contribute to prevent and fight against corruption. Firstly, the reflection of open contracting in public procurement, transparency and open government regulation is examined. Next, the main manifestations of corruption in public procurement are showed and the impact of open contracting in prevention and fighting against corruption is analyzed. Finally, from the shortcomings identified in Spanish regulation and in Spanish Public Administrations practices, there is a proposal of the elements that should be included in the future regulation of public procurement to facilitate that open contracting can collaborate to prevent and fight against corruption.*

### Keywords

*Open contracting; open government; corruption; regulation.*

---

\* Trabajo enmarcado en el proyecto “Transparencia, Integridad e Innovación Democrática”. Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391-C2-2-R). Una versión previa de este trabajo fue presentada en el XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública celebrado en Lima, del 10 al 13 de noviembre de 2015.

## 1. PRESENTACIÓN

La contratación pública es uno de los ámbitos de la actividad pública más expuesto a los conflictos de intereses, los favoritismos y la corrupción por la estrecha interacción entre las administraciones públicas y los empresarios, los amplios márgenes de discrecionalidad existentes y el elevado volumen de recursos económicos en juego que la caracterizan. Al respecto, no podemos desconocer que tres de cada diez empresas en los Estados miembros de la Unión Europea (32%) que participaron en una licitación creen que la corrupción les impidió adjudicarse el contrato (European Commission, 2014a, 87).

Las consecuencias de esta situación son catastróficas para el desarrollo económico y social puesto que la corrupción incrementa los costes de la contratación pública entre un 20% y 25% y en algunos casos hasta el 50% (2008) (European Commission, 2014b, 21) hasta el extremo que, como ha calculado la consultora PricewaterhouseCoopers, los costes directos de la corrupción en la contratación pública en cinco sectores (carreteras y ferrocarriles; agua y residuos; obra pública; formación e I&D) en ocho países europeos llegó a ser en 2010 entre 1.400 millones € y 2.200 millones € (PricewaterhouseCoopers & Ecorys, 2013)

Ante este escenario, en los últimos años se han ido impulsando medidas muy diversas desde ámbitos distintos con la finalidad de frenar si no erradicar esta lacra de las sociedades contemporáneas que tan negativos efectos tiene en el desarrollo económico y social y en la calidad democrática de las instituciones.

Una de las medidas que ha de tener un impacto positivo con esta finalidad es el gobierno abierto con el que se persigue fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través del fomento de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadanas. En los últimos años, los principios del gobierno abierto se han ido concretando en diferentes ámbitos de la actividad administrativa y, en particular, en la contratación pública. Asimismo, se ha empezado a observar el impacto positivo que puede tener en la prevención y la lucha contra la corrupción.

En este trabajo nos proponemos analizar cuál puede ser el impacto que la apertura de la contratación pública puede tener en la prevención y la lucha contra la corrupción. Como veremos a continuación, la apertura de la contratación pública no se refiere únicamente a garantizar la igualdad y la competencia de los empresarios que participen en una licitación, sino particularmente a fortalecer la transparencia de los procedimientos de licitación para facilitar la participación y la colaboración ciudadana en la prevención y la lucha contra la corrupción en la contratación pública y, en última instancia, en la eficacia y eficiencia de las administraciones públicas. En particular, partimos de la hipótesis que la apertura de los datos relativos a las diferentes fases de la contratación pública puede fortalecer la participación y la colaboración ciudadana en la prevención y la lucha contra la corrupción.

En efecto, como tendremos oportunidad de observar en las próximas páginas, el gobierno abierto puede resultar un instrumento útil para prevenir y luchar contra la corrupción en la contratación pública a través de la difusión de datos relativos a la contratación en formatos que faciliten su reutilización y, por lo tanto, la participación ciudadana en la difusión y el análisis de dichos datos y, en última instancia, su colaboración en el monitoreo y la supervisión de la contratación pública que lleve a la identificación de situaciones que puedan esconder un caso de corrupción y, en su caso, a su denuncia ante las autoridades competentes para su investigación y/o sanción.

Para ello, en las próximas páginas, en primer lugar, analizaremos cuál es la incidencia del gobierno abierto en la contratación pública. A continuación, expondremos las manifestaciones del gobierno abierto en la legislación española lo que nos permitirá conocer el marco en el que se pueden impulsar estas medidas y cuál puede ser su reflejo en la contratación pública en España. Finalmente, valoraremos cuál puede ser el impacto del gobierno abierto en la prevención y la lucha contra la corrupción.

## 2. EL GOBIERNO ABIERTO Y SU IMPACTO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En los últimos años se ha ido extendiendo en diferentes países la voluntad de fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía a través de una profundización de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadanas mediante el uso intensivo de la tecnología. El gobierno abierto persigue potenciar el diálogo constante entre la ciudadanía y las administraciones públicas para que la ciudadanía pueda conocer qué hacen las administraciones públicas y cómo lo hacen, las administraciones públicas puedan escuchar a la ciudadanía y adaptar sus decisiones a sus preferencias y, finalmente, cuenten con su colaboración en el desarrollo de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos (Calderón & Lorenzo, 2010).

El gobierno abierto ha sido objeto de gran reconocimiento e impulso en los últimos años, particularmente, desde la llegada de Barack Obama a la presidencia de los Estados Unidos de América y la adopción, en las primeras horas de su mandato en enero de 2009, del *Memorandum sobre transparencia y gobierno abierto* en el que se afir-



maba el compromiso de su administración con la creación de un nivel sin precedentes de apertura en el gobierno a través de un sistema de transparencia, participación y colaboración para fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia en el gobierno. De todos modos, a pesar de la importancia que ha adquirido en el último lustro el gobierno abierto, no podemos desconocer los esfuerzos que diferentes gobiernos habían hecho en el pasado para fortalecer la transparencia y acercarse a la ciudadanía particularmente como reacción frente diferentes escándalos políticos e institucionales que habían ido surgiendo señaladamente en las décadas de los 60 y 70 del siglo pasado (Ramírez-Alujas, 2011, 101); (Wirtz & Birkmeyer, 2015, 382).

Sin embargo, el gobierno abierto no es un fenómeno exclusivamente norteamericano. En los últimos años encontramos numerosas iniciativas relativas al gobierno abierto tanto en Europa como en América Latina (Dassen & Veyra, 2012) e incluso en otras latitudes como se puede observar al visitar la página web de la *Open Government Partnership*<sup>1</sup>. De hecho, como afirman Lee y Kwak “Open Government is entering a new phase and becoming an important global agenda” (Lee & Kwak, 2012, 492).

El gobierno abierto tiene numerosas manifestaciones en la práctica de las administraciones públicas debido a su carácter multidimensional relacionado con la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas. El gobierno abierto persigue en primera instancia un fortalecimiento del principio democrático a través de una mayor rendición de cuentas por parte de las administraciones públicas, un mejor control de la ciudadanía sobre la actividad de las administraciones y, en última instancia, un mayor compromiso que permita aproximar las administraciones públicas a la ciudadanía reduciendo la lejanía con la que estas las perciben. En esta dirección, Villoria recuerda cómo el gobierno abierto es una exigencia de las democracias de calidad (Villoria Mendieta, 2010, 113). Pero más allá de estas finalidades, como tendremos oportunidad de mostrar con detalle en las próximas páginas, el gobierno abierto también puede tener un impacto significativo en la prevención y la lucha contra la corrupción.

El gobierno abierto se caracteriza por un uso intensivo de la tecnología que está teniendo un papel significativo en la extensión del gobierno abierto y en los diferentes mecanismos a través de los que este se manifiesta. En particular, debemos destacar la estrecha relación que existe entre el gobierno abierto con las tecnologías incluidas bajo la etiqueta de la web 2.0, lo que se ha conocido por algunos como el gobierno 2.0 (Chun, 2010), es decir, a la introducción en la gestión pública de los principios que inspiran la web 2.0 (Ramírez-Alujas, 2011, 102). Como se ha destacado, “[c]on el uso de la Web 2.0 (Government 2.0) y redes sociales, se persigue facilitar la comunicación, la “escucha activa” y la participación, aprovechar el conocimiento y la experiencia de los ciudadanos para ayudar en el diseño de políticas y provisión de servicios públicos, y la colaboración (en red) dentro y entre las administraciones públicas y más allá” (Cruz-Rubio, 2014, 11). Todo ello, se manifiesta en particular, en la prevención y la lucha contra la corrupción (Bertot, Jaeger, & Grimes, 2010); (Davies & Fumega, 2014, V).

Además, el desarrollo del gobierno abierto también está estrechamente vinculado a la apertura de datos (Coroan & Campos, 2011, 7). En efecto, uno de los elementos que conforma el gobierno abierto es el relativo a los datos abiertos. La apertura de datos constituye una evolución de la reutilización de la información del sector público que fija su atención no tanto en garantizar las condiciones necesarias para que la información sea reutilizada como en que las administraciones públicas faciliten información que pueda ser fácilmente reutilizada. A través de los portales de datos abiertos las administraciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía datos en formatos que permiten y facilitan su reutilización. A través de la reutilización de los datos, la ciudadanía puede innovar produciendo nuevas informaciones o servicios basados en los datos públicos pero también puede contribuir a incrementar la transparencia (Cerrillo i Martínez, 2012b). La apertura de datos constituye la base para el gobierno abierto en la medida en que sólo de esta manera a través de un acceso fácil y libre a la información del sector público se puede favorecer la participación y la colaboración (Parycek & Sachs, 2010, 3).

Más allá de la extensión de los principios de transparencia, participación y colaboración y del uso de diferentes mecanismos que con carácter transversal persiguen garantizar su impacto en el conjunto de la actividad administrativa, encontramos diferentes manifestaciones sectoriales del gobierno abierto. La contratación pública es uno de dichos sectores donde ha surgido lo que se ha venido a llamar compras abiertas (*open contracting*). Las compras abiertas son una de las principales manifestaciones del gobierno abierto a nivel internacional.

La aplicación de los principios del gobierno abierto en la contratación pública se ha visto favorecida por diversas iniciativas a nivel internacional como la que ha impulsado el Banco Mundial quien ha reconocido que “[o]paque contracting processes are hindering development. Open Contracting seeks to address that through collective innovation and collaborative action”<sup>2</sup> o la Alianza para la Contratación Abierta (*Open Contracting Partnership*) cuyos objetivos

1 <http://www.opengovpartnership.org/> (última visita: julio 2015).

2 <https://wbi.worldbank.org/wbi/stories/open-contracting-growing-global-movement> (última consulta: julio 2015).

son la propuesta de normas internacionales; el fortalecimiento de la implementación de la contratación abierta y la promoción de la formación y la colaboración<sup>3</sup>.

Como se desprende de la lectura de los pocos documentos que existen sobre la materia a nivel internacional y del análisis de las experiencias pioneras que se han llevado a cabo, rápidamente se puede constatar que las compras abiertas son algo más que la contratación pública electrónica puesto que no persiguen sólo la incorporación de los medios electrónicos para facilitar una mayor eficacia y eficiencia de los procedimientos de contratación sino que también persiguen incrementar su transparencia a través de la difusión de una pluralidad de datos que permitan a la ciudadanía participar activamente en las licitaciones y controlar el desempeño de la actividad contractual por parte de las administraciones públicas lo que puede facilitar la colaboración ciudadana en la prevención y la lucha contra la corrupción.

Con la expresión compras abiertas se hace referencia al conjunto de reglas y prácticas establecidas para incrementar la transparencia, la participación y la colaboración en la contratación pública en todas sus fases (licitación, ejecución y justificación) (Marchessault, 2013):

- La transparencia se refiere básicamente a la difusión de información y datos que permitan un mejor conocimiento, seguimiento y control de la contratación pública.
- La participación se traduce, no tanto, en la presentación de proyectos a las licitaciones como en el uso de los datos difundidos para poder seguir, monitorear y analizar la actividad contractual.
- La colaboración se concreta en el retorno que la ciudadanía hace a la propia administración en función de la información y los datos conocidos y del uso que de los mismos haya hecho y se puede concretar, por ejemplo, en la denuncia o información sobre casos de corrupción o en la impugnación de determinadas decisiones que contravengan el marco de referencia en la contratación pública.

En los últimos años, en el marco de la Alianza para la Contratación Abierta se han impulsado los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas. Estos principios se agrupan en dos grupos relativos a la divulgación proactiva y la participación, el monitoreo y la supervisión<sup>4</sup>:

#### Divulgación proactiva

- Reconocimiento del derecho de acceso a información relacionada con la formación, adjudicación, ejecución, cumplimiento y terminación de los contratos públicos.
- La contratación pública se realizará en forma transparente y equitativa.
- Publicación oportuna, actual y sistemática de información suficiente relacionada con los contratos públicos.
  - a) Contratos.
  - b) Estudios previos, documentos de licitaciones, evaluaciones de desempeño de los contratos, garantías e informes de supervisión y auditoría.
  - c) Información referida a la formación del contrato (proceso de planeación; método de adjudicación y la justificación; alcance y especificaciones de cada contrato; criterio de evaluación y selección del licitante adjudicado; oferentes o participantes del proceso, los documentos que demuestran su elegibilidad y las excepciones que les son aplicables; cualquier conflicto de intereses revelado; resultados de la evaluación, incluyendo justificación de la adjudicación; e identidad del adjudicatario del contrato y cualquier declaración de titularidad real realizada).
  - d) Información relacionada con la ejecución y el cumplimiento de los contratos públicos (información sobre subcontrataciones, modificaciones y ampliaciones a los contratos.
- Desarrollo de sistemas para recolectar, administrar, simplificar y publicar datos referidos a la celebración, adjudicación, cumplimiento y terminación de contratos públicos en un formato abierto y estructurado, que presente los datos de forma amigable y que facilite su búsqueda, todo esto de conformidad con el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas.
- Información pública de los contratos completa, con las excepciones o limitaciones definidas por la ley.

<sup>3</sup> <http://www.open-contracting.org/> (última consulta: julio 2015).

<sup>4</sup> [http://www.open-contracting.org/principios\\_globales\\_para\\_las\\_contrataciones\\_abiertas](http://www.open-contracting.org/principios_globales_para_las_contrataciones_abiertas) (última consulta: julio 2015).

- Apoyo de la divulgación de la información de las contrataciones públicas evitando cláusulas de confidencialidad, aplicando la confidencialidad de manera restringida a fin de que abarque sólo las excepciones permitidas, o incluyendo disposiciones en las cláusulas y condiciones contractuales que permitan la divulgación del contrato y de la información relacionada.

#### Participación, monitoreo y supervisión

- Reconocimiento del derecho a participar en la supervisión de la formación, adjudicación, cumplimiento y terminación de contratos públicos.
- Fomento de un entorno favorable que reconozca, fomente, promueva, proteja y genere oportunidades de consulta y monitoreo por parte de la ciudadanía en relación a las contrataciones públicas.
- Fortalecimiento de las capacidades de todos estos actores, para comprender, monitorear y mejorar el desempeño de las contrataciones públicas, así como para crear mecanismos de financiación sostenibles que apoyen la participación en las contrataciones públicas.
- Obligación de asegurar a las agencias de control y a las entidades ejecutoras, formas de acceso y uso de la información divulgada. Las entidades deben recibir la retroalimentación de los ciudadanos, actúan con base en ella y fomentan el diálogo y consulta entre las partes contratantes y las organizaciones de sociedad civil a fin de mejorar la calidad de los resultados de las contrataciones.
- Estrategias de consulta ciudadana y de participación durante la ejecución del contrato en relación con los contratos de impacto significativo.

#### CUADRO 1: PRINCIPIOS GLOBALES PARA LAS CONTRATACIONES ABIERTAS

Como se desprende de la lectura del preámbulo de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas una amplia divulgación y participación en las contrataciones públicas contribuirá a que las contrataciones sean más competitivas y justas, mejorando el desempeño contractual y asegurando el logro de los resultados de desarrollo previstos. Los principios engloban tanto el reconocimiento del derecho de acceso a la información sobre contratación pública como la difusión proactiva de la información contractual respecto a la que se definen las características y el contenido mínimo que debe tener. Asimismo, persiguen facilitar la participación y la colaboración ciudadana tanto en la ejecución de la contratación pública como en el seguimiento y supervisión de la actividad contractual de las administraciones públicas.

Estos principios deben inspirar a todos los actores que participan en la contratación pública. Sin embargo, carecen de carácter coercitivo por lo que su eficacia puede verse muy limitada mientras los estados no los incorporan en su ordenamiento jurídico. Como tendremos oportunidad de observar en el epígrafe siguiente, la legislación española incorpora algunas de las obligaciones que se derivan de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas particularmente desde la perspectiva de la transparencia, pero no promueve la participación, monitoreo y supervisión ciudadana de la contratación pública a través de los mecanismos que prevén los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas por lo que la eficacia de estos principios y, en general, del gobierno abierto en la contratación pública puede verse muy limitada.

### 3. LAS COMPRAS ABIERTAS EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA

El gobierno abierto y su manifestación en la contratación pública, las compras abiertas, son conceptos amplios y con perfiles claramente difusos que requieren de ulterior concreción por parte de las administraciones públicas. En esta dirección, la legislación tiene un papel significativo en el desarrollo del gobierno abierto y de las compras abiertas al facilitar el marco en el que las administraciones públicas pueden desarrollar los principios del gobierno abierto y diseñar las diferentes acciones para aplicarlos (Wirtz & Birkmeyer, 2015, 391).

Para conocer cuál es el reflejo de las compras abiertas en la legislación española es necesario analizar la legislación relativa a la contratación pública y, en particular, al uso de los medios electrónicos, es decir, a la contratación pública electrónica. Sin embargo, no podemos desconocer que las compras abiertas, como en general el gobierno abierto, van más allá del impulso de la administración electrónica. Si esta ha sido más un instrumento de eficacia y eficiencia administrativa, no ha conseguido por el momento tener un impacto significativo en la mejora de la transparencia y la participación ciudadanas en la contratación pública. Por ello, en este análisis también deberemos aproximarnos a las normas que sobre transparencia y gobierno abierto se han ido aprobando en los últimos años en España para ver cuál es su impacto en la contratación pública.

### 3.1. Las compras abiertas en la legislación sobre contratación pública

La contratación pública electrónica se refiere a la utilización de los medios electrónicos en la contratación pública (Comisión Europea, 2010, 2). La contratación pública electrónica puede mejorar la eficacia y la eficiencia pública pero también puede tener una incidencia positiva en la lucha contra la corrupción. En esta dirección, Rose-Ackerman afirma que “la tecnología moderna puede ayudar a reducir la corrupción en la contratación” (Rose-Ackerman & Truex, 2012, 26).

Los medios electrónicos tienen diversas manifestaciones en la contratación pública extendiéndose a todas las fases de la tramitación del procedimiento de contratación desde la difusión de los anuncios relativos a las licitaciones hasta la adjudicación de los contratos pasando por el suministro del pliego de condiciones o la presentación de las ofertas por los empresarios (Martínez Gutiérrez, 2015).

En la actualidad, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) fomenta el uso de los medios electrónicos en la tramitación de los procedimientos de contratación. En los próximos meses, la legislación española deberá dar un paso adelante mediante el impulso definitivo del uso de los medios electrónicos al trasponer a nuestro ordenamiento lo previsto en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE que reconoce que “los medios de información y comunicación electrónicos pueden simplificar enormemente la publicación de los contratos y aumentar la eficiencia y la transparencia de los procedimientos de contratación. Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación” (considerando 52).

En particular, la legislación vigente prevé diferentes mecanismos en los que se prevé explícitamente el uso de los medios electrónicos en la contratación pública como la publicación en Internet de los pliegos y la documentación complementaria; la creación del perfil del contratante; la adjudicación a través del sistema dinámico de adquisición y de la subasta electrónica; el uso de la notificación electrónica o la formalización del contrato a través de documentos electrónicos.

Como se puede observar, los mecanismos previstos en la legislación española no recogen todas las necesidades que se derivan de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas ni desde la perspectiva de la transparencia ni, mucho menos, desde la perspectiva de la participación, el monitoreo y la supervisión.

Además, no podemos desconocer que, a pesar de los positivos efectos que la contratación electrónica puede tener tanto para la eficacia y la eficiencia de la contratación como para la prevención de la corrupción, “el grado de implantación efectiva de la contratación electrónica es muy inferior a lo esperado inicialmente” (Comisión Europea, 2010, 2). Desde la perspectiva de la aplicación de la legislación sobre contratación pública y del impacto de los principios del gobierno abierto queda todavía un largo camino por recorrer.

### 3.2. Las compras abiertas en la legislación sobre transparencia pública

Como ha sido ampliamente reconocido, cualquier intento de prevenir y luchar contra la corrupción en la contratación pública debe perseguir que esta se gestione en un marco de transparencia (Cerrillo i Martínez, 2012c); (Boix Palop, 2014, 203). En este sentido, Moreno Molina recuerda que “[l]a transparencia es un arma eficaz en la lucha contra la corrupción y los fraudes de todo tipo respecto de los fondos públicos” (Moreno Molina, 2008, 90); (Kaufmann, 2005, 92).

En los últimos meses se han ido aprobando en España diferentes normas relativas a la transparencia pública que regulan la difusión proactiva de información pública, el derecho de acceso a la información pública y la reutilización de la información pública (Guichot Reina, 2014); (Meseguer Yebra, 2015); (Velasco Rico, 2014).

Desde la perspectiva de la contratación pública podemos traer a colación las siguientes cuestiones de interés reguladas en las leyes sobre transparencia y acceso a la información en vigor en España.

En primer lugar, en relación a la difusión proactiva de información, resulta interesante observar la apuesta que han hecho las diferentes normas aprobadas en España por crear portales de transparencia, fomentar la calidad y la accesibilidad de la información y exigir el uso de formatos reutilizables (Cerrillo i Martínez, 2014b); (Cerrillo i Martínez, 2015). Además desde la perspectiva de la información sobre la contratación pública, la legislación sobre transparencia prevé que las administraciones públicas deberán difundir a través de Internet numerosa información relativa a los contratos formalizados, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su adjudicación, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario. También, se prevé que se difundirá la información relativa a las modificaciones, las decisiones de desistimiento y

renuncia de los contratos. Asimismo, se deben publicar datos estadísticos relativos a los contratos adjudicados (por todas, véase, el art.7.a Ley 19/2013, de 9 de diciembre). Algunas normas autonómicas han ampliado la información sobre contratación pública que deberán difundir las administraciones públicas, por ejemplo, incluyendo la obligación de difundir más información sobre la adjudicación y la ejecución de los contratos, la subcontratación, etc. (por ejemplo, la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno o la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón).

En segundo lugar, en relación al acceso a la información pública, es evidente que su ejercicio permite conocer toda aquella información que no haya sido difundida de forma proactiva por las propias administraciones públicas. La normativa vigente reconoce el acceso a la información como un derecho subjetivo que puede ejercerse por medios electrónicos. La administración pública tiene el plazo de un mes para resolver las solicitudes y en el caso de que sean denegadas, el solicitante puede interponer una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano o entidad autonómica análoga. No obstante, respecto al acceso a la información deben tenerse presentes los límites previstos en la Ley 19/2013 entre los que destacan, por su especial incidencia en la contratación pública, los relativos al secreto profesional y la protección de la propiedad intelectual e industrial (art.14 Ley 19/2013). Asimismo, no se puede desconocer que el alcance de los límites al derecho de acceso puede verse ampliado por la propia voluntad del licitador puesto que la legislación sobre contratación pública prevé que “los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas” (art.140 TRLCSP).

Finalmente, en tercer lugar, respecto a la reutilización de la información pública, las normas sobre transparencia poco añaden a lo que ya regulaba la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, de reutilización de la información pública que determina las condiciones y los procedimientos para que se pueda reutilizar la información pública. En particular, la legislación sobre transparencia básicamente insiste sobre la necesidad de difundir la información en formatos que permitan su reutilización (art.11.c Ley 19/2013). Más allá, la legislación española no recoge explícitamente todos los principios de datos abiertos aunque su contenido encuentra perfecto acomodo tanto en los principios de la administración electrónica como en la normativa básica sobre transparencia, acceso y reutilización de la información pública en particular después de la aprobación de la modificación de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre por la Ley 18/2015, de 9 de julio (Cerrillo i Martínez, 2014d).

La legislación sobre transparencia incorpora buena parte de las obligaciones que se derivan de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas. Sin embargo, un análisis de la legislación a la vista de los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas permite observar como la Ley 19/2013, ni en su mayoría las normas autonómicas de desarrollo, no obliga a difundir información sobre los estudios previos, sobre los criterios de evaluación, sobre la capacidad de los licitadores ni los conflictos de intereses en que eventualmente puedan encontrarse, sobre la evaluación de la ejecución de los contratos.

### 3.3. Las compras abiertas en la legislación sobre gobierno abierto

El gobierno abierto es absolutamente esencial para prevenir y luchar contra la corrupción (Boix Palop, 2014).

Más allá de la regulación de la transparencia a la que hemos hecho referencia en el epígrafe anterior, diversas normas prevén mecanismos a través de los que se canalizan los principios de participación y colaboración.

En efecto, en los últimos años diversas Comunidades Autónomas han adoptado normas relativas al gobierno abierto. Una de ellas es la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que, como destaca su preámbulo, caracteriza el gobierno abierto como “un sistema de actuación y gestión de los asuntos públicos que hace posible un diálogo permanente entre la Administración y los ciudadanos, su participación y colaboración en la definición de las políticas públicas y una mejor transparencia en la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades”. Asimismo, se observa como el gobierno abierto aprovecha “las ventajas de los medios electrónicos para configurar un sistema de relaciones entre las administraciones y la ciudadanía más interactivo y más participativo”.

La Ley 19/2024 define los principios en que se basa el gobierno abierto, establece diversas medidas para fomentar el gobierno abierto y para garantizar su efectividad y regula diversos instrumentos de buen gobierno. Entre ellos destaca la intervención de la ciudadanía, de manera individual o colectiva, por medio de entidades de carácter representativo, en la definición y la aplicación de las políticas públicas y el fomento de la participación y la colaboración ciudadanas en el seguimiento y la evaluación de la aplicación de las decisiones por parte de las administraciones públicas.



Asimismo concreta algunos de los mecanismos a través de los que se manifiestan los principios del gobierno abierto donde destacan particularmente los relativos a la transparencia y en menor medida, por su remisión a otras normas, los relativos a la participación y la colaboración ciudadanas.

Más allá de estos mecanismos genéricos que prevé la ley catalana y que también se pueden encontrar en otras normas autonómicas (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura o la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón), la legislación española no regula explícitamente mecanismos de participación y colaboración ciudadana en el ámbito de la contratación pública.

A pesar de las normas aprobadas, aún queda un largo camino por recorrer desde la perspectiva de la regulación del gobierno abierto en España. Las normas existentes no facilitan directamente el monitoreo y la supervisión de la actividad contractual como tampoco la posibilidad de que la ciudadanía retroalimente a los órganos de contratación pública sobre su desempeño de la actividad contractual ni la participación ciudadana durante la ejecución de los contratos públicos aspectos todos ellos previstos en los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas.

#### 4. COMPRAS ABIERTAS Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El gobierno abierto no sólo permite fortalecer las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía sino que también puede facilitar la prevención y la lucha contra la corrupción.

En el marco de la regulación sobre la contratación pública electrónica, la transparencia pública y el gobierno abierto que hemos expuesto en el epígrafe anterior, existe la posibilidad de desarrollar diferentes proyectos que permitan fomentar los principios del gobierno abierto en la contratación pública y, en última instancia, facilitar la prevención y la lucha contra la corrupción a través de una mayor implicación ciudadana.

En las próximas páginas nos proponemos valorar cómo el gobierno abierto y, en particular, las compras abiertas, pueden contribuir a la prevención y la lucha contra la corrupción en la contratación pública. Para ello, nos aproximaremos en primer lugar a las principales manifestaciones de la corrupción en las diferentes fases de la contratación pública para, a continuación, analizar qué alcance se debe dar a las compras abiertas para, más allá de facilitar la eficacia y la eficiencia de la contratación pública, contribuir a la prevención y la lucha contra las diferentes manifestaciones de la corrupción en la contratación pública.

##### 4.1. Las principales manifestaciones de la corrupción en la contratación pública

Como punto de partida, podemos recordar que la corrupción es aquella situación en la que un cargo o empleado público aprovecha un conflicto de intereses para la satisfacción de un interés propio que se concreta en la obtención de una ganancia incumpliendo el marco de referencia existente (Cerrillo i Martínez, 2014a, 40). La corrupción supone un abuso del poder que le ha sido confiado a un determinado agente público para obtener ganancias privadas (OECD, 2005, 32).

Son muchas las situaciones que se pueden dar en la contratación pública que enmascaran un conflicto de interés o un caso de corrupción. Sin embargo, no todas las irregularidades que se pueden dar en una licitación pública o en la ejecución de un contrato público deben juzgarse como un caso de corrupción puesto que debe existir un uso desviado del poder público por parte de un cargo o empleado público en beneficio propio o personal para poder llegar a tal conclusión (Cerrillo i Martínez, 2014a, 47).

En la formación de la demanda pública de un contrato, existen diversos comportamientos o situaciones que pueden vincularse a casos de corrupción como cuando los contratos públicos se celebran en interés del funcionario público o en interés de terceros fruto de la demanda inducida por los empresarios. En esta fase también se pueden incluir aquellos acuerdos o colusiones entre diferentes empresarios que en determinados casos entrañan a su vez casos de corrupción.

Durante la adjudicación del contrato también se observan actuaciones que pueden resultar de posibles prácticas corruptas como son la contratación directa; la inexistencia de contrato o contratación indebida; el fraccionamiento de los contratos públicos; la variación en el curso del contrato a través de la modificación unilateral de los contratos (Martín Rebollo, 2009, 42); o la utilización arbitraria de las prórrogas (Castro Cuenca, 2009, 22). Además, se debe añadir el soborno para la adjudicación del contrato público o la adjudicación como resultado de influencias indebidas que puedan limitar los requisitos para participar en una licitación (Jareño Leal, 2011).

Finalmente, en la ejecución del contrato, los sobrecostos de las obras; el abuso de la subcontratación; la revisión de precios en relación a las ofertas anormalmente bajas; o en la expedición de facturas y documentos falsos pueden ser también manifestaciones de casos de corrupción.

## 4.2. El impacto de las compras abiertas en la prevención y la lucha contra la corrupción

Cada una de las situaciones que se han apuntado en el epígrafe anterior genera unos datos y unas informaciones que, con frecuencia son desconocidas tanto por las administraciones públicas como por la ciudadanía. Estas situaciones también implican a diferentes actores. Nos encontramos ante situaciones muy diversas que, generalmente, se caracterizan además de perseguir el beneficio propio o de tercero abusando de las potestades públicas de las que se es titular, por el hecho de que se dan en entornos caracterizados por la opacidad y el secreto (OECD, 2009, 10) así como por la informalidad (Dreher & Schneider, 2010) que posteriormente logra ver la luz pública y adoptar las formas previstas siguiendo los cauces previstos por la legislación. De este modo, a no ser que se tenga un acceso a esos entornos será necesario bien limitarlos al máximo bien identificar evidencias sobre su existencia indirectamente.

El conocimiento de la información vinculada a un caso de corrupción que permita identificar situaciones potenciales de corrupción y la participación y colaboración de todos aquellos que puedan tener conocimiento bien de la información bien de las situaciones de corrupción es el principal reto que se deriva de la aplicación de los principios de gobierno abierto en la contratación pública.

Por ello, podemos partir de la idea que la transparencia que se deriva de la extensión del gobierno abierto incide positivamente en dificultar buena parte de las situaciones de corrupción a que se ha hecho referencia y, en el caso de que surjan, poderlas detectar y hacerles frente (Boix Palop, 2014, 205).

En esta dirección, las compras abiertas y, en particular, los datos abiertos sobre contratación pública pueden generar numerosos beneficios como estrategia anticorrupción (Beke & Blomeyer&Sanz, 2015, 31).

En primer lugar, aportando luz a estos entornos donde se adoptan los acuerdos o se toman las decisiones informales que dan lugar a casos de corrupción que permite prevenir su existencia y, en el caso de que se produzcan, identificarlos y luchar contra ellos. El incremento de la información y los datos sobre los contratos públicos en formatos que faciliten la reutilización constituye un potente mecanismo que unido al uso de metodologías propias del *Big Data* permitirá conocer mejor como se desarrolla la actividad contractual y, eventualmente identificar situaciones irregulares, comportamientos y conductas ilegales y casos de corrupción a partir del análisis cruzado de ingentes cantidades de datos relacionados con la contratación pública.

En segundo lugar, facilitando la implicación ciudadana en la prevención y la lucha contra la corrupción. Gracias a la tecnología, los ciudadanos pueden participar en el monitoreo, seguimiento y supervisión de la actividad contractual. También pueden colaborar en la denuncia o alerta de casos de corrupción preservando su identidad o garantizando su seguridad.

## 4.3. Los datos abiertos y la prevención eficaz de la corrupción

Como recuerda Tschorne, “[c]ontar con información de calidad y en forma oportuna permite hacer más eficiente y eficaz la toma de decisiones en los procesos de planificación, diseño, construcción, explotación y fiscalización de las obras públicas; disminuir los riesgos financieros y de operación en la prestación de los servicios y dar cuenta a las autoridades y a la ciudadanía en general de la gestión de las obras y de los servicios comprometidos” (Tschorne Berestesky, 2012, 166).

Para ello, es necesario avanzar en la difusión de datos abiertos que permitan su reutilización y análisis. Como recuerda Tim Berners-Lee, “los datos de las administraciones públicas se están poniendo en línea para aumentar la rendición de cuentas, facilitar información útil sobre el mundo, y para que las administraciones públicas del país y el mundo funcionen de manera más eficiente” (Berners-Lee, 2009).

Los datos abiertos son aquellos datos que las administraciones públicas ponen a disposición de la ciudadanía para que puedan ser fácilmente reutilizados gracias a que son fáciles de localizar, de reutilizar y no están sometidos a restricciones jurídicas que limiten o dificulten su reutilización (propiedad intelectual, datos personales, etc.) (Cerrillo i Martínez, 2014d).

La reutilización de los datos abiertos persigue, principalmente, la producción de nuevas informaciones y a la provisión de servicios basados en ellos. Sin embargo, no se puede ignorar su impacto en la mejora de la transparencia (Cerrillo i Martínez, 2012a) ni en la reducción de los niveles de corrupción (Granickas, 2014, 4) gracias a la implicación ciudadana en el análisis y supervisión de la actividad pública a través de la reutilización de los datos públicos y su ulterior difusión a través de formatos fácilmente comprensibles por la ciudadanía.

Para que los datos abiertos puedan incidir positivamente en la prevención y la lucha contra la corrupción es necesario que se den dos circunstancias. En primer lugar, que los datos que se difundan sean suficientes. En segundo lugar, que los datos se difundan en formatos que faciliten su reutilización.

### a) La difusión de suficientes datos abiertos sobre contratación pública

Por lo que se refiere a la suficiencia de los datos ya hemos avanzado que en la actualidad las leyes sobre transparencia que están en vigor en España obligan a las administraciones públicas a difundir amplios conjuntos de datos en materia de contratación pública. Sin embargo, también hemos podido observar como la mayoría de estos datos están vinculados a la fase de adjudicación del contrato y en menor medida tanto a la preparación previa como a la ejecución posterior. Precisamente tanto la preparación como la ejecución son momentos en los que se pueden dar diferentes situaciones que pueden encubrir abusos y casos de corrupción como hemos indicado anteriormente (demanda inducida, abuso de la subcontratación o de las modificaciones contractuales, etc.).

Por ello, es necesario que más allá de lo que prevé la legislación vigente tanto en materia de contratación pública como en materia de transparencia pública puedan ampliarse por la vía de la práctica los conjuntos de datos que difunden las administraciones públicas relativos a estas otras fases de la contratación pública en la línea de lo que prevén los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas. Como apunta Sanmartín “[I]a información sobre aspectos como las desviaciones en los precios y en los plazos de ejecución, la aprobación de contratos complementarios o el grado de subcontratación, es imprescindible para hacer un juicio sobre la correcta gestión de la contratación pública” (Sanmartín Mora, 2014).

En el pasado ya sucedió cuando antes de que así lo previese la legislación sobre transparencia pública, algunas administraciones públicas daban cuenta en Internet de la información relativa a los contratos menores o a los estudios e informes adjudicados.

### b) La difusión de datos sobre contratación pública en formatos abiertos

Por lo que respecta a la difusión de los datos en formatos que faciliten su reutilización, debemos partir de la idea de que los datos deben ser abiertos. Se consideran abiertos cuando se difunden cumpliendo los conocidos principios de datos abiertos propuestos por la Sunlight Foundation: completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables electrónicamente, no discriminatorios, uso de estándares abiertos en la difusión de la información, sin licencia, permanencia y sin costes (Cerrillo i Martínez, 2014d, 64).

Estos principios se han visto concretados en el ámbito de las compras abiertas. Al respecto, podemos traer a colación los estándares de datos para las contrataciones abiertas desarrollados por la Alianza para las Contrataciones Abiertas con la colaboración de la Fundación World Wide Web y el Banco Mundial. El objetivo de estos estándares es promover la divulgación de los datos sobre la contratación pública y, por ende, mejorar la eficiencia pública y luchar contra la corrupción. Los estándares persiguen que las administraciones públicas difundan los datos sobre contratación pública con formatos estandarizados y de manera ágil y que su reutilización sea fácil y barata y que permita la comparación. Si no se cumplen estas características que persiguen la calidad de los datos, es imposible el monitoreo y la evaluación de la actividad pública (United Nations, 2014).

El uso de los estándares de Datos para las Contrataciones Abiertas puede facilitar la obtención de una mayor rentabilidad en las contrataciones; la detección de fraudes y casos de corrupción; una mayor competencia por contratos públicos y la supervisión de la prestación de servicios.

La *Sunlight Foundation* también ha elaborado los Procurement Open Data Guidelines que recogen los principios que deben caracterizar la difusión de los datos relativos a la contratación pública<sup>5</sup>:

#### El Proceso de Contratación

1. Todas las leyes y políticas relativas a la contratación pública deben ser accesibles al público.
2. Las licitaciones deben estar a disposición del público y debe permanecer incluso cuando haya finalizado el plazo establecido.
3. Los datos relativos a la contratación directa u otros contratos que no requieren licitación pública, también deben ser publicados.
4. Los documentos de cada contrato, así como información de contacto de todos los licitadores, debe darse a conocer públicamente.
5. Las comunicaciones entre los empresarios y los empleados públicos durante el proceso de licitación debe llevarse a cabo en un foro público.

5 <http://sunlightfoundation.com/procurement/opendataguidelines> (última consulta: julio 2015).



6. Las adjudicaciones deben difundirse públicamente tan pronto como se adjudiquen, incluidas las motivaciones y los criterios para la adjudicación.
7. El texto completo de cualquier contrato adjudicado, así como cualquier modificación debe ser publicado proactivamente en línea facilitando una información mínima como el adjudicatario, el importe, la fecha, etc., como datos estructurados.
8. La información relativa a los procedimientos de resolución de conflictos debe estar disponible en todas las fases del procedimiento de contratación.

#### *Los participantes en el Proceso de Contratación*

9. Las bases de datos que contienen información actual e histórica sobre la ejecución de los contratos debe estar disponible públicamente.
10. La información relativa al estado de los contratos debe estar a disposición del público en todo momento y más allá de la finalización del contrato.
11. Si una parte importante de un contrato es subcontratada, los datos disponibles para los contratistas también debe estar disponible para el subcontratista.
12. Debe haber un identificador único para los contratos que se utiliza constantemente el proceso de contratación.
13. Las entidades adjudicatarias deben ser identificadas por un identificador único, no-propietario, a disposición del público.

#### *Cómo liberar a esta información*

14. Cuando sea posible, los gobiernos deben tratar de adoptar las normas existentes para la liberación de los datos de contratación para fomentar la interoperabilidad interfronteriza de los datos.
15. Todos los datos mencionados anteriormente deben estar disponibles como datos estructurados en formatos legibles por una máquina. También debería estar disponible en línea y a granel.
16. Todos los datos mencionados anteriormente deben ser accesibles de forma gratuita y no deben requerir registro, ni en línea ni en persona.
17. Todos los datos deben publicarse en el momento oportuno, y de forma continua durante todo el año fiscal. La divulgación retardada para proteger la confidencialidad de la información debe ser excepcional.

### **CUADRO 2: PROCUREMENT OPEN DATA GUIDELINES**

Como hemos tenido ocasión de señalar anteriormente, la legislación española recoge directa o indirectamente algunos de los principios que caracterizan los datos abiertos. De todos modos, otros no están explícitamente previstos ni en la legislación sobre contratación pública ni en la relativa a la transparencia pública y el gobierno abierto. En particular, no se prevé durante cuánto tiempo debe difundirse la información (principio 3); la obligación de que las comunicaciones entre empresarios y órganos de contratación se lleve a cabo en foros públicos (principio 5); el plazo para la difusión de la información relativa a las adjudicaciones (principio 6); la obligación de publicar el texto completo del contrato (principio 7); la publicación de bases de datos con información actual e histórica sobre la ejecución (principio 9); la existencia de un identificador único para los contratos y los adjudicatarios (principios 12 y 13); la interoperabilidad (principio 14); la obligación de publicar todos los datos como datos estructurados en formatos legibles por una máquina, en línea y a granel (principio 15); de forma oportuna y continua (principio 17).

Más allá de la no regulación de estos aspectos, la práctica de la mayoría de las administraciones públicas españolas dista mucho de garantizar la aplicación de estos principios en la difusión de la información sobre contratos públicos a través de Internet por lo que las posibilidades de llegar a conclusiones de valor se verán muy limitadas.

#### **c) ¿Qué hacer con los datos abiertos sobre contratación pública?**

Tan importante a los efectos que estamos tratando es que las administraciones públicas difundan los datos y la información requerida en los formatos establecidos como que la ciudadanía analice, interprete y extraiga conclusiones de estos datos.

Según la Association of Certified Fraud Examiners (ACFE), casi el 50% de los casos de fraude y corrupción son detectados por delación o por accidente mientras que únicamente el 14% lo son fruto de una auditoría interna (Ernst & Young, 2012, 2). Por ello, son necesarias nuevas metodologías que a través del análisis de datos puedan detectar situaciones irregulares que puedan esconder casos de corrupción.

Por lo tanto, el reto no está sólo en difundir la información con la calidad y reusabilidad necesaria sino particularmente en poder analizar dicha información y extraer conclusiones que permitan prevenir y luchar contra la corrupción en la contratación pública a través del seguimiento y el monitoreo de todas las fases de los procedimientos de contratación pública.

Los datos abiertos relativos a la contratación pública pueden ser tan numerosos que pueden dar lugar a conjuntos extremadamente grandes y complejos cuyo análisis a través de las metodologías del *Big Data* permite llegar a conclusiones imposibles de alcanzar previamente con otras metodologías (Bertot, Gorham, Jaeger, Sarin, & Choi, 2014).

En efecto, la gran cantidad de datos que están estrechamente vinculados a la contratación pública, exige utilizar metodologías de análisis que permitan extraer conclusiones útiles para supervisar y monitorizar la contratación pública. En esta dirección, Ernst & Young destacaba recientemente que “AntiCorruption Compliance Now Requires Big Data Analytics”, “Anti-bribery and corruption analytics test of controls incorporate big data concepts that integrate multiple data sources: third-party watch lists; transactional data; text mining; and even social media and email to prioritize and isolate areas of risk or rogue activity (EY Center for Board Matters, 2014, 7).

Con la expresión *Big Data* suele designarse una metodología que se ha desarrollado en los últimos años para analizar grandes cantidades de datos para identificar correlaciones entre ellos. Con esta metodología se persigue extraer conclusiones del uso de la gran cantidad de datos que deriva de la creciente capacidad de almacenamiento o de los sistemas para cruzar datos. Ilustra esta idea hace unos años Stephen Baker en su conocido libro *Numerati* al afirmar que “[n]os están vigilando. Una llamada con el móvil, un pago con tarjeta de crédito, un clic en internet... y cada uno de nuestros pasos queda registrado en monumentales bases de datos. Toda esta información resulta insignificante por separado, pero agrupada revela incluso nuestros secretos más inconfesables” (Baker, 2009).

Gracias al *Big Data* se pueden generar perfiles de contratantes y licitadores así como de procedimientos de licitación que se pueden segregar en función de la cantidad de la licitación, del procedimiento utilizado, etc. que pueden contribuir en la lucha contra la corrupción al identificar pautas de comportamiento, conductas o situaciones que presenten ciertas irregularidades que pueden eventualmente esconder un caso de corrupción. Un aspecto que puede resultar de utilidad es el de utilizar identificadores únicos tanto para los contratos como para los licitadores. De este modo, se facilita tanto su seguimiento como su comparación.

El *Big Data* facilita el análisis estadístico que permita identificar tendencias o potenciales anomalías, la visualización gráfica de datos para identificar áreas de riesgo, el análisis del texto de correos electrónicos u otras comunicaciones para detectar relaciones irregulares que puedan esconder casos de corrupción.

Ya existen algunos proyectos relativos al uso del *Big Data* en la lucha contra la corrupción fuera de España. Un ejemplo, lo encontramos en Georgia donde Transparencia Internacional ha impulsado un portal de código abierto para monitorizar y analizar la contratación pública que extrae datos de los portales de contratación pública y la presenta en formatos comprensibles para la ciudadanía que a su vez pueden generar perfiles de los procedimientos de contratación realizados por la Administración pública o perfiles de las empresas licitadoras<sup>6</sup>.

#### 4.4. Mecanismos para la participación y la colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción

La ciudadanía puede no solo acceder a los datos que se difunden sobre la contratación pública sino que puede participar en su análisis con la finalidad de supervisar y monitorizar la actividad contractual de las administraciones públicas. Esta participación ciudadana puede perseguir tener un mejor conocimiento de la actividad contractual, por ejemplo, por parte de empresas licitadoras para poder presentar mejores propuestas, conocer mejor a los competidores o a la propia administración pública. Pero también puede perseguir identificar situaciones que escondan irregularidades, conflictos de intereses o casos de corrupción.

La participación ciudadana en el análisis de los datos sobre contratación pública puede llevarse a cabo de manera individual, organizada o mediada, por ejemplo, a través de la prensa y el periodismo de datos. Incluso en

<sup>6</sup> <http://sunlightfoundation.com/blog/2014/01/16/opengov-voices-how-georgia-is-handling-procurement-transparency/> (última consulta: julio 2015).

ocasiones se organizan eventos que tienen por objetivo analizar conjuntos de datos con la finalidad de encontrar correlaciones que puedan ser de interés (*hackathons*)<sup>7</sup>.

En España aún son pocas las iniciativas ciudadanas en esta dirección pero en los últimos años ya han surgido algunas. Por ejemplo, la Fundación ciudadana Civio ha impulsado el proyecto ¿Quién cobra la obra? Este proyecto persigue crear una base de datos pública y reutilizable sobre los contratos públicos a partir de la información que se difunde en Boletín Oficial del Estado que incluya los datos más relevantes (precio, fecha de ejecución, administración pública que paga la obra, adjudicataria) a partir de la cual se puedan hacer todo tipo de visualizaciones y análisis sobre cómo funciona la contratación pública en España<sup>8</sup>.

Nuevamente en este caso, la tecnología facilita instrumentos para la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción como instrumento para el análisis de los datos pero también para la difusión de los resultados alcanzados (Davies & Fumega, 2014, 19).

A la vista de los resultados observados, los ciudadanos también pueden colaborar en la lucha contra la corrupción denunciando o informando a las autoridades competentes sobre las situaciones identificadas. En los últimos años desde diferentes instituciones internacionales se ha llamado la atención sobre la necesidad de impulsar mecanismos que faciliten la información o denuncia de casos de corrupción<sup>9</sup>. Por ejemplo, Transparencia Internacional en su resolución de octubre de 2009 sobre la protección del denunciante (*whistleblower*) apunta que “la denuncia puede ser un instrumento crucial para detectar e informar sobre la corrupción, el fraude y la mala gestión en el sector público, el privado y el no lucrativo”<sup>10</sup>. Los medios electrónicos pueden contribuir tanto a facilitar la información o la denuncia de casos de corrupción que haya podido identificar la ciudadanía como a proteger su identidad o garantizar su seguridad frente a posibles represalias (Cerrillo i Martínez, 2014c).

En esta dirección, organismos como la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude han desarrollado mecanismos de denuncia en línea (*Fraud Notification System*) en los que el denunciante puede informar sobre el tipo de fraude identificado, el momento en el que ocurrió así como toda aquella información que facilite la investigación y donde se garantiza la protección de su identidad a través de la creación de una cuenta de correo segura en la que de forma anónima el personal de dicha oficina puede ponerse en contacto con el denunciante<sup>11</sup>. En otros países, se han creado canales específicos para la denuncia de las irregularidades detectadas en la contratación pública<sup>12</sup>.

## 5. REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA FUTURA REGULACIÓN DE LAS COMPRAS ABIERTAS EN ESPAÑA QUE FACILITE LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Las compras abiertas tienen aplicaciones de gran interés en la contratación pública que pueden contribuir eficazmente a la prevención y la lucha contra la corrupción a través de la difusión de datos abiertos sobre contratación pública y su utilización por la ciudadanía para supervisar y monitorizar la contratación pública y, en su caso, informar o denunciar, ante las autoridades competentes para su investigación y sanción, las situaciones irregulares que se hayan podido identificar que escondan conflictos de intereses o casos de corrupción. Para que los datos abiertos sobre la contratación pública y su tratamiento a través de las metodologías del *Big Data* pueden ser una herramienta útil para la prevención y la lucha contra la corrupción, es necesario que sean suficientes, de calidad, en formatos reutilizables y comparables.

Como hemos tenido oportunidad de analizar en las páginas anteriores las compras abiertas consisten en el uso de la tecnología por las administraciones públicas y en la extensión de la transparencia, la participación y la colaboración ciudadanas en su tramitación y seguimiento. Pero, más allá las compras abiertas implican un cambio de valores (Calderón & Lorenzo, 2010) y, en particular, un impulso de la innovación en las administraciones públicas y entre la ciudadanía. Este cambio de valores debe ir acompañado de un cambio en la cultura administrativa y cívica y del impulso de nuevos instrumentos de relación, participación y colaboración que exigirá un liderazgo político decidido. Todo ello demandará la formación de todos los actores implicados (Chêne, 2012, 4).

En la actualidad la legislación española recoge algunos de los principios y mecanismos de las compras abier-

7 Véase, como ejemplo, <http://www.ledevoir.com/societe/actualites-en-societe/363757/hackathon-contre-la-corruption> (última consulta: julio 2015).

8 <http://www.civio.es/2014/10/quien-cobra-la-obra-ayudanos-a-investigar-la-contratacion-de-obra-civil/> (última consulta: julio 2015).

9 Resulta de interés el proyecto *Digital Whistleblower* (Digiwhist) que persigue facilitar a la ciudadanía herramientas para incrementar la transparencia pública y la rendición de cuentas. Véase más información en: <https://www.hertie-school.org/facultyandresearch/research-projects/research-projects/digiwhist/> (última consulta: julio de 2015).

10 Accesible en: [http://www.transparency.org/files/content/activity/2009\\_PrinciplesForWhistleblowingLegislation\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/activity/2009_PrinciplesForWhistleblowingLegislation_EN.pdf) (última consulta: julio de 2015).

11 Accesible en: <https://fns.olaf.europa.eu/cgi-bin/questionnaire.cgi> (última consulta: julio de 2015).

12 Véase, por ejemplo, <http://quejas.funcionpublica.gob.mx/PortalQD-web/xhtml/queja/capturarQueja.jsf> (última consulta: julio de 2015).

tas. Sin embargo, hemos tenido oportunidad de señalar que aún queda un largo camino por recorrer para garantizar jurídicamente las compras abiertas en toda su extensión en España. Por ello, por el momento su pleno desarrollo se debe llevar a cabo por iniciativa de cada administración pública en el marco de su compromiso con el gobierno abierto y con la lucha contra la corrupción.

Ante las limitaciones observadas de la legislación vigente, sería de desear que la futura ley de contratación pública por la que se transponga al ordenamiento jurídico español la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE incorporase decididamente los principios de las compras abiertas analizados en las páginas anteriores.

En este sentido, más allá de potenciar el uso de la tecnología en la contratación pública como ha sido ya propuesto (Martínez Gutiérrez, 2015, en particular, 254 y ss.), la futura ley de contratación pública también debería reconocer explícitamente los principios de las compras abiertas y garantizar su aplicación a través de diferentes mecanismos.

En primer lugar, estableciendo la obligación de difundir en formato de datos abiertos los datos que actualmente ya se difunden a través del perfil del contratante y de los portales de transparencia y páginas web de las administraciones públicas y de otros poderes adjudicadores.

En segundo lugar, ampliando el conjunto de datos a difundir más allá de lo actualmente previsto tanto en la legislación sobre contratos públicos como en la legislación sobre transparencia hasta recoger no sólo los datos incluidos en los Principios Globales para las Contrataciones Abiertas sino todos aquellos vinculados a las situaciones que con frecuencia encubren casos de corrupción (por ejemplo, estudios previos, subcontratación, etc.).

En tercer lugar, facilitando la información y la denuncia ciudadana de aquellas situaciones irregulares, conflictos de intereses y casos de corrupción que se puedan detectar a la vista del análisis y el monitoreo de dichos datos mediante la creación de agencias de integridad en materia de contratación pública y el establecimiento de mecanismos electrónicos para la información y la denuncia o, en su caso, la atribución de esta función a órganos actualmente ya en funcionamiento con competencias en materia de contratación pública.

En cuarto lugar, ampliando el ámbito subjetivo legitimado para interponer el recurso especial en materia de contratación para reconocer una acción pública respecto a la contratación pública a todas aquellas personas que tengan un conocimiento efectivo de irregularidades vinculadas a conflictos de intereses y de corrupción.

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baker, S. (2009). *Numerati: Saben todo de ti*. Barcelona: Seix Barral.
- Beke, M. B., & Blomeyer&Sanz. (2015). *Towards a European Strategy to Reduce Corruption by Enhancing the Use of Open Data*. National Research Spain.
- Berners-Lee, T. (2009). *Putting Government data online*.
- Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin, L. C., & Choi, H. (2014). "Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations". *Information Polity*, 19(1), 5-16. DOI: [10.3233/IP-140328](https://doi.org/10.3233/IP-140328).
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies". *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- Boix Palop, A. (2014). "Open Government y lucha contra la corrupción". En AAVV (Ed.), *La era de la #Política2ptoo*.
- Calderón, C., & Lorenzo, S. (Eds.). (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón.
- Castro Cuenca, C. G. (2009). *La corrupción en la contratación pública en Europa*. Salamanca: Ratio Legis.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012a). "Fundamental interest and open data for re-use". *International Journal of Law and Information*, 20(3), 203-222. DOI: [10.1093/ijlit/eas014](https://doi.org/10.1093/ijlit/eas014).
- Cerrillo i Martínez, A. (2012b). "The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency". *European Law Journal*, 18(6), 770-792.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012c). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". *Anuario del Gobierno Local 2011*, 277-313.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014a). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014b). "El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública". En M. Fernández Salmerón & J. Valero Torrijos (Eds.), *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: acceso, uso y reutilización de la información administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014c). "La colaboración ciudadana en la lucha contra la corrupción a través de medios electrónicos". *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 35, 43-71.



- Cerrillo i Martínez, A. (2014d). “Los principios de datos abiertos en la legislación española”. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 19, 62-77.
- Cerrillo i Martínez, A. (2015). “La transparència pública”. En A. Cerrillo i Martínez & J. Ponce Solé (Eds.), *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Chêne, M. (2012). The benefits of open contracting: Anticorruption Resource Centre-Transparency International.
- Chun, S. A. S., Stuart; Sandoval, Rodrigo; Hovy, Eduard. (2010). “Government 2.0: Making connection between citizens, data and government”. *Information Polity*, 15.
- Comisión Europea. (2010). *Libro verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE-COM (2010) 571 final*.
- Coroan, A., & Campos, E. (2011). “Gobierno abierto: alcance e implicaciones”. *Documentos de trabajo. Fundación ideas*, 03/2011.
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Dassen, N., & Veyra, J. C. (Eds.). (2012). *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Davies, T., & Fumega, S. (2014). Mixed incentives: Adopting ICT innovations for transparency, accountability, and anti-corruption: AntiCorruption Resource Centre.
- Dreher, A., & Schneider, F. (2010). “Corruption and the shadow economy: an empirical analysis”. *Public Choice*, 144(1-2), 215-238. DOI: [10.1007/s11127-009-9513-0](https://doi.org/10.1007/s11127-009-9513-0).
- Ernst & Young. (2012). *Anti-bribery and corruption analytics. Integrating anti-fraud analytics into your anti-bribery and corruption compliance approach*.
- European Commission. (2014a). *Businesses' attitudes towards corruption in the EU*.
- European Commission. (2014b). *EU Anti-corruption Report COM (2014) 38 final*.
- EY Center for Board Matters. (2014). “The bar is raised. Anti-corruption compliance now requires big data analytics”. *Board Matters Quarterly*.
- Granickas, K. (2014). “Open Data as a Tool to Fight Corruption”. *European Public Sector Information Platform Topic Report*, 2014/04.
- Guichot Reina, E. (Ed.). (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Jareño Leal, Á. (2011). *Corrupción y delincuencia de los funcionarios en la contratación pública*. Madrid: Iustel.
- Kaufmann, D. (2005). “Myths and Realities of Governance and Corruption”. *Working Paper Series. The Brookings Institution*. DOI: [10.2139/ssrn.829244](https://doi.org/10.2139/ssrn.829244).
- Lee, G., & Kwak, Y. H. (2012). “An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement”. *Government Information Quarterly*, 29, 492-503. DOI: [10.1016/j.giq.2012.06.001](https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001).
- Marchessault, L. (2013). *Open Contracting Principles reflect norms and best practices from around the world*.
- Martín Rebollo, L. (2009). “La modificación de los contratos: régimen, regulación y consecuencias de una práctica generalizada que supone un riesgo al principio licitatorio y a la idea de transparencia”. *Revista española de la función consultiva*, 12, 41-106.
- Martínez Gutiérrez, R. (2015). *La contratación pública electrónica. Análisis y propuestas de transposición de las Directivas Comunitarias de 2014*. València: Tirant lo Blanch.
- Meseguer Yebra, J. (2015). “Las mejoras autonómicas en la regulación del derecho de acceso a la información pública”. *Revista General de Derecho Administrativo*, 38.
- Moreno Molina, J. A. (2008). “La importancia de los principios generales de la contratación pública en la LCSP”. En J. A. Moreno Molina (Ed.), *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las Entidades Locales*. Granada: CEMCI.
- OECD. (2005). *Public sector integrity. A framework for assessment*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OECD. DOI: [10.1787/9789264056527-en](https://doi.org/10.1787/9789264056527-en).
- Parycek, P., & Sachs, M. (2010). “Open government-information flow in Web 2.0”. *European Journal of ePractice*, 9(march).
- PricewaterhouseCoopers, & Ecorys. (2013). *Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU. Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption*.
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”. *Enfoques*, 15(99-125).
- Rose-Ackerman, S., & Truex, R. (2012). *Corruption and Policy Reform*. Paper presented at the Copenhagen Consensus Project, Copenhagen.

- Sanmartín Mora, M. A. (2014). *Contratación Abierta, ¿qué es?*
- Tschorne Berestesky, S. (2012). “Transparencia y control de la obra pública en Chile”. En N. Dassen & J. C. Veyra (Eds.), *Gobierno Abierto y Transparencia Focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- United Nations. (2014). *A world that counts. Mobilizing the data revolution for sustainable development*.
- Velasco Rico, C. (2014). “La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿de qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?”. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 33.
- Villoria Mendieta, M. (2010). “La democratización de la administración pública: marco teórico”. En J. Ruiz-Huerta & M. Villoria Mendieta (Eds.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*.
- Wirtz, B. W., & Birkmeyer, S. (2015). “Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives”. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396. DOI: [10.1080/01900692.2014.942735](https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735).

**Enrique Conejero Paz**

Universidad Miguel Hernández

[ecp@umh.es](mailto:ecp@umh.es)**Juan Carlos Redondo Lebrero**

Universidad Rey Juan Carlos

[juancarlosredondo@yahoo.es](mailto:juancarlosredondo@yahoo.es)

## La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos<sup>1</sup>

### Resumen

*Este estudio se centra en la innovación social, aproximación conceptual emergente para conformar y explicar las relaciones entre el estado, la sociedad y el mercado. En este sentido, los gobiernos están comenzando a incluir en sus agendas programas de innovación social con distintos enfoques, aunque su implementación y evaluación aún denotan deficiencias debido a la existencia de determinadas barreras de carácter estructural. El trabajo se realiza desde un enfoque de gobernanza, residiendo su novedad, por un lado, el propio tratamiento de la innovación social, poco estudiada en España y, por otro, la integración en el análisis tres elementos; los enfoques de la innovación social, su aplicación en políticas públicas nacionales, y los obstáculos que inhiben la innovación social en el sector público.*

### Palabras clave

*Innovación social, valor público, enfoques de la innovación social, Big Society, Innovation Union, barreras a la innovación social.*

## Social innovation in the public sphere: Concepts, experiences and obstacles

### Abstract

*This study focuses on social innovation, emerging conceptual approach to shape and explain the relationships between the state, society and the market. In this sense, governments are beginning to include in their agendas social innovation programs with different approaches, but its implementation and evaluation still denote deficiencies due to the existence of certain structural barriers. The work is done from a governance approach, its novelty residing on the one hand, the treatment of social innovation itself, little studied in Spain and on the other, integration into analysis three elements; approaches to social innovation, their application in national policies, and social obstacles that inhibit social innovation in the public sector.*

### Keywords

*Social innovation, public value, approaches to social innovation, Big Society, Innovation Union, barriers to social innovation.*

---

<sup>1</sup> El texto que se presenta forma parte de una investigación más amplia impulsada por el Instituto Nacional de Administración Pública en colaboración con la Universidad Miguel Hernández de Elche bajo el título “La innovación social y la creación de valor público”.

## SUMARIO

### Introducción.

#### 1. Las concepciones de la innovación social.

- 1.1. El enfoque económico-gerencial.
- 1.2. Los enfoques sociales (cultural y ecológico).
- 1.3. El enfoque de la ciencia política y de la administración.
- 1.4. Balance de los enfoques de innovación social.

#### 2. Experiencias internacionales de innovación social en el ámbito público.

- 2.1. Big Society. Reino Unido.
  - 2.1.1. Principios.
  - 2.1.2. Actores.
  - 2.1.3. Políticas y programas.
  - 2.1.4. Impacto y resultados.
- 2.2. Social Innovation and Civic Participation. Estados Unidos.
  - 2.2.1. Principios.
  - 2.2.2. Actores.
  - 2.2.3. Políticas y programas.
  - 2.2.4. Impacto y resultados.
- 2.3. Innovation Union. Unión Europea.
  - 2.3.1. Principios.
  - 2.3.2. Actores.
  - 2.3.3. Políticas y programas.
  - 2.3.4. Impacto y resultados.
- 2.4. Balance de los programas gubernamentales de innovación social.

#### 3. Barreras a la innovación social.

#### 4. Conclusiones.

#### 5. Bibliografía.

## INTRODUCCIÓN

Desde hace una década la teoría y la praxis sobre la innovación social ha ido creciendo rápidamente. Al mismo tiempo, muchas necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos no se abordan eficazmente por parte de los poderes públicos, en un contexto de creciente desafección ciudadana y déficit de legitimidad del sistema político democrático. Por tanto, los desafíos sociales exigen una nueva perspectiva en el análisis y la aplicación de la innovación. En este sentido, la innovación social puede ser vista como una nueva forma de suplir los fallos del Estado y del mercado en materias clave que preocupan a las sociedades como la pobreza, el envejecimiento de la población, los flujos migratorios o el cambio climático a través de fórmulas cooperativas y colaborativas con agentes y redes de actores.

Sin embargo, en la literatura actual no existe un acuerdo generalizado respecto a lo que significa la innovación social al configurarse ésta como un concepto de carácter multidimensional que ha sido tratado desde diferentes escuelas de pensamiento. Por ello, en primer lugar se realizará una revisión comparativa de las diferentes conceptualizaciones de la innovación social y de los distintos enfoques que han analizado la misma con el objeto de entender sus alcances y significados.

En relación con lo anterior, comienza a percibirse cierta institucionalización, aún incipiente, de la innovación social en las políticas de los gobiernos. Durante el último lustro se han puesto en marcha tres importantes iniciativas; la administración Obama en EEUU crea en 2009 *la Office of Social Innovation and Civic Participation*<sup>2</sup>, ubicada

<sup>2</sup> Para su impulso inicial fue dotada de 50 millones de dólares en el presupuesto de 2010, <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp>. (Consulta: 12-05-2015).



dentro del Consejo de Política Nacional de la Casablanca, enfocando sus líneas de actuación en la creación de nuevos líderes comunitarios, el desarrollo nuevas formas de parternariado público-privado y el fomento del servicio público como una manera de desarrollar el liderazgo de la comunidad; el gobierno de Cameron en el Reino Unido aprueba en 2010 el programa *Big Society* como un eje de sus políticas el apoyo y fomento de la innovación social; en 2010 la Unión Europea publica el programa *Innovation Union* como uno de los siete pilares de la estrategia 2020. Iniciativas que se analizarán en el epígrafe segundo del texto tomando como base el estudio cualitativo de la documentación producida por los organismos oficiales responsables del diseño y gestión de las políticas de innovación social, con la intención de desentrañar los enfoques predominantes en la praxis de la innovación social y el posible impacto de estos programas gubernamentales en la sociedad, esto es, los objetivos que se persiguen o pretenden conseguir cuando se configura la innovación social en políticas públicas, pues entendemos que desde el ámbito público ha de ejercerse cierto liderazgo para fomentar la innovación social y contribuir a satisfacer las necesidades y demandas sociales de los ciudadanos de una manera diferente, participativa y cooperativa, que puede constituirse en una nueva vía para mejorar la calidad de la democracia a través del empoderamiento ciudadano, cuestiones que, con distinto grado de vinculación jurídica, constituyen mandatos constitucionales en la mayoría de los países.

En tercer lugar, no puede obviarse la existencia de ciertos condicionantes o barreras a la innovación social. La innovación y sus barreras han sido estudiadas básicamente en los campos de la ciencia y la tecnología, teniendo como sujetos principales de estudio el mundo empresarial, las universidades y los centros tecnológicos. En el caso de las instituciones públicas, los factores que limitan la capacidad de innovar han sido poco estudiados principalmente por dos causas; la primera es la reciente incorporación de la innovación social al acervo común de las Administraciones públicas, la segunda el comportamiento organizativo de éstas, que siempre ha tendido más a la reproducción que a la innovación. Aspectos que se desarrollan en el epígrafe tercero de este trabajo, donde se muestra una panorámica de los estudios y encuestas sobre las barreras a la innovación social en el ámbito público.

Finalmente, en los epígrafes cuarto y quinto, se consignan las principales conclusiones de los temas planteados y la bibliografía utilizada para realizar esta investigación.

## 1. LAS CONCEPCIONES DE LA INNOVACIÓN SOCIAL

La innovación social está experimentando desde hace más o menos una década un creciente interés en los sectores académicos, al tiempo que los gobiernos comienzan a integrarla en sus agendas políticas.

La innovación ha sido un factor o elemento que ha estado presente desde los inicios de la revolución industrial, aunque siempre muy vinculado a las concepciones elaboradas desde las disciplinas económicas, con fuerte acento en el mercado y la tecnología, siendo el componente social de la innovación un aspecto incorporado más recientemente.

En el debate sobre la innovación social, como en muchos otros campos del conocimiento, no existe un consenso preciso en torno a su significado en la literatura especializada, existiendo múltiples definiciones elaboradas desde distintas disciplinas científicas. En este sentido, para algunos autores podemos rastrear el concepto de innovación social desde el siglo XIX, especialmente desde la revolución francesa, y desde esta perspectiva histórica se rescata recientemente en respuesta al discurso hegemónico y dominante de la innovación tecnológica (Godin, 2012). Para otros, el concepto lo podemos encontrar en los trabajos de Weber y Schumpeter (Hillier *et al*, 2004) o más recientemente en la década de los años setenta del siglo pasado (Cloutier, 2003). Para otros autores, la eclosión de la innovación social responde a un intento de paliar las lagunas de las teorías economicistas y tecnocráticas, las cuales obviaban en sus análisis los aspectos de cohesión social y territorial (Moulaert *et al*, 2010: 21-22).

A esto se unen los efectos de la crisis económica y financiera que irrumpe a partir de 2008, efectos que se han traducido en significativas constricciones del gasto público y el consecuente debilitamiento del estado del bienestar, debilitamiento que ha generado espacios de acción social que el Estado y el mercado no cubren de forma adecuada o simplemente no cubren, por lo que nuevas soluciones y acciones han de ponerse en marcha (Six y Young Foundation, 2010; Howaldt y Schwarz, 2010; Hochgerner, 2011; Arenilla y García, 2013, Conejero 2015).

Estas concepciones de la innovación social, descritas en la tablas 1 y 2, se caracterizan por converger en determinados elementos que tienen en común aunque con distinta intensidad<sup>3</sup>:

- La satisfacción de necesidades humanas que no están siendo atendidas en ese momento, ya sea por escasez de recursos, por temas de oportunidad política, o no sean percibidas como importantes tanto para el sector privado como para el sector público.

<sup>3</sup> Conceptualizaciones que han sido perfiladas principalmente bajo tres enfoques; aquellos provenientes de las disciplinas económicas, los realizados desde de las corrientes de la sociología y, por último, los elaborados al amparo de la ciencia política y de la administración.

- Ha de producir cambios en las relaciones sociales, especialmente con respecto a la gobernanza, que incrementan los niveles de participación en general, y más concretamente de los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Incrementa la capacidad socio-política y el acceso a los recursos necesarios para fomentar el empoderamiento ciudadano.
- Se desarrolla mediante un proceso *bottom-up*.

Nuestra concepción de la innovación social tiene un carácter más omnicompreensivo y por tanto, consideramos *la innovación social como un liderazgo público participado que genera soluciones novedosas (servicios, productos, procesos y modelos) que están orientadas a la resolución de necesidades sociales (con más efectividad que las soluciones tradicionales) y que conllevan, simultáneamente, un cambio en las relaciones sociales y la generación de valor público.*

Esta definición contiene los siguientes elementos centrales:

1. Liderazgo público participado: las políticas deben propiciar un ciclo de innovación social participado, ya sea desde el establecimiento de un marco legal, la redefinición compartida del problema social, la cogeneración de ideas, su implementación, evaluación, difusión y réplica.
2. Soluciones novedosas: la innovación social no necesita ser original o única, sino que las soluciones generadas (ideas, productos, servicios, modelos o procesos) sean diferentes a las que ya existían, en caso de que la solución tradicional estuviera presente.
3. Dirigido a la resolución de necesidades sociales: se entiende por necesidades sociales aquellas que si no son satisfechas “pueden causar al ser humano daños y perjuicios graves o sufrimiento social reconocible” (Doyal y Gough, 1994: 71). En este sentido, Doyal y Gough definen las necesidades en básicas e intermedias: las primeras serían aquellas que garantizan las condiciones previas universalizables para la participación social y la persecución de fines propios como la salud física y la autonomía personal. Las segundas son aquellas cuya superación mejora las condiciones básicas y se vertebran en torno a ellas, por ejemplo, su interrelación con el acceso a los distintos servicios públicos (sanidad, educación, sociales, vivienda).
4. Cambio en las relaciones sociales: la innovación social debe propiciar un cambio en las relaciones sociales existentes que modifique la configuración del modelo de gobernanza, especialmente con la inclusión y activa participación de los grupos sociales más vulnerables, marginados e infra-representados. Por tanto, implica un cambio en las relaciones de poder y en la mejora de modelos colaborativos.
5. Mejora la capacidad de la sociedad para actuar: la innovación social potencia los activos y las capacidades de la sociedad aprovechando de una forma más eficiente y efectiva los recursos disponibles a través del empoderamiento ciudadano.
6. Genera valor público: en los sistemas democráticos las instituciones y los procesos representativos deben ser los encargados de crear las condiciones para que los ciudadanos se asocien y decidan colectivamente lo que quieren conseguir juntos. La innovación social ha de materializar esta idea a través de la generación de valor público.

**TABLA 1. CONCEPTO DE INNOVACIÓN SOCIAL SEGÚN LAS PRINCIPALES INSTITUCIONES Y CENTROS.**

Definición	Institución
Aquella solución novedosa a un problema social que sea más eficaz, eficiente, sostenible o simplemente justa que las soluciones actuales, y cuya aportación de valor se dirija a los intereses de la sociedad en su conjunto y no a los intereses particulares.	Center for Social Innovation. Universidad de Stanford. Estados Unidos.
Intervención de los protagonistas sociales para modificar las relaciones sociales, transformar un marco de acción o proponer nuevas orientaciones culturales. Nuevas formas institucionales y organizacionales, nuevas formas de hacer las cosas, nuevas prácticas sociales, nuevos mecanismos, nuevos enfoques y nuevos conceptos que producen logros concretos y mejoras.	Social Innovation Center. CRISES. Canadá.
Nuevos conceptos y medidas para solucionar desafíos sociales que son aceptados y utilizados por los grupos sociales afectados.	Center for Social Innovation. ZSI. Austria.

Nuevas ideas que funcionan para alcanzar los objetivos sociales.	<i>The Young Foundation</i> . Reino Unido.
Introducción de nuevos modelos de negocio y mecanismos basados en el mercado que proporcionan prosperidad económica, ambiental y social sostenible.	<i>Social Innovation Center</i> . INSEAD. Francia.
Desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen necesidades y crean nuevas relaciones o colaboraciones.	Unión Europea.
Desarrollo e implementación de nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen necesidades sociales.	NESTA. Reino Unido.
Nuevas respuestas a los problemas sociales mediante la identificación y provisión de nuevos servicios que mejoran la calidad de vida de los individuos y las comunidades, identificando e implementando nuevos procesos de integración del mercado laboral, nuevas competencias, nuevos trabajos, nuevas formas de participación, así como diversos elementos que mejoran la posición del individuo en el mercado laboral.	OCDE.
Un proceso que emerge como parte de un proceso de aprendizaje y prácticas generadoras de conocimiento que tienen lugar en grupo, donde se ensalzan y articulan diversos modos de conocer el mundo que refuerzan o generan nuevas competencias en las personas.	CEPAL. América Latina.
Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente dan respuesta a las necesidades sociales y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones generando bienestar en la sociedad y al mismo tiempo produciendo mejoras en su capacidad para actuar.	BEPA. Unión Europea.

Fuente: Elaboración propia.

**TABLA 2. DEFINICIONES DE INNOVACIÓN SOCIAL POR ORDEN CRONOLÓGICO Y SEGÚN AUTORES.**

Definición	Autor
Prácticas más o menos directas que permiten individual o colectivamente hacerse cargo de una necesidad social no satisfecha.	Chambon <i>et al</i> (1982: 8)
En el ámbito local descansa en dos pilares: la innovación institucional (en las relaciones sociales, en la gobernanza, incluida una dinámica de empoderamiento) y la innovación en la economía social (satisfacción de necesidades sociales).	Moulaert y Nussbaumer (2005: 2071)
La innovación social es un subconjunto de las innovaciones disruptivas cuyo objetivo primordial es el cambio social.	Christensen <i>et al</i> (2006: 96)
Actividades y servicios innovadores que están guiados por el objetivo de satisfacer necesidades sociales que son predominantemente difundidas por organizaciones de carácter social.	Mulgan <i>et al</i> (2007: 9)
Cambios en la estructura cultural, normativa y regulatoria de la sociedad que optimiza los recursos colectivos y mejora el desarrollo económico y social.	Heiskala (2007: 59)
Elementos de cambio social que crean nuevas realidades sociales, es decir, impactan sobre el comportamiento de los individuos o grupos de una manera muy reconocible con una orientación hacia temas reconocidos que no tienen una motivación económica.	Kesselring y Leitner (2008: 28)
Una innovación es social si implica nuevas ideas que tienen el potencial para mejorar tanto la cantidad como la calidad de vida.	Pol and Ville (2009: 882)

Son nuevas combinaciones y/o configuraciones de las prácticas sociales en ciertas áreas de acción o contextos sociales, promovida por ciertos actores o constelación de actores de una forma intencional con el objetivo de satisfacer mejor necesidades y problemas.	Howaldt y Schwarz (2010: 21)
Son nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que simultáneamente satisfacen necesidades sociales (más efectivamente que las alternativas) y que crean nuevas relaciones sociales y de colaboración fomentando las capacidades sociales para la acción.	Hubert (2010: 7)
Nuevas estrategias, conceptos, ideas y organizaciones que responden a necesidades sociales de todo tipo (desde las condiciones de trabajo, la educación para el desarrollo comunitario y la salud) que se extienden y fortalecen a la sociedad civil.	Harayama y Nitta (2011: 14)
Desarrollo de productos o procesos novedosos que están orientados a la resolución de los problemas más acuciantes de las personas y a la satisfacción de sus principales necesidades, suponen una mejora de las condiciones anteriores así como una transformación del entorno social y las relaciones humanas.	Arenilla y García (2013: 30-31)

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión bibliográfica.

En las definiciones de innovación social subyacen diversas maneras de concebir el papel del Estado, el mercado y la sociedad civil y sus interrelaciones, lo que nos remite al clásico debate entre libertad e igualdad o, en otros términos, a la tensión entre las concepciones de lo público y lo privado de la democracia liberal y los postulados a este respecto de la democracia directa, tensión latente en los tres principales enfoques en los que se encuadran las distintas corrientes científicas como veremos a continuación.

### 1.1. El enfoque económico-gerencial

Una de las primeras aproximaciones al concepto de innovación social es la que se desarrolla desde las disciplinas científicas de carácter económico. El ideario de teóricos como Schumpeter consideraba la innovación como la introducción de nuevos bienes o una nueva cualidad de un bien, la introducción de nuevos métodos de producción, la apertura de nuevos mercados, el descubrimiento de nuevas fuentes de materia prima o un nuevo modelo de organización industrial (Schumpeter, 1934). Así, el economista austriaco señaló dos factores claves para reactivar la recuperación económica: la innovación tecnológica y el papel de los emprendedores. Y el emprendedor es precisamente el que guía los esfuerzos de innovación, siendo la llave que abre la puerta del éxito. Desde esta perspectiva, la innovación social está relacionada con el emprendimiento como motor del cambio social.

Otra perspectiva es la que entiende la innovación social como una nueva vía para satisfacer las necesidades sociales en el que las organizaciones empresariales, con o sin ánimo de lucro, son las encargadas de llevar a la esfera social todas las innovaciones. En este sentido, Peter Drucker en su obra *Landmarks for Tomorrow* (1957), ya consideraba que la mayoría de los negocios estaban basados en la innovación social. La innovación según este autor no es única ni principalmente una actitud empresarial, sino, sobre todo y especialmente, una actitud social. La innovación puede así ser considerada como un espacio experimental que proporciona libertad de acción tanto para la renovación de los servicios (privados o públicos), como para sus fuerzas principales (el hombre de negocios, la utilidad y el valor). La empresa, puede ser vista como un deseo de llegar al mayor número de consumidores posibles con un comportamiento ético y socialmente responsable. Un espíritu de responsabilidad compartida, sensibilidad y colaboración para ser más efectivos.

Otro autor importante del enfoque económico-gerencial es Jonathan Gershuny. Su tesis sobre las relaciones entre la provisión de servicios de mercado y no mercado visualiza la tendencia hacia el autoservicio y la cooperación, donde los consumidores podían renunciar a la utilidad marginal de un incremento de precio por determinados servicios a favor de otros realizados por ellos mismos o en casa (Gershuny, 1983: 1-4). Postulados que sacaron a luz aspectos innovadores de proceso, denominados “de suministro”, a los que no se prestaba suficiente atención en los análisis económicos.

Estas concepciones económico-gerenciales han sido retomadas por los teóricos que han desarrollado o colaborado en la construcción del modelo de innovación social británico como Geoff Mulgan y Charles Leadbeater, poniendo el énfasis en el papel central que los emprendedores sociales tienen en los procesos de innovación social. Leadbeater señala dos motivos por los que es necesario fomentarla. El primero es que la innovación social

puede “responder más eficazmente a una serie de problemas sociales para los que el Estado de bienestar no está preparado para hacer frente” (Leadbeater, 1997: 12). Y el segundo, porque permite desarrollar modos de innovación empresarial desde las necesidades sociales.

Desde un enfoque gerencial la innovación social se concibe como un proceso que tiene como objetivo contribuir a nuevas soluciones a problemas sociales no resueltos (Lévesque, 2012: 15), fundamentalmente centrado en la innovación organizacional (*management* y relaciones de coordinación) y los rendimientos progresivos de su institucionalización basados en la eficacia, la eficiencia y la economía.

## 1.2. Los enfoques sociales (cultural y ecológico)

La innovación social entendida como parte de un proceso de innovación cultural y cambio social es la perspectiva predominante en la escuela austriaca liderada por el Centro para la Innovación Social de Austria (ZSI) y liderada por Josef Hochgerner, quien sostiene que “la importancia de la innovación es que está culturalmente integrada”, y aboga por una reevaluación de los aspectos culturales de la innovación con el fin de encontrar las mejores soluciones, tanto para la “innovación en la economía y la innovación en la sociedad” (Hochgerner, 2011). La definición acuñada por el ZSI es abstracta y escueta definiendo la innovación social como “nuevos conceptos y medidas para resolver desafíos sociales que son aceptados y utilizados por los grupos sociales afectados” (ZSI, 2008: 7).

Ampliando esta perspectiva, “se refiere a nuevos conceptos, estrategias, iniciativas, productos, procesos y organizaciones que satisfacen las apremiantes necesidades sociales y cambian profundamente las rutinas básicas, redefiniendo los flujos de autoridad o las creencias del sistema social en el que surjan” (Biggs et al, 2010: 3).

En el contexto de los desafíos y las demandas sociales existentes, Hochgerner (2011: 8) aboga por un reexamen de la relación cultural/social de la innovación. Bajo este enfoque, la comprensión de la innovación tiene un significado profundamente arraigado en su contexto cultural, y conduce a una discusión sobre la “*culture of innovation*” y las “*innovation cultures*”. Estas dos construcciones se refieren a la idea del contexto y conecta con las capacidades de una cultura para fomentar la innovación y los moldes emergentes que dan forma a los principios y procesos de innovación social. También el autor destaca dos deficiencias en los conceptos existentes sobre tecnología:

- Con respecto a las condiciones previas y la variedad de innovaciones, hasta ahora se ha aplicado una insuficiente competencia analítica a la incorporación socio-cultural de las innovaciones tecnológicas. Lo mismo señala con respecto al hecho de que se produzcan innovaciones sociales sin tecnología.
- En cuanto a los resultados de los procesos de innovación, se presta muy poca atención al hecho de que las innovaciones en la tecnología, particularmente cuando resultan ser un gran éxito en los mercados, pueden haber subestimado o simplemente ignorado los efectos negativos en los ámbitos social, cultural o en el medio ambiente.

Por su parte, autores como Pol y Ville (2008: 10) también dibujan una clara diferenciación entre la innovación social y los demás tipos de innovación mediante la identificación de dos acontecimientos:

- La revolución tecnológica de Internet, que se caracteriza por una expansión de las redes e infraestructuras de comunicación.
- El contexto cultural, lo que implica el énfasis en las dimensiones humanas. En este contexto, los bienes culturales se entienden de forma paralela a los servicios.

De los autores arriba citados la discusión se centra en los valores y los sistemas de creencias y prácticas que juegan un papel en el desarrollo de prototipos para la innovación social y su implementación. La cultura tiene una gran influencia en el proceso de innovación social, ya que puede ser una condición o un conjunto de elementos las que definen las características de la propia innovación social. A lo largo de esta argumentación, los procesos culturalmente están arraigados en la innovación social, el foco permanece en valores. Las iniciativas civiles y la acción comunitaria no aparecen como las más relevantes en la conformación de la innovación social de un contexto a otro.

En esta perspectiva, desde la Universidad de Dortmund, Howard y Schwartz (2010: 16) consideran que la “innovación social es una nueva combinación y/o nueva configuración de prácticas sociales en ciertas áreas de acción o contextos sociales, propiciada por ciertos actores o constelación de actores de una forma intencional con el objetivo de satisfacer mejor o dar respuesta a necesidades y problemas sobre las bases de las prácticas establecidas”.



Bajo este enfoque hay que destacar a William F. Ogburn, considerado el primer sociólogo que se ocupa de la innovación social, que separa la misma de la innovación material y sostiene que los cambios en la innovación material generan la aparición de un retraso cultural (*cultural lag*) que debe ser abordado mediante la innovación social (Ogburn, 1957: 167-168).

También podemos encontrar las aportaciones de Heiskala que define la innovación social como “cambios en la estructura regulatoria, normativa y cultural de la sociedad que potencian los recursos de poder colectivos y mejoran su desempeño económico y social” (Heiskala: 2007: 74).

En resumen, esta concepción de la innovación social ahonda en los contextos geográficos, históricos y políticos de las regiones con patrones culturales específicos de los territorios y los procesos de cambio social como factores relevantes del éxito y el fracaso de las innovaciones. Los roles, las relaciones, las normas y los valores son categorías para el estudio de la innovación social que “permiten innovaciones en el Estado y en la sociedad civil y se convierten objetos de la investigación empírica” (Hochgerner, 2011: 10).

Otra concepción o enfoque de la innovación social desde las ciencias sociales es la que proviene de una aproximación socio-ecológica, que parte del análisis sistémico no sometido a ciclos lineales, donde la innovación social es concebida como un proceso más complejo que opera en los entornos político, social y económico y que ha de influir en aspectos como la distribución de poder y de los recursos o el sistema de creencias y valores, pues el ciclo lineal de análisis oferta/demanda tiene serias limitaciones para explicar la globalidad de elementos que abarca la innovación social. Además, dicho proceso ha de tener durabilidad en el tiempo para que el impacto en el conjunto de la sociedad sea significativo. En este sentido, Christensen *et al* (2006) definen la innovación social como un subconjunto de las innovaciones disruptivas cuyo objetivo primordial es el cambio social.

Autores como Westley y Antadze dan un paso más allá y consideran que la innovación social está estrechamente conectada con la inclusión social y la resiliencia socio-ecológica, argumentando que la capacidad que tiene la sociedad para crear un flujo constante de innovación social, con énfasis en la inclusión de la población vulnerable, es un factor relevante para fomentar dicha resiliencia socio-ecológica (Westley y Antadze, 2010: 2-15).

### 1.3. El enfoque de la ciencia política y de la administración

Estamos en presencia del enfoque politológico cuando se conceptualiza la innovación social cómo la búsqueda de una redefinición del bien común, la mejora del bienestar de la población, siendo la tendencia predominante en los trabajos de innovación social y, en nuestra opinión, la concepción más omnicompreensiva pues resulta imprescindible la intervención de las instituciones político-administrativas en esta materia. Es desde la política donde han de conformarse las iniciativas o programas marco de innovación social y ejercerse un liderazgo público *ad intra* y *ad extra*, integrando los paradigmas de la Administración pública; a saber, el burocrático, el de la nueva gestión pública y el de gobernanza<sup>4</sup>, siendo el de gobernanza el paradigma que en la actualidad es objeto de mayor atención por la literatura especializada como nuevo modelo de gestión de lo público (Börzel, 1997: 5, Hartley, 2005: 30, Conejero, 2005: 23). Si bien, “el modelo de gobernanza no resuelve el conflicto entre la legitimidad democrática que descansa en la representación y la participación ciudadana, antes bien, puede producir, en distintos grados, la dilución del Estado y de los actores políticos institucionales” (Arenilla, 2011: 77). Además, excepto en el ámbito local, en los restantes gobiernos territoriales su implantación es reducida y circunscrita sólo a una parte de la actividad político-administrativa, a la vista de recientes estudios y encuestas realizados/as a tal efecto, que ponen de manifiesto la dificultad de las instituciones públicas para crear y consolidar redes de gobernanza.

Una perspectiva de análisis importante es la que se deriva de la iniciativa SINGICOM (*Social Innovation Governance and Community Building*), patrocinada por la Comisión Europea durante los años 2001-2004 y de la que surge el proyecto ALMOLIN (*Alternative Model of Local Innovation*), liderado por Frank Moulaert y sus colegas de la escuela francesa. Perspectiva que se orienta hacia el desarrollo comunitario sostenible y emerge como una alternativa al desarrollo urbano territorial basado en el mercado (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

De esta forma, la innovación social pasa por comprender el papel de la comunidad y los grupos sociales en el desarrollo, donde existe una relación dialógica entre las instituciones económicas y las dinámicas de gobernanza, la sociedad, los modelos de desarrollo territorial y la planificación del territorio. Por tanto, la innovación social aborda “la satisfacción de necesidades básicas y cambios en las relaciones sociales dentro de procesos de empoderamiento social, se refiere a las organizaciones y personas que están afectadas por la privación o falta de

4 Entendemos que la historia de las Administraciones públicas es un proceso acumulativo y, cada vez que surge un paradigma nuevo, éste no ha de desplazar al resto, sino que se ha de reconfigurar la interacción de los mismos.

calidad en la vida diaria y los servicios” (Moulaert *et al*, 2010: 10). Su filosofía central no es otra que el logro de la movilización ciudadana y la promoción de la cohesión social a nivel local.

El modelo analítico está estructurado en tres dimensiones: 1) la dimensión de contenido está referida a la satisfacción de necesidades humanas; 2) la dimensión de procesos tiene que ver con los cambios en las relaciones sociales y la gobernanza, y 3) la dimensión de empoderamiento está relacionada con el incremento de la capacidad sociopolítica. Por tanto, estamos ante un enfoque basado en valores de solidaridad y reciprocidad, que se entiende como una reacción a los efectos negativos del neoliberalismo, la desregulación y los procesos de privatización (Moulaert y Nussbaumer, 2005).

#### 1.4. Balance de los enfoques de innovación social

El enfoque económico descansa sobre la base del emprendedor social como agente principal de la innovación social en la búsqueda de soluciones a demandas no satisfechas por el mercado ni por el Estado. Su aportación reside en ayudar a comprender mejor los ciclos y dinámicas económicas. Sin embargo, su análisis obvia elementos contextuales más complejos que inciden en la innovación social además de focalizar su resultado en términos estrictamente económicos, o en la lógica de beneficios privados, y no tanto en el impacto o valor social. La relación oferta-demanda simplifica en exceso las causas explicativas de los procesos de innovación social.

La perspectiva gerencial supone una profundización del enfoque económico al poner el acento en el valor social que han de tener las iniciativas innovadoras a través de alianzas público-privadas para resolver los problemas sociales. Los emprendedores y las empresas han de configurar compromisos éticos y sociales, espacios de responsabilidad ante la sociedad en la que actúan y donde el beneficio o beneficios de sus actuaciones han de darse con mayor intensidad en el ámbito de lo social que en el ámbito de lo estrictamente privado. No obstante, no tratan los posibles cambios que se puedan dar en las relaciones sociales, ni en los mecanismos de empoderamiento ciudadano y en los cambios institucionales. A nuestro juicio, es una corriente con alto grado de instrumentalidad, orientada a la eficiencia y eficacia de la gestión y a paliar los efectos, más que las causas, de los desajustes o desequilibrios que se producen en los ámbitos de acción de las Administraciones públicas y del mercado privado.

La aportación más notable de la innovación social desde las ciencias sociales es su tratamiento como un proceso sistémico más complejo, a diferencia de los enfoques económico-gerenciales que la conformaban como un proceso lineal, en el que se relacionan un elenco diverso de actores (administraciones públicas, corporaciones, tercer sector y colectivos sociales) con ritmos diferentes que han converger en la creación de un magma continuo de innovación social que permita corregir desajustes en los entornos político-jurídicos, económicos, culturales y sociales mediante la articulación de políticas públicas.

Finalmente, los enfoques de innovación social surgidos de la ciencia política y de la ciencia de la administración ahondan en el análisis de las políticas públicas como mecanismo para buscar soluciones innovadoras que impliquen, además de resolver necesidades sociales concretas, cambios institucionales en programas, legislaciones, en definitiva, cambios en la forma de ejercer la acción de gobierno. Sin embargo, los análisis en estos enfoques se han circunscrito mayoritariamente al ámbito local; la perspectiva multinivel y de gobernanza aún no está suficientemente arraigada en otros niveles territoriales de gobierno para configurar líneas de innovación social de mayor calado.

En definitiva, como señalábamos con anterioridad, estos enfoques reflejan las fricciones existentes en cuanto a los roles que han de desempeñar los actores político-administrativos, los actores del sector privado, los agentes del tercer sector y la ciudadanía en la conformación y el funcionamiento de la cosa pública y su interrelación con la esfera privada. Enfoques que también se reflejan en las políticas de innovación social implementadas por los gobiernos, y que analizaremos para constatar en qué medida dichos programas tienen la capacidad para integrar distintas concepciones de la innovación social o, por el contrario, son poco permeables, optando por una visión más unidimensional o restringida de la innovación social.

## 2. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE INNOVACIÓN SOCIAL EN EL ÁMBITO PÚBLICO

Tradicionalmente ha sido el sector privado, en concreto el mundo empresarial, el tercer sector y los entornos académico y tecnológico privados, quienes han puesto un mayor énfasis en la innovación, si bien en un primer momento muy enfocado a los modelos lineales de innovación, modelos centrados en la investigación científica, el desarrollo tecnológico y su transferencia a las empresas y el mercado (Echebarría, 2008: 612).

Sin embargo, los enfoques pluralistas de innovación, en los que la dimensión social tiene un peso significativo, están comenzando a introducirse en el sector público, por la potencialidad que la innovación social puede tener en

la sociedad fortaleciendo valores en torno a la cooperación, la solidaridad o el bien común y en la mejora material de los niveles de bienestar de la población en sus diversos ámbitos como por ejemplo la educación o la salud<sup>5</sup>.

Por ello, es oportuno analizar las líneas de acción de carácter macro de innovación social a nivel estatal puestas en marcha por los gobiernos. Los casos seleccionados son el programa *Big Society* del Reino Unido, los programas de la *Office of Social Innovation and Civic Participation* estadounidense y finalmente, la *Innovation Union* de la Unión Europea<sup>6</sup>. La aproximación utilizada para analizar los casos seleccionados se realiza utilizando cuatro criterios o descriptores; el primero son los principios orientadores de las estrategias de innovación social, es decir, el discurso en el que centran y definen su modelo; el segundo criterio está referido a los actores participantes, conglomerado principal de agentes que impulsan la innovación social; el tercer criterio es el de políticas y programas más significativos desarrolladas/os, lo que nos da cuenta del grado de institucionalización y diversidad; finalmente, como último criterio, se describen los principales resultados de impacto de las iniciativas con el objeto de ver el grado de desarrollo de los instrumentos medición y evaluación.

## 2.1. *Big Society*. Reino Unido

### 2.1.1. Principios

En 2010 el gobierno de Reino Unido aprobó un programa a escala nacional denominado *Big Society*<sup>7</sup>. El programa responde a la necesidad de crear un nuevo discurso de la derecha británica sobre el papel del Estado como contraposición al discurso y programas del partido laborista. Está articulado en tres grandes principios:

1. Empoderamiento de las comunidades locales y de la ciudadanía.
2. Potenciar las empresas y emprendimientos sociales.
3. Fomentar la filantropía en procesos de innovación social.

Para abordar el programa, el *Cabinet Office* creó en 2010 la *Office for Civil Society*<sup>8</sup> como organismo central desde el que pilotarlo, con el objeto de poner en marcha nuevas fórmulas innovadoras de participación y de corresponsabilización con los gobiernos locales, las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos y el sector empresarial para resolver los problemas sociales con un enfoque transversal, con la implicación de todos los departamentos del gobierno, si bien, bajo esta línea de discurso, también coexisten explícitos objetivos gubernamentales de reducción del gasto público.

### 2.1.2. Actores

Además de la Oficina de la Sociedad Civil adscrita al *Cabinet Office*, la *Social Enterprise UK* ha sido otro actor relevante como vertebrador del sector de empresas sociales de Reino Unido e interlocutor del sector público para el fomento de políticas y programas de empresa social como las Empresas de Interés Comunitario<sup>9</sup>.

Asimismo, otros actores de cierto peso en el asesoramiento, la investigación, el diseño y el desarrollo de aspectos sectoriales de innovación del programa han sido la *Young Foundation* o el *Social Innovation Xchange*, constituyéndose esta última en la red por excelencia para el fomento e intercambio de experiencias de innovación social a nivel mundial. Organismos y departamentos del gobierno como NESTA y el *Department of Business, Innovation & Skills*, han tenido también una posición importante en el desarrollo y promoción de iniciativas de innovación y en el soporte a organizaciones empresariales y a organizaciones del tercer sector.

5 Así, ha surgido una amplia variedad de organismos y entidades relacionadas con el impulso, la financiación, la implementación, la evaluación e investigación de la innovación social. Nos referimos principalmente, al *Center for Social Innovation* (Universidad de Stanford) en Estados Unidos, el *Social Innovation Center* (INSEAD) en Francia, el *Social Innovation Centre* (CRISES) y el *Centre for Social Innovation Research* (Universidad de New Brunswick), ambos en Canadá, el *Centre for Social Innovation* (ZSI), en Austria, NESTA en Reino Unido y el *Netherlands Center for Social Innovation* en Holanda. En España contamos, entre otros, con el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto de Innovación Social (ESADE), Innobasque en el País Vasco, el Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC o La Noria en la Diputación de Málaga.

6 El caso de Reino Unido ha sido seleccionado por ser un país del entorno europeo y constituir un programa nacional de innovación social que se ha mantenido en el tiempo y cuenta, por tanto, con cierto grado de institucionalización. La iniciativa estadounidense es analizada por ser un modelo macro de ámbito nacional también institucionalizado como en el caso británico, pero con distinto enfoque. El caso del programa de innovación social de la Unión Europea se ha seleccionado por ser un marco de referencia transnacional a medio y largo plazo para los Estados miembros de la UE. La selección no es representativa, pero es bastante orientativa. Por otro lado, tampoco existen demasiadas iniciativas macro de este tipo a nivel nacional. Por ello, se han descartado por ejemplo los casos de Italia y Canadá, orientados básicamente a la economía social en los ámbitos regional y local. También se valoró en un principio incluir el caso de Australia, pero su programa de innovación social está en fase de construcción, teniendo más peso los programas clásicos de innovación tecnológica.

7 [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/78979/building-big-society\\_o.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78979/building-big-society_o.pdf). (Consulta: 12-05-2015).

8 [http://www.civilsociety.co.uk/directory/company/2765/office\\_for\\_civil\\_society](http://www.civilsociety.co.uk/directory/company/2765/office_for_civil_society).

9 *Community Interest Companies*, creadas en 2005.



Finalmente, una pieza clave en el entramado institucional es la *Big Society Capital Limited*<sup>10</sup>, entidad financiera independiente avalada por el gobierno cuyo objeto es, según su estrategia 2014-2017, catalizar un mercado sostenible de inversión social y profundizar en los mecanismos de inversión social para el asesoramiento y la financiación de las organizaciones del tercer sector en sus distintas etapas de desarrollo<sup>11</sup>. Cuenta además dos organizaciones paralelas para proteger la misión del grupo; el *Big Society Trust* y la *Big Society Foundation*.

### 2.1.3. Políticas y programas

A través de la estrategia nacional *Big Society* se han ido desarrollando distintas iniciativas articuladas bajo los tres principios o grandes líneas de acción mencionados/as:

1. Respecto a los procesos de empoderamiento de las comunidades locales, destaca la iniciativa *Localism Bill*, que pretende fortalecer la autonomía de los gobiernos locales, mejorar los servicios públicos locales y los mecanismos de rendición de cuentas<sup>12</sup>. Es complementaria con el marco regulatorio de las Empresas de Interés Comunitario (CIC) para responder a las necesidades de las empresas sociales.

2. En lo que atañe a procesos de empoderamiento de la ciudadanía, la Oficina de la Sociedad Civil ha desplegado muchas plataformas para potenciar la participación de los ciudadanos en la vida política a través del programa *Take Part*<sup>13</sup>.

3. El fortalecimiento de los emprendedores y la empresa social ha sido una de las estrategias en la que más ha incidido el gobierno del Reino Unido al identificarse barreras en este sector como el insuficiente reconocimiento o función social, el desconocimiento de la aportación real del sector a la economía y sus externalidades, el limitado acceso a la financiación o la falta de una política regulatoria integral. Por ello, se ha venido poniendo el acento en su importancia para redefinir las relaciones Estado-Sociedad. Entre los programas o iniciativas destaca *Nexters*, que ofrece una amplia gama de medidas de apoyo al sector del emprendimiento y la empresa social. Por último, mencionar también los *Big Society Awards*<sup>14</sup> como mecanismo de promoción y difusión de aquellas iniciativas más exitosas en el campo de la innovación social.

### 2.1.4. Impacto y resultados

Aún no existe un análisis preciso de medición del impacto social de *Big Society*. Está centrado en una visión estrictamente cuantitativa, y en esencia economicista, de la actividad y dinámicas de las empresas sociales mediante indicadores de gestión más o menos primarios sobre registro administrativo así como a través indicadores de percepción obtenidos en encuestas periódicas.

Según el informe anual 2013-2014<sup>15</sup>, efectuado por el Comité Regulador de las Empresas de Interés Comunitario (CIC), se ha producido un incremento del 20% de CIC registradas respecto al año anterior, un 11,2% de las CIC se han disuelto y, entre éstas últimas, el 63% ha operado menos de 3 años. Progresivamente, hay una mayor implantación de esta figura jurídica en el territorio, produciéndose un incremento de la misma en todas las regiones de Reino Unido.

Por otro lado, la encuesta sobre el estado de la empresa social de 2013, realizada por la *Social Enterprise Uk*<sup>16</sup>, refleja los resultados de percepción siguientes:

- El 38% de las empresas sociales están fuertemente concentradas en las comunidades más necesitadas del Reino Unido, en comparación con el 12% en el caso de las pymes tradicionales.
- Las empresas sociales son mucho más propensas incorporar mujeres en funciones de liderazgo que las empresas clásicas. El 38% de las empresas sociales tienen un líder femenino, mientras que en las pymes el porcentaje es del 19%.
- El 91% de las empresas sociales tienen al menos una mujer en su equipo de dirección. El 49% de las principales pymes tiene exclusivamente personal masculino en el ámbito de la dirección.

10 <http://www.bigsocietycapital.com/>. (Consulta: 15-05-2015).

11 Ha desarrollado una diversificada red de financiación del tercer sector mediante varios mecanismos como fondos generales, fondos especiales, bonos de impacto social y otras operaciones económico-financieras con intermediarios. Véase a este respecto el último informe anual. En línea: [http://www.bigsocietycapital.com/sites/default/files/BSC\\_AR\\_2013.pdf](http://www.bigsocietycapital.com/sites/default/files/BSC_AR_2013.pdf) (Consulta: 15-05-2015).

12 <http://services.parliament.uk/bills/2010-12/localism/documents.html> (Consulta: 15-05-2015).

13 Actúa como plataforma en proyectos de la comunidad, participación activa y continuada en proyectos de ley, desarrollar planes de barrio, participar en labores de apoyo en la dirección de los colegios, entre otras. <https://www.gov.uk/government/get-involved> (Consulta: 15-05-2015).

14 <https://www.gov.uk/government/collections/big-society-awards>. (Consulta: 15-05-2015).

15 <https://www.gov.uk/government/publications/cic-regulator-annual-report-2013-to-2014>. (Consulta: 15-05-2015).

16 [http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2013/07/the\\_peoples\\_business.pdf](http://www.socialenterprise.org.uk/uploads/files/2013/07/the_peoples_business.pdf). (Consulta: 15-05-2015).

- El 56% de las empresas sociales ha desarrollado un nuevo producto o servicio en los últimos 12 meses, el 43% si hablamos de las pymes clásicas.
- El 63% de las empresas sociales espera aumentar su volumen de negocio en los próximos dos o tres años, en comparación con el 57% hace dos años. Sólo el 37% de las pymes espera que su facturación crezca.
- El 38% de las empresas sociales registraron un aumento de la facturación en comparación con el 29% de las pymes en el último año.
- En 2011, el 25% de las empresas sociales que trabajaban principalmente con el sector público mencionó la política de contratación como la principal barrera para su sostenibilidad. En 2013, esa cifra se sitúa en el 34%.
- El 32% de las empresas sociales afirma que su principal fuente de ingresos proviene del comercio con el público en general.
- El comercio con el sector público va en aumento. Más de la mitad (52%) de las empresas sociales realizan actividades comerciales con el sector público, el doble que las pymes (26%).
- La cantidad media de financiación solicitada por empresa social era 58.000 €, por debajo de los umbrales mínimos de muchos instrumentos especiales de inversión social. No obstante lo anterior, la financiación es considerada como la principal barrera de las empresas sociales para su sostenibilidad.

Al margen de estas fuentes de información, se está trabajando además en la construcción de índices sintéticos que midan el impacto social, el bienestar producido en los beneficiarios y su entorno por las intervenciones en materia de innovación social. En este sentido, está en fase piloto el índice *Wellbeing and Resilience Measure* (WARM) para medir el impacto de dichas intervenciones en las comunidades locales (Ngumi y Bacon, 2010) y valorar el grado de cumplimiento de los objetivos de *Big Society*.

Se podría valorar el caso del Reino Unido como un ejemplo que ha considerado la innovación social como una política a largo plazo, en la que predomina el foco sobre el papel de las empresas sociales para resolver las ineficiencias o fallos del sector público, claramente orientada a las tesis gerenciales de mercado. No ha de olvidarse, que el Reino Unido es un país donde la Nueva Gestión Pública, como modelo de gestión político-administrativa, está fuertemente interiorizada en las Administraciones públicas británicas desde hace varias décadas.

## 2.2. Social Innovation and Civic Participation. Estados Unidos

### 2.2.1. Principios

La creación en 2009 de la Oficina de Innovación Social y Participación Ciudadana (OSICP, en sus siglas en inglés), ubicada en el Consejo de Política Nacional<sup>17</sup>, definió su orientación en hacer negocios de manera diferente mediante la promoción del servicio público como una solución y una manera de desarrollar el liderazgo comunitario, el aumento de la inversión en soluciones comunitarias innovadoras basadas en resultados y en el despliegue de nuevos modelos de asociación. En este sentido, sus principios de actuación son:

- Importancia en los resultados. Los programas y organizaciones han de ser medidos/as y evaluados/as para invertir en las soluciones más eficaces.
- Soluciones de abajo hacia arriba (*Bottom-up*). Desarrollo de iniciativas viables propuestas por las comunidades locales y la ciudadanía frente al tradicional modo normativo de actuación de gobiernos y administraciones en el diseño, implementación y evaluación de programas y necesidades.
- Ampliación de la participación. Invertir en la búsqueda de viveros de liderazgo social a futuro para revitalizar la vida política y social.
- Responsabilidad compartida. Involucrar a los distintos actores del sector social, empresarial y a la ciudadanía en la actividad de gobierno a través de los distintos programas y políticas públicas.

Sobre estos principios focalizan su actividad en tres áreas de actuación:

- Incorporar a las comunidades en el desarrollo y mejora de los servicios públicos.
- Aumentar la inversión en soluciones innovadoras basadas en resultados medibles, como los fondos de innovación, premios y otras estructuras del mercado de capital social para construir un gobierno más eficaz y eliminar las distintas barreras a la innovación en los ámbitos político, social y económico.

17 <https://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp> (Consulta: 15-05-2015).

- Desarrollar innovadores modelos de colaboración con distintos agentes para solventar problemas comunes de mayor impacto.

### 2.2.2. Actores

Existe una amplia red de actores que participan en el programa federal de innovación social estadounidense. Además de la OSICP como organismo gubernamental vertebrador y coordinador, está la *Corporation for National and Community Service*<sup>18</sup> (CNCS) como agencia federal principal para el despliegue de la mayoría de los programas de participación de ciudadanos y de comunidades en los servicios públicos estatales y federales.

El enfoque de la estrategia de innovación social es multisectorial, participando en él todos los departamentos federales directamente o través de agencias adscritas, como por ejemplo en materia de medición y resultados, al ser una prioridad de gobierno medir sus objetivos, donde existe un grupo interdepartamental liderado por la *Office Management and Budget* de la Casa Blanca. Los principales destinatarios de los programas son las comunidades locales, ciudadanos, el tercer sector y las empresas sociales,

### 2.2.3. Políticas y programas

Desde el gobierno federal se aprobó la *Ley Serve America* para regular la participación de ciudadanos y de comunidades en los servicios públicos a través de programas como *AmeriCorps*, vinculado a los servicios a la comunidad, la implantación de premios para la difusión y promoción de la innovación social. También la CNCS ha lanzado la plataforma *Serve.gov*, que proporciona herramientas para que los ciudadanos puedan encontrar proyectos de servicio en sus comunidades, desarrollar sus propios proyectos o la promoción de sus trabajos con los medios de comunicación.

Como soporte central de la financiación de la estrategia de innovación del gobierno federal se habilitó una dotación presupuestaria de 1.149 millones de dólares y se aprobó otra norma, la *Ley de Recuperación y Reversión* (*American Recovery and Reinvestment Act*) que aportó 200 millones para apoyar a más de los 15.000 miembros de *AmeriCorps* que sirven en las comunidades económicamente más deprimidas.

Dentro del bloque centrado en nuevas soluciones innovadoras, hay que destacar el Fondo de Innovación Social<sup>19</sup>, como instrumento financiero para dar cobertura a las comunidades en programas de salud, juventud y oportunidades económicas.

Por otra parte, los premios y los retos se perfilan con criterios de competitividad para que las personas, comunidades, entidades gubernamentales, empresas u organizaciones sin fines de lucro se orienten al logro de los objetivos definidos en un marco de tiempo explícitamente delimitado. Se introducen también incentivos que pueden revestir la forma de recompensas monetarias o recompensas no monetarias, como el reconocimiento de los mejores modelos, el aumento de la participación, o el avance en una determinada área de necesidad. En este sentido, numerosos departamentos y agencias federales han ido estableciendo su modalidad de premios, como por ejemplo el *i6 Challenge* en el Departamento de Comercio.

La tercera línea de acción, la conformación de parternariados público-privados, está basado en la búsqueda de convergencia de intereses entre el gobierno y el sector no gubernamental. Requiere de riesgo compartido en inversión (directa o indirecta) así como de proporcionales recompensas e incentivos. Se han desarrollado programas como:

- *Educate for innovate*. Campaña para mejorar la participación y el rendimiento de los estudiantes de Estados Unidos en materia de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM).
- *Let's Move*. Campaña que trabaja en asociación con las principales fundaciones, organizaciones no lucrativas y el sector privado a través de la Asociación para una América más saludable con el objetivo de ayudar a erradicar la obesidad infantil en una generación.
- *Text4Baby*. Asociación público-privada innovadora que mediante sistema de mensajería sms, semanalmente ofrecen a las mujeres embarazadas y a las nuevas madres información para ayudar a cuidar de su salud y dar a sus bebés el mejor comienzo posible en la vida.

### 2.2.4. Impacto y resultados

Los resultados más significativos son el incremento de los miembros activos registrados en el programa *AmeriCorps*, 75.000 miembros nuevos cada año. Al Premio de Educación *Segal AmeriCorps* se le otorga el nivel máximo de prestigio. Se mejoran las opciones de servicio para los estadounidenses con experiencia ampliando la edad y elegibilidad de ingresos para Abuelos Adoptivos y compañeros mayores, y se crea un programa de Becarios de

18 <http://www.nationalservice.gov/> (Consulta: 15-05-2015).

19 <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/sicp/initiatives/social-innovation-fund>. (Consulta: 15-05-2015).

plata, según el cual las personas mayores de 55 años que realizan 350 horas de servicio reciben una beca educativa de mil dólares.

Se ha fortalecido la infraestructura de capital social a través de la creación de dos programas; el programa de Voluntariado para ayudar a reclutar y administrar voluntarios de apoyo, y el programa de Desarrollo de Capacidades para mejorar el rendimiento de las organizaciones del tercer sector en las comunidades con escasos recursos. Además, a través de la plataforma *Serve.org*, se han ofrecido 250.000 oportunidades a los ciudadanos para servir en las comunidades.

Por otra parte, en materia presupuestaria, se ha mantenido constante la inversión económica de los distintos fondos de innovación social para mejorar el acceso a la financiación de los sectores no gubernamental y empresarial.

En lo que respecta a cuestiones de medición y evaluación, la Administración federal estadounidense ha realizado grandes esfuerzos, en concreto, ha desarrollado estándares para medir la gestión del Fondo de Innovación Social (FIS), alineados con el Fondo de Inversión en Innovación (FII) del Departamento de Educación. Se ha establecido un grupo de trabajo de evaluación interinstitucional y se ha puesto en marcha una iniciativa piloto de evaluación voluntaria de las agencias federales. Además, se han publicado las primeras mediciones de rendimiento estandarizados para los programas nacionales de servicios de la CNCS.

Mencionar finalmente *the Open Government Initiative*<sup>20</sup>, cuya finalidad principal es mejorar la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración intragubernamental, vinculándola con la medición de la innovación social, aspecto importante que no está suficientemente desarrollado en otros países.

La experiencia del gobierno federal estadounidense destaca por su enfoque muy ligado al tercer sector social y el fortalecimiento de la sociedad civil, pero también a valores como la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas. Además, iniciativas como *Social Innovation Fund* es una de las primeras grandes estrategias de innovación social a nivel nacional, que nace desde el gobierno central y que busca fomentar la innovación social incorporando al sector privado, además de fortalecer organizaciones locales intermediarias.

### 2.3. Innovation Union. Unión Europea

#### 2.3.1. Principios

La Unión Europea pone en marcha su estrategia “Unión por la Innovación: convertir las ideas en empleo, crecimiento ecológico y progreso social”, publicada en octubre de 2010 (CE 2010, COM 546 final), como uno de los siete pilares de la estrategia 2020 de la UE. En marzo de 2011 se impulsa la Plataforma Europea de Innovación Social. El enfoque que la Comisión Europea adopta de la innovación social se sintetiza en la introducción de la estrategia Unión por la Innovación, así “la innovación se ha colocado en el centro de la estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo. Con más de treinta puntos de acción, la Unión por la Innovación tiene como objetivo mejorar las condiciones y el acceso a la financiación para la investigación y la innovación en Europa, para garantizar que las ideas innovadoras puedan convertirse en productos y servicios que generen crecimiento y empleo” (European Commission, 2011). La Unión Europea define la innovación social como “nuevas ideas para hacer frente a las necesidades apremiantes e insatisfechas. De manera sencilla, la describimos como las innovaciones que son sociales tanto en sus objetivos como en sus medios. Las innovaciones sociales son las nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que, de manera simultánea, satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones”, definición en la línea británica establecida en el *Open Book of Social Innovation*, elaborado por la Fundación Nesta en 2010.

El concepto adoptado por la Comisión Europea concibe la innovación social como un equivalente para mejorar la aplicación y la evaluación de resultados. Para explicar este nuevo enfoque, las instituciones involucradas en los procesos de toma de decisiones han adoptado el concepto de experimentación social, esto es, encontrar formas de revitalizar la política, haciéndola más eficiente, más eficaz y mejor adaptada a las nuevas necesidades sociales, ya que se buscan nuevas formas de luchar contra la pobreza y la exclusión social en el contexto europeo, cambiando su regulación y marcos de financiación. Los métodos participativos y de colaboración, co-diseño, co-creación, son argumentos presentes en el discurso de la innovación social, aunque aún poco desarrollados.

#### 2.3.2. Actores

Al ser la estrategia de innovación social de la Unión Europea una estrategia transnacional, intervienen en ella un gran elenco de actores. En principio, la iniciativa está liderada por la Dirección General de Empresa e Industria,

<sup>20</sup> <http://www.whitehouse.gov/open> (Consulta: 15-05-2015).

lo que da cuenta de que las prioridades están aglutinadas en torno al crecimiento, la competitividad y el empleo, aunque la transversalidad de los programas exige un alto componente de coordinación con el resto de departamentos así como con organismos públicos europeos y agencias colaboradoras. Los destinatarios principales de los programas son los emprendedores sociales.

### 2.3.3. Políticas y programas

Los programas de innovación social desplegados por la Unión Europea están centrados en siete áreas:

1. Redes. A través de la iniciativa *Social Innovation Europe*<sup>21</sup>, puesta en marcha en 2011, plataforma para compartir experiencias y fomentar el trabajo colaborativo.
2. Competencia. En este área destaca el Concurso Europeo de Innovación Social<sup>22</sup> que se celebra cada año para apoyar directamente a las nuevas soluciones y crear conciencia sobre la innovación social, al margen de convocatorias similares que realizan otros departamentos comunitarios.
3. Financiación europea. Esta materia está básicamente asociada al Programa de Empleo e Innovación Social<sup>23</sup> (EaSI), en particular en el marco del Instrumento PYME que también está abierto a las empresas sociales.
4. Finanzas. Este aspecto es desarrollado por un programa cuyo objeto es compartir información sobre ayuda financiera disponible, que puede ser movilizada desde las organizaciones del sector público, fundaciones o inversores privados. A tal efecto se suelen publicar distintos informes sobre financiación de impacto social.
5. Empresa social. Se articula la Iniciativa Social Empresarial<sup>24</sup>, que tiene por finalidad el impulsar la creación de un entorno favorable para el desarrollo de las empresas sociales en Europa.
6. Incubación. Área que pone el foco en el apoyo a las estructuras de incubación para la innovación social en Europa, desplegando en octubre de 2013 los proyectos *Transition*<sup>25</sup> y *Benisi*<sup>26</sup>.
7. Ampliación y difusión de la innovación social. Este ámbito de actuación está enfocado al desarrollo de estrategias para el crecimiento y la difusión de la innovación desde la perspectiva de cambio sistémico (Murray, Caulier y Mulgan, 2010: 107-123).

### 2.3.4. Impacto y resultados

Los resultados más significativos están referidos al incremento del emprendimiento social. El impacto del conjunto de programas de innovación social en la sociedad y la economía aún es incierto por su breve recorrido. Al estar asociados a los objetivos macro de la Estrategia europea 2020, es difícil estimar en qué medida la innovación social ha generado resultados positivos en términos de competitividad, educación, inclusión social, empleo y medio ambiente.

No obstante, se está trabajando en distintos ámbitos para desarrollar constructos de medición de lo social como la *Social Innovation Scoreboard*<sup>27</sup> (European Commission, 2012b) y de sistemas de indicadores para mensurar el impacto social vinculados a la actividad de las empresas sociales y, en menor medida, del tercer sector (GECES, 2013). La asunción de un modelo de medición a través de indicadores respalda y orienta la toma de decisiones enfocada a la formulación de políticas públicas. El establecimiento de indicadores mejora la concreción de los objetivos que persigue la innovación social y los hace más entendibles. Un presupuesto básico de la concreción de objetivos es que cuanta más claridad exista en la definición de los mismos, más fácil será la definición e identificación de indicadores para su medición.

En definitiva, el desarrollo de un sistema sólido de indicadores contribuye a la mejora de la legitimidad de la acción pública y permite valorar en qué medida se ha creado valor social. Legitimando, a su vez, los programas de innovación social no solo para los grupos que son destinatarios de los mismos sino con respecto a la sociedad en su conjunto (Schmitz et al, 2013: 4).

## 2.4. Balance de los programas gubernamentales de innovación social

El modelo de innovación social de Reino Unido es predominantemente gerencial, muy enfocado a la empresa social. Si bien ha tratado de forma sistemática el emprendimiento social aprobando nuevos marcos reguladores

21 <https://webgate.ec.europa.eu/socialinnovationeurope/> (Consulta: 11-05-2015).

22 [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/competition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/social-innovation/competition/index_en.htm) (Consulta: 11-05-2015).

23 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081> (Consulta: 11-05-2015).

24 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/index_en.htm) (Consulta: 11-05-2015).

25 <http://transitionproject.eu/> (Consulta: 11-05-2015).

26 <http://www.benisi.eu/> (Consulta: 11-05-2015).

27 Constructo que únicamente estaba orientado a medir la innovación tecnológica, como era el caso de la *Regional Innovation ScoreBoard*.



y mejorando los existentes, los aspectos de cambio institucional en las relaciones Estado-Sociedad están básicamente en el plano discursivo pero sin incidencia significativa en la praxis y en los roles de los distintos actores. La innovación social es concebida a modo de fases lineales para intentar paliar diversas problemáticas de forma incremental tanto por parte de las empresas sociales como por agentes destacados del sistema o modelo implantado.

El modelo británico no ha puesto suficiente acento en la medición del valor social generado, a pesar de ser dicho valor un factor crítico para evaluar la viabilidad del programa gubernamental de innovación social y su posible apertura a una concepción más amplia de innovación social. Tampoco existen aún datos relevantes sobre la incidencia de los programas de innovación social sobre la autonomía local y el empoderamiento ciudadano.

La estrategia federal de innovación social en Estados Unidos está muy enfocada en el tercer sector social, las comunidades locales y menor medida, aunque también es relevante, en la empresa social. Es un modelo que va más allá del modelo gerencial, es más aperturista al cambio institucional, a la responsabilidad compartida de organizaciones y ciudadanos y a la transparencia. El impacto social y la eficiencia del gasto es un referente crítico del sistema, por lo que es el país que está desarrollando los mejores instrumentos de medición y evaluación. No obstante, al igual que en los casos británico y de la Unión Europea, es aún relativamente pronto para hacer valoraciones globales de la estrategia de innovación social.

La iniciativa de innovación social de la Unión Europea es más ambigua, quizás, entre otras razones, por las dimensiones de su ámbito geográfico, las especificidades de su funcionamiento y la variedad de objetivos. Sin embargo, los objetivos de competitividad y empleo son los prioritarios, por lo que los programas de empresa social tienen un mayor peso que los programas de empoderamiento ciudadano y del tercer sector. En lo concerniente a materia de seguimiento y evaluación, se están realizando esfuerzos de cierto relieve para diseñar e implantar modelos de medición de la innovación social.

**TABLA 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE INNOVACIÓN SOCIAL**

<b>Programa marco de innovación social</b>	<b>Big Society. (Reino Unido)</b>	<b>Social Innovation and Civic Participation (Estados Unidos)</b>	<b>Innovation Union. (Unión Europea)</b>
<b>Definición de la innovación social</b>	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y que a su vez crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones.	Nuevas formas de resolver viejos problemas en aras del interés público.	Nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que, de manera simultánea, satisfacen las necesidades sociales (con mayor eficacia que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones.
<b>Enfoque predominante</b>	Económico-gerencial.	Gerencial/Ciencia política.	Económico-gerencial.
<b>Finalidad/es</b>	Satisfacer demandas sociales a través de los actores principales. Empoderamiento de las comunidades locales.	Satisfacer demandas sociales a través de los actores principales. Empoderamiento de las comunidades locales.	Competitividad, satisfacer demandas sociales a través de los actores principales.
<b>Actor/es principal/es</b>	Emprendedores sociales, empresas sociales.	Tercer sector, comunidades locales, empresas sociales.	Emprendedores sociales, empresas sociales.
<b>Impacto predominante</b>	Evolución de las empresas de interés comunitario.	Evolución de la actividad del tercer sector, el voluntariado y las comunidades locales.	Evolución del emprendimiento social.
<b>Sistemas de medición</b>	En fase de construcción.	En fase de implementación.	En fase de construcción.

Fuente: Elaboración propia.

### 3. BARRERAS A LA INNOVACIÓN SOCIAL

El mayor o menor grado de implementación de la innovación social en las estructuras político-administrativas de los Estados se debe a la existencia de diversas barreras u obstáculos recurrentes. En la literatura existente sobre las barreras a la innovación social en el ámbito público de carácter internacional, se señala con carácter general que aún no existen suficientes estudios para explicar en profundidad este fenómeno (European Commission, 2012: 5). Las distintas publicaciones hacen referencia a la existencia de un conjunto de barreras más o menos comunes pero adolecen de análisis de mayor calado que ayuden a clarificar o desentrañar ya sea la correlación entre dichas barreras o el grado de intensidad con la que inciden en función de contextos concretos (territoriales, culturales, materiales).

En una primera aproximación se ponen de manifiesto dos tipos de barreras que están interrelacionadas; las barreras estructurales, entendidas como las que se relacionan con la complejidad e incertidumbre en la que se desenvuelven los procesos sociales y los innovadores sociales en su entorno (social, político, tecnológico, etc.) y, las barreras de “agencia”, que se generan por la interacción de individuos y actores que participan en los procesos de innovación social (European Commission, 2012b: 60).

Barreras que pueden clasificarse en tres bloques materiales:

1. Barreras relacionadas con la organización (recursos humanos, medios, liderazgo, cultura organizativa, modelo de gestión).
2. Barreras relacionadas con la economía (financiación interna y externa).
3. Barreras relacionadas con el entorno (redes y cooperación, acceso al conocimiento, establecimiento de buenas prácticas y referentes).

Otro estudio sobre barreras a la innovación social en el ámbito público, en este caso referido a España, circunscrito geográficamente a la Comunidad autónoma del País Vasco, (Grupo Q-EPEA, 2009: 7-12), identificó seis categorías a las que se corresponden diversas barreras críticas:

- Ciudadanía: Dificultades para establecer redes de cooperación con actores y deficiencias de los mecanismos de participación.
- Personas (empleados públicos): Aversión al cambio<sup>28</sup>, falta de liderazgo, inadecuada gestión de recursos humanos.
- Política: La indefinición de los espacios de la política y la administración<sup>29</sup>, visión de objetivos a corto plazo, poca tendencia a pactos viables de las distintas fuerzas políticas.
- Gestión y estructura organizativa: Predominio excesivo del modelo de gestión burocrática en el funcionamiento de las Administraciones públicas y su incidencia en la cultura organizativa y la mentalidad de los empleados públicos.
- Nuevas tecnologías: Poca capacitación del personal sobre las capacidades de las TIC's.
- Otros factores: Poca conciencia sobre la necesidad de innovación, ausencia de referentes, deficiente difusión de la innovación.

Los resultados obtenidos coinciden a grandes rasgos con el estudio mencionado en primer lugar, en lo relativo a las disfunciones o patologías clásicas de las organizaciones político-administrativas<sup>30</sup>, en materias como la definición de su misión y la relación con sus entornos, los conflictos entre política y gestión, las dinámicas organizativas y de cultura o la colaboración público-privada<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Un estudio elaborado por la Oficina Nacional de Auditoría en el Reino Unido puso de manifiesto las reticencias de los servidores públicos para asumir actitudes o comportamientos que impliquen riesgo. Con carácter general las metas, los objetivos de desempeño y las dinámicas presupuestarias dejan poco espacio para la innovación. Los servidores públicos se muestran reacios a asumir cambios o innovaciones sin una comprensión clara de lo que se persigue con los procesos de innovación y de cómo éstos se relacionan con los objetivos de la organización. Mensajes más claros acerca de por qué es necesaria la innovación y lo que esperan del personal ayudaría a superar esta barrera (NAO; 2009: 7).

<sup>29</sup> Tradicionalmente, ha existido una importante reticencia por parte del sector público para asumir retos innovadores por el escrutinio público que por parte de la oposición, los medios de comunicación o la opinión pública sufren las decisiones que toman sus dirigentes y las graves consecuencias que la obtención de resultados negativos tienen para los gestores públicos en el supuesto de que las decisiones tomadas no fuesen las idóneas (Thenint, 2010: 19).

<sup>30</sup> Una barrera clave es la relativa a las cuestiones de cambio de cultura o gestión del cambio y su correlación con las mentalidades. El incidir en esta barrera podría hacer desaparecer muchas otras o, en su caso, reducirlas a umbrales aceptables. En este sentido también se posicionan (Halvorsen et al, 2005: 9, Nauta y Kasbergen, 2009: 20).

<sup>31</sup> En un informe elaborado por MaRS para la provincia de Ontario en Canadá, se identificó como uno de los problemas y obstáculos a la innovación social la falta de transparencia en la disposición de información y la falta de comunicación por parte de la Administración pública

En definitiva, se evidencia la ausencia de modelos referentes para la construcción de modelos de innovación social en lo público, no únicamente para diseñar y poner en práctica programas o estrategias de innovación, también para su análisis y evaluación.

#### 4. CONCLUSIONES

Aunque existan diferentes perspectivas en la conceptualización de la innovación social su incorporación a las políticas públicas es muy relevante porque puede contribuir a satisfacer las necesidades y demandas sociales de los ciudadanos de una manera diferente, efectiva, participativa y cooperativa. Se abre así una nueva vía para mejorar la calidad de la democracia a través del empoderamiento ciudadano.

Las insuficiencias que han mostrado los modelos burocráticos y de la Nueva Gestión Pública para hacer frente a nuevos y complejos problemas sociales obliga al sector público a profundizar en modelos de gobierno abierto en el que han de converger la visión y las ideas que los diferentes actores aportan en la interpretación de la realidad social. Las fórmulas de la gobernanza colaborativa constituyen un nuevo paradigma de gestión a través del cual se pueden realizar aportaciones innovadoras participadas y traducirlas en actuaciones para mejorar la calidad de la democracia y sus instituciones, aunque la introducción de elementos más cualificados de participación de los distintos actores siempre han respetar el principio de representación política.

Sin embargo, los modelos de innovación social implantados por los gobiernos están fuertemente ideologizados, fruto de la tensión siempre presente en el binomio liberalismo/republicanismo y sus visiones sobre la función del Estado, del mercado y la sociedad en la construcción del bien común. Predomina el enfoque gerencial en los programas nacionales de innovación social, mientras que los enfoques de innovación social más cercanos a la ciencia política y de la administración son aplicados mayoritariamente en proyectos innovadores en contextos locales. A ello han de sumarse, al menos en el contexto europeo, las directrices políticas y acuerdos emanados/os desde Bruselas, priorizando principios como la estabilidad por encima de otros principios como la igualdad, o posibilitando cierta quiebra de principios como la libertad de circulación. Todo ello en una coyuntura de fuertes restricciones presupuestarias, lo que supone una seria limitación para las políticas de innovación social pluralistas. En este sentido, la implementación del conjunto de los programas analizados no parece haber tenido un efecto cierto en lo que concierne a cambios institucionales significativos y al empoderamiento de la ciudadanía y organizaciones del tercer sector en el diseño, participación y seguimiento de las políticas y programas públicos, excepto, quizás, en el caso norteamericano y, con carácter general, en determinadas iniciativas a nivel local para el conjunto de países seleccionados en el estudio.

A estas cuestiones no son ajenas las barreras existentes en la innovación social, donde las barreras referidas al cambio de cultura organizativa y el modelo de gestión son las que inciden con mayor intensidad como obstáculos para innovar en el ámbito público y mediatizan al resto de barreras, sean estructurales o de carácter instrumental, lo que pone de manifiesto la necesidad de un cambio de mentalidad por parte de las autoridades públicas.

Finalmente, consideramos que los modelos públicos de innovación social deberían tender con el tiempo a una concepción o formato menos ideologizado, una vez que el carácter emergente de la innovación social se incorpore o consolide como una función habitual en las estructuras político-administrativas, pues lo primordial es establecer estrategias o marcos innovadores estables en los que confluyan los distintos elementos que conforman la innovación social.

#### 5. BIBLIOGRAFÍA

- Arenilla, M. (2011), “Marco teórico actual de la Administración Pública”, en M. Arenilla, dir; *Crisis y reforma de la Administración Pública*. La Coruña: Editorial Netbiblo.
- Arenilla, M. y García, R. (2013), *Innovación Social. La integración social en la Administración Pública*, La Coruña: Editorial Netbiblo. DOI: [10.4272/978-84-15562-40-5](https://doi.org/10.4272/978-84-15562-40-5).
- BEPA (2010), “Empowering people, driving change: social innovation in the European Union”, Brussels. En línea: [http://www.net4society.eu/\\_media/Social\\_innovation\\_europe.pdf](http://www.net4society.eu/_media/Social_innovation_europe.pdf). (Consulta: 14-05-2015).
- Biggs, R, Westley, F.R. y Carpenter, S. R. (2010), “Navigating the back loop: fostering social innovation and transformation in ecosystem management”, *Ecology and Society*, 15 (2). En línea: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art9/>. (Consulta: 10-05-2015).
- Börzel, T. (1997), “¿Qué tiene de especial el concepto de policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea”, *Revista de Redes Sociales*. En línea: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.pdf> (Consulta 10-05-2015).

para que las organizaciones sociales pudieran acceder a programas o diferentes ayudas vinculados a la innovación social y gestionadas desde el gobierno (MaRS, 2011: 7). También véase (BEPA, 2010: 105).



- Chambon, J.L. David, A. y Devevey, J. M. (1982), *Les innovations sociales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Christensen, C. M., Baumann, H. Ruggles, R, y Sadtler, T.M. (2006), “Disruptive innovation for social change”. *Harvard Business Review*, 84(12), pp. 94-101.
- Cloutier, J. (2003), “Qu’est-ce que l’innovation sociale?”, *Collection Études Théoriques* No ET0314, CRISES.
- Conejero, E. (2015), “Sinergia entre las organizaciones públicas y privadas: nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos”, en M. Arenilla y R, García, dirs; *Innovación social: claves y casos*. La Coruña: Consejo social de la Universidad de Coruña.
- Conejero, E. (2005), “Globalización, gobernanza local y democracia participativa”. *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52/53, pp. 13-31.
- Christensen, C. M., et al (2006), “Disruptive innovation for social change”. *Harvard Business Review*, 84(12), pp. 94-101.
- Echebarría, J. (2008), “El Manual de Oslo y la innovación social”, *Revista Arbor*, Volumen CLXXXIV (732), julio-agosto Madrid. DOI: [10.3989/arbor.2008.i732.210](https://doi.org/10.3989/arbor.2008.i732.210).
- European Commission. (2011), “Innovation Union”, Brussels. En línea: [http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm). (Consulta: 11-05-2015).
- European Commission. (2012), “Barriers to Social Innovation, FP 7 Project TEPsie”. Brussels. En línea: <http://www.tepsie.eu/images/documents/tepsie.d3.1barrierstosocialinnovation.pdf> (Consulta: 14-05-2015).
- GECEs (Sub-group on Impact Measurement). (2013), “Proposed Approaches to Social Impact Measurement in European Commission legislation and in practice relating to: EuSEFs and the EaSI”, Brussels, European Commission. En línea: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/social\\_business/docs/expert-group/20131128-impact-measurement-subgroup\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/social_business/docs/expert-group/20131128-impact-measurement-subgroup_en.pdf) (Consulta: 11-05-2015).
- Gershuny, J. (1983), *Social Innovation and the Division of Labour*. Oxford: Oxford University Press.
- Godin, B. (2012), “Social Innovation: Utopias of Innovation from c. 1830 to the Present”, Paper No. 11. *Project on the Intellectual History of Innovation*. Montréal: INRS.
- Grupo Q-EPEA (2009), *Barreras y oportunidades de innovación en el sector público vasco*. Guipúzcoa: Fundación Q-EPEA.
- Halvorsen, T. Hauknes, J. Miles, I. y Roste, R. (2005), “Innovation in the Public Sector. On the differences between public and private sector innovation”, Public Report No. D9. NIFU STEP, Oslo. En línea: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpano46809.pdf>. (Consulta 10-05-2015).
- Harayama, Y. y Nitta, Y. (2011), “Introduction: transforming innovation to address social challenges”, en OECD, *Fostering Innovation to Address Social Challenges*. Paris: OECD Publishing. En línea: <http://www.oecd.org/science/inno/47861327.pdf> (Consulta 11-05-2015).
- Hartley J. (2005), “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present”, *Public money & Management*, 25(1):27-34.
- Heiskala, R. (2007), “Social innovations: structural and power perspectives”, en T. Hämäläinen, y R. Heiskala, R, eds; *Social innovations, institutional change and economic performance. Making sense of structural adjustment processes in industrial sectors, regions and societies*, Finland: SITRA. DOI: [10.4337/9781847206992.00009](https://doi.org/10.4337/9781847206992.00009).
- Hillier, J, Moulaert, F. y Nussbaumer, J. (2004), “Trois essais sur le rôle de l’innovation sociale dans le développement territorial”. *Géographie, Économie, Société*, 2(6), pp. 129-152. DOI: [10.3166/ges.6.129-152](https://doi.org/10.3166/ges.6.129-152).
- Hochgerner, J. (2011), “The Analysis of Social Innovations as Social Practice”. En línea: <http://www.socialinnovation2011.eu/wp-content/uploads/2011/04/The-Analysis-of-Social-Innovations-as-Social-Practice.pdf> (Consulta 10-05-2015).
- Howaldt, J. y Schwarz, M. (2010), *Social Innovation: Concepts, research fields and international trends*. En línea: [http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie\\_Howaldt\\_englisch\\_Final%20ds.pdf](http://www.asprea.org/imagenes/IMO%20Trendstudie_Howaldt_englisch_Final%20ds.pdf) (Consulta: 15-05-2015).
- Hubert, A. (2010), *Empowering people, driving change: Social innovation in the European Union*. En línea: [http://www.net4society.eu/\\_media/Social\\_innovation\\_europe.pdf](http://www.net4society.eu/_media/Social_innovation_europe.pdf) (Consulta: 15-05-2015).
- Kesselring, A. y Leitner, M. (2008), *Soziale Innovationen in Unternehmen. Study, compiled by order of the Unruhe Stiftung*. Vienna: ZSI.
- Leadbeater, C. (1997), *The rise of the social entrepreneur*. London: NESTA.
- Levesque, B. (2012), *Social Innovation and Governance in Public Management Systems: Limits of NPM and search for alternatives?*, Quebec: Centre de Recherche sur les Innovations Sociales (CRISES).
- MaRS (2011), *DRAFT Ontario’s Social Innovation Policy Paper*. En línea: <http://www.marsdd.com/wp-content/uploads/2012/10/Wiki-Social-Innovation-Policy-Paper-.pdf> (Consulta: 10-05-2015).
- Mguni, N. and Bacon, N. (2010), *Taking the temperature of local communities. The Wellbeing and Resilience Measure (WARM)*, London: The Young Foundation. En línea: <http://youngfoundation.org/publications/taking-the-temperature-of-local-communities-the-wellbeing-and-resilience-measure-warm/> (Consulta: 15-05-2015).

- Moulaert, F y Nussbaumer, J. (2005), "Defining social economy and its governance at the neighbourhood level: A methodological reflection", *Urban Studies*, 42(11), pp. 2071-2088.
- Moulaert, F; MacCallum, D; Mehmood, A, y Hamdouch; A. (2010), Social Innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research. Katarsis, EU's Framework Program 6. Final Report. En línea: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/124376771EN6.pdf> (Consulta: 14-05-2015)
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., y Sanders, B. (2007). Social innovation: what it is, why it matters and how it can be accelerated. London: The Young Foundation. En línea: <http://www.sbs.ox.ac.uk/faculty-research/skoll/research/social-innovation-reports-resources/social-innovation-what-it-why-it-matters-how-it-can-be-accelerated> (Consulta: 15-05-2015).
- Murray, R, Caulier, J, y Mulgan, G. (2010): *The open book of social innovation*. London: The Young Foundation.
- NAO. National Audit Office (2009): Innovation across central government. Report by the comptroller and auditor general | HC 12 Session 2008-2009 | 26 March 2009. London. En línea: <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2009/03/080912es.pdf> (Consulta 10-05-2015).
- Nauta, F, y Kasbergen, P. (2009), OECD Literature Review Public Sector Innovation. En línea: <http://han.surfsharekit.nl:8080/get/smpid:15206/DS1> (Consulta: 11-05-2015).
- Ngumi, N. y Bacon, N. (2010) Taking the temperature of local communities The Wellbeing and Resilience Measure (WARM). London: The Young Foundation. En línea: <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Taking-the-Temperature-of-Local-Communities.pdf> (Consulta: 14-05-2015).
- Ogburn, W. F. (1957), "Cultural Lag as Theory". *Sociology and Social Research*, January-February: 167-174.
- Schumpeter, J. A. (1934), *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pol, E. y Ville, S. (2009): "Social innovation: Buzz word or enduring term?", *Journal of Socio-Economics*, 38 (6): 878-885. DOI: 10.1016/j.soccec.2009.02.011.
- Schmitz, B. Krlev, G. Mildenberger, G, Bund, E, y Hubrich, D. (2013), Paving the Way to Measurement—A Blueprint for Social Innovation Metrics. A short guide to the research for policy makers. (TEPSIE), European Commission, 7th Framework Programme, Brussels: European Commission. En línea: <http://www.tepsie.eu/images/documents/tepsie25.pdf> (Consulta; 11-05-2015).
- Thenint, H. (2010), "Mini Study 10 Innovation in the public sector", *Global Review of Innovation Intelligence and Policy Studies*. *Inno Grips*: 1-51.
- SIX y Young Foundation (2010), Study on social innovation. En línea: <http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/Study-on-Social-Innovation-for-the-Bureau-of-European-Policy-Advisors-March-2010.pdf>. (Consulta: 15-05-2015).
- Westley, F. y Antadze, N. (2010), "Making a Difference Strategies for Scaling Social Innovation for Greater Impact", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Vol. 15(2): 1-19. En línea: [http://www.innovation.cc/scholarly-style/westley2antadze2make\\_difference\\_final.pdf](http://www.innovation.cc/scholarly-style/westley2antadze2make_difference_final.pdf). (Consulta: 10-05-2015).
- Z.S.I. (2008), Simulating social development. En línea: [https://www.zsi.at/object/publication/1399/attach/ZSI\\_Profile\\_EN.pdf](https://www.zsi.at/object/publication/1399/attach/ZSI_Profile_EN.pdf) (Consulta: 10-05-2015).

**Marta Val Gámez**

Fundación BEQUAL

[marta.val@bequal.es](mailto:marta.val@bequal.es)

**Yolanda Sutil Vidal**

Fundación BEQUAL

[yolanda.sutil@bequal.es](mailto:yolanda.sutil@bequal.es)

## Modelo Bequal para la Administración Pública

### Resumen

*El artículo expone desarrolla un modelo de indicadores de verificación de la excelencia en la gestión responsable de las Administraciones Públicas con las personas con discapacidad en todas sus manifestaciones; trabajadores, proveedores, usuarios y ciudadanos en general. Para que la Administración Pública trabaje hacia la excelencia, optimizando sus procesos en favor de sus resultados y siguiendo criterios de responsabilidad social, debe de someterse a la autoevaluación, seguimiento y control de sus políticas, para comprobar el logro de los objetivos y/o en el caso de ser necesario, rediseñar sus políticas de forma que sean eficientes y realmente efectivas. Cuatro millones de ciudadanos y ciudadanas y sus familias engloban una población suficientemente numerosa como para condicionar un modo de hacer gestión pública inclusiva y así representar a todos los ciudadanos.*

### Palabras clave

*Certificación, Responsabilidad, Discapacidad, Excelencia, Inclusión.*

## BEQUAL model for Public Administration

### Abstract

*This article presents a model of verification indicators of excellence in the stewardship of the government with people with disabilities in all its manifestations; employees, suppliers, users and citizens in general. Public Administration to work towards excellence, optimizing its processes for their results and following standards of social responsibility, must undergo self-evaluation, monitoring and control of their policies, to ensure the achievement of the objectives and / or if necessary, redesign their policies so that they are truly efficient and effective. Four million citizens and their families encompass a sufficiently large population to determine a way to make governance and inclusive and represent all citizens.*

### Keywords

*Certification, Responsibility, Disability, Excellence, Inclusion.*

## Nota biográfica

La Fundación Bequal es una entidad sin ánimo de lucro constituida en noviembre de 2012 promovida por el CERMI que, junto a la Fundación ONCE, se planteó en el año 2011 un sello que reconociera a las empresas socialmente responsables con las personas con discapacidad.

En los últimos años la Responsabilidad Social se ha convertido en el nuevo paradigma de gestión, que cada vez más organizaciones van asumiendo en el seno de sus estrategias. La responsabilidad surge como una nueva regla de juego, y ello ha dado lugar al desarrollo de múltiples pautas, estándares, y sistemas de gestión, que buscan sistematizar la Responsabilidad Social tanto en el plano de la práctica como del reporte.

La Comisión Europea define la RSE, en su comunicación de 25 de octubre de 2011, como “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad”.

Según el Foro de Expertos reunidos al amparo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actual Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) la RSE es “además del cumplimiento estricto de las obligaciones legales vigentes, la integración voluntaria en su gobierno y gestión, en su estrategia, políticas y procedimientos, de las preocupaciones sociales, laborales, medioambientales y de respeto de los derechos humanos que surgen de la relación y el diálogo transparentes con sus grupos de interés, responsabilizándose así de las consecuencias y los impactos que derivan de sus acciones”.

Por tanto las características básicas de la Responsabilidad Social tienen que ver con el carácter voluntario de las iniciativas y actuaciones que se lleven a cabo, más allá del cumplimiento de las obligaciones legales, con un enfoque estratégico, transversal y dinámico, con el que estén comprometidos e implicados todos los grupos de interés.

De la misma forma las Administraciones Públicas, como organizaciones y como veladores del interés general, no pueden obviar esta realidad debiendo de incluir de forma transversal la dimensión de la discapacidad en sus estrategias de gestión y para avanzar en la Responsabilidad Social que tienen para con las personas con discapacidad más allá de cumplir y velar por el cumplimiento de la legislación vigente.

La Administración Pública no puede olvidarse del 9% de la población que suponen las personas con discapacidad, que deben ser incorporadas como un grupo de interés, y desde una perspectiva amplia: no solo como empleados, sino también como usuarios, como proveedores de servicios, como ciudadanos.

La Administración Pública ha de ser el mejor ejemplo de la gestión excelente de la diversidad que conforma nuestra sociedad, más allá de legislación, y para ello es necesario que se conozca así misma de tal manera que le permita trazar un camino hacia esa excelencia que sirva de ejemplo para las organizaciones empresariales y para los ciudadanos.

Según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2011), un 15% de la población tiene algún tipo de discapacidad, y el envejecimiento de la población hará que este porcentaje aumente debido a las enfermedades crónicas. Por otro lado, el Council for Disability Awareness (CDA, 2013), avisa de que más del 25% de los jóvenes que actualmente tienen 20 años padecerá una discapacidad antes de finalizar su carrera profesional. Sin embargo, a pesar de su relevancia social en número, los paradigmas mentales propios de cada momento histórico son determinantes en la comprensión social de la discapacidad (Berger y Luckman, 1971). Actualmente, desde el movimiento asociativo se impone el Modelo Social, según el cual la discapacidad de una persona nace de las limitaciones que encuentra en la relación con su entorno. Desde esta última perspectiva, la discapacidad presenta dos componentes esenciales: la propia persona y el contexto en el que ésta se desenvuelve (Martínez, 2013). Se persigue, por tanto, abandonar la dicotomía imperante (capacidad/discapacidad) y se emplea el término de “persona con diversidad funcional”, acuñado por el Foro de Vida Independiente en España, para referirse a las personas que componen este colectivo (Palacios y Romañach, 2006; Palacios y Romañach, 2008). En este modelo, el eje teórico es la dignidad de las personas que desarrollan funcionamientos diversos. Una dignidad que es inherente a todos los seres humanos y que no está vinculada, únicamente, a la capacidad de poder hacer cosas, sino a la de decidir si hacerlas o no (Sen, 1984, 1985, 1987, 1999).

Esta nueva manera de acercarse a la discapacidad ha sido fuertemente impulsada a través de la incorporación al Derecho Español de los principios rectores de la Convención Internacional de las Personas con Discapacidad:

principios de no discriminación, de accesibilidad y de autonomía. La definición establecida en el Texto Refundido de la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Inclusión Social, aprobada mediante Real Decreto 1/2013, de 29 de noviembre (LGDPD), es acorde a la propuesta por la Convención. Es decir, la Administración parece tener claro que en la realidad vivida por las personas con discapacidad influyen de manera negativa las limitaciones que la propia sociedad impone.

Hasta la fecha, y a la vista de las reivindicaciones del movimiento asociativo, los esfuerzos realizados desde la Administración para equiparar los derechos y el disfrute de iguales oportunidades no parece ser una realidad lograda. Las personas con discapacidad siguen siendo un colectivo excluido (Albrecht y Levy, 1981; Bickenbach, 1993; Huete, 2013; Laparra et al. 2007), invisible (Martínez, 2013) y no siempre escuchado. En todo caso, pareciera como que el mensaje no hubiera llegado todavía al ciudadano de a pie, agente fundamental en la inclusión de las personas con funcionamiento diverso.

Diversos estudios demuestran que las barreras, directas e indirectas, que las personas con diversidad funcional encuentran en los ejes de funcionamiento de la sociedad, les conducen a la exclusión social (ESE, 2010; FOESSA, 2008; Laparra et al. 2007). Así, se ha demostrado que en el eje económico, las personas con diversidad funcional accederían a peores empleos y menores ingresos que el resto de la población. Por lo que se refiere al eje político social, no siempre pueden disfrutar de sus derechos políticos en las mismas condiciones que los demás ciudadanos: acceso a la educación, de una vivienda digna, además, de no gozar del mismo estado de salud objetivo ni subjetivo. Por último, en cuanto al eje de las relaciones sociales, muchas personas con discapacidad se ven abocadas al aislamiento y, en muchas ocasiones, su presencia provoca la desestructuración familiar.

De forma complementaria, otros estudios muestran que la tasa de analfabetismo entre las personas con discapacidad, incluso entre las que no presentan dificultades de aprendizaje, es muy superior a las de la población en general (Huete, 2013). Si a esto se le añade la baja participación de este colectivo en actividades sociales y políticas, el resultado es un perfil bastante aislado con respecto a la población en general (Laparra et al. 2007).

La conjunción del eje económico y del social, colocaría a las personas con diversidad funcional en una situación de desventaja en relación al resto de la sociedad y justificaría su precariedad económica, ya que no sólo reciben pocos ingresos, sino que, además, su vida se ve perjudicada por el sobrecoste que impone la propia discapacidad. Estas personas afrontan un 25% más de gastos que la población general, principalmente en transporte, ayudas técnicas y asistencia.

Con el fin de paliar la situación de exclusión anteriormente expuesta, desde la Administración se incentiva la contratación de este colectivo en las empresas y se establecen normas coercitivas para garantizar su integración laboral y la no discriminación. Se obliga a la eliminación de barreras, se premian las iniciativas que fomenten la Accesibilidad Universal para garantizar la autonomía de estas personas y se financia a entidades sin ánimo de lucro para que se ocupen de la sensibilización de la ciudadanía (LISMI, 1982; LIONDAU, 2003; LGDPD, en 2013).

Existe una cantidad ingente de legislación desarrollada a favor de las personas con discapacidad. Lo que tal vez no se ha acabado de conseguir, pese a esta hipertrofia legislativa es la incorporación efectiva de las personas con discapacidad a los ámbitos profesionales.

Una mirada crítica concluye que, actualmente, es el entorno quien parece necesitar ayuda para aceptar a este colectivo. Las personas con discapacidad, por su parte, ya han recorrido un largo camino para reivindicar su dignidad moral y su capacidad para tomar las riendas de su vida (Casado, 1991; Puig de la Bellacasa 1993; Romañach y Palacios, 2008; Wolfensberger, 1975).

Al observar la evolución normativa en materia de inclusión social, puede decirse que la persona con discapacidad, desde el punto de vista legislativo, ha adquirido el estatus de ciudadano, ya que en las últimas regulaciones se insiste en la equiparación de derechos y oportunidades (LGDPD, 2013). Sin embargo, el esfuerzo legislativo no ha dado los frutos esperados, pues las reivindicaciones del colectivo siguen presentes (Huete, 2013; Malo, 2004, Malo et al. 2009; Martínez, 2013; Palacios, 2008).

La explicación a este hecho podría encontrarse en que toda la normativa existente hasta 1982, fecha de promulgación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, LISMI, parece estar inspirada por el pensamiento trascendental de Rawls (1971) sobre la justicia social, según el cual, las instituciones justas impactan positivamente en el comportamiento moral de los individuos. Puede observarse que hasta la aparición de la citada ley, se crearon una gran cantidad de instituciones “justas”, que promovían la ayuda para las personas con discapacidad con el fin de que alcanzasen los bienes primarios: seguros de salud, derecho a la educación, protección, etc. Sin embargo, no se logró construir una “sociedad justa” que centrara su atención en la capacidad y libertad de la persona para escoger su propia vida, para hacer las cosas que tenga razón para valorar (Sen, 2009), y entender las oportuni-



des que le brinda la política social, como un medio y no como un fin en sí mismas (Comin, Qizilbalsh, y Alkire, 2008; Gotoh y Dumouchel, 2009; Prah Ruger, 2006; Roybens y Brighthouse, 2009).

Las políticas en la UE, han sido impulsadas con gran entusiasmo y apoyo por parte de los países miembros, desarrollando numerosos trabajos, foros y grupos de fomento y promoción de la RSE.

Las instituciones internacionales, y en concreto la UE, han ido acercándose a la RSE como concepto de negocio general para todas las empresas del marco europeo, con el propósito de que éstas se conviertan en referente mundial de responsabilidad como principal valor diferenciador, además de ser competitivas en servicios, calidad y precio.

El enfoque europeo de la responsabilidad social de las empresas se integra en un marco más amplio, en el que se inscriben diversas iniciativas llevadas a cabo por las organizaciones internacionales, como el «Pacto Mundial» de la ONU (2000), la Declaración tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (1997-2000) o las Líneas Directrices de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) para Empresas Multinacionales (2000).

Esta tendencia se puede constatar en los documentos estratégicos comunitarios como Europa 2020 y deja claro que ser socialmente responsable no solamente significa cumplir con las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá e invertir en capital humano, en el entorno de la empresa y en el resto de grupos de interés.

Nuestro país ha participado activamente y desde una posición puntera en las actuaciones que la Unión Europea ha llevado a cabo en materia de RSC. La Administración Pública ha abordado con decisión su implantación, tanto en la propia administración pública, como en su entramado empresarial.

Muestra de ello es la creación del Consejo Estatal de Responsabilidad Social Empresarial como motor de promoción de todas las políticas públicas en este ámbito, y con la publicación de la Ley de economía sostenible.

En cuanto al sector privado, existen numerosas organizaciones, que también trabajan a favor de la integración de la RSE en la gestión pública y empresarial.

Al igual que en los demás Estados Miembros, en España la implantación ha sido progresiva. Como dato significativo se señala el hecho de que en el año 2002 siete organizaciones españolas hicieron uso del marco de Global Reporting Initiative para la elaboración de informes anuales de RSE. Esta cifra, en 2012, había ascendido a 180 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014). De igual modo cabe destacar la aparición progresiva de iniciativas procedentes del ámbito empresarial que dan fe de la creciente preocupación e interés por su aplicación de este modo de gestión como pueda ser la Comisión de Investigación de AECA –Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas– sobre Responsabilidad Social Corporativa, la Fundación Corporate Excellence Centre for Reputation Leadership, el Foro Empresa y Desarrollo Sostenible, el Club de Excelencia en Sostenibilidad y Forética, entre otros.

A nivel institucional, la Administración Pública también ha ido dando pasos en esta materia, como la creación de un Foro de Expertos (2005), la elaboración de un Libro Blanco (2006), el establecimiento de una Mesa de diálogo Social (2007), la formalización de un Consejo Estatal sobre la Responsabilidad de las Empresas (2009), la aprobación de la ley para el fomento de la Economía Sostenible (2011) y, en última instancia, el desarrollo de la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (2014).

Puede decirse que, en la actualidad, la Responsabilidad Social se concibe como una herramienta fundamental para avanzar hacia una sociedad más competitiva, productiva, sostenible e integradora. Esta idea, ha sido refrendada desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales haciendo que, el 16 de julio de 2014, fuera aprobada la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020. Esta iniciativa propone cuatro objetivos estratégicos que persiguen la promoción de la RSE en España, su identificación como atributo de competitividad, la difusión de sus valores entre la sociedad y, por último, la creación de un marco de referencia común para todo el territorio en materia de RSE.

La Estrategia Española de Responsabilidad Social se apoya en los siguientes principios: la competitividad, la cohesión social, la creación de valor compartido, la sostenibilidad, la transparencia y la voluntariedad y plantea 10 líneas de actuación relacionadas con estos principios estratégicos y que coinciden en su mayor parte con los parámetros que serán analizados y auditados dentro de la Administración para obtener el certificado Bequal.

Puede decirse que la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020 presenta la estructura y el plan de acción conceptuando el país entero como una marca. Al igual que una empresa, el desarrollo de las políticas que se desarrollen se verá afectado por las expectativas de los diferentes grupos de interés a los que habrá que dar respuesta de una manera integrada, a través de la delimitación de la misión, la visión y los

valores que guiarán el gobierno del país en materia de empleo y justicia social. Del análisis de esta propuesta se observa una voluntad firme por parte del gobierno de sensibilizar a toda la sociedad sobre su importancia de la RSE como modelo de empresa y de gestión, así como la necesidad de la implicación de cada uno de los ciudadanos para lograr que la RSE sea una realidad lograda.

Esta estrategia insiste en la importancia del comportamiento ético individual y en la necesidad de integrarlo a través de la comunicación empresarial, interna y externa, además de subrayar la relevancia de la transparencia informativa de las actividades y resultados de la empresa. Por consiguiente, llegar a poder certificar, la gestión inclusiva de las Administraciones resulta muy conveniente para la Estrategia de Responsabilidad Social propuesta desde el gobierno.

La vinculación de las Administraciones Públicas con la RSC puede concebirse bajo una doble perspectiva, la promoción entre las empresas (RSE), o bien la aplicación interna de la responsabilidad social a las Administraciones (RSA).

El Consejo de la Unión Europea ya indicó el sentido de la necesaria inclusión de los agentes públicos como sujetos de la gestión de la RSC, afirmando que se debe “Incorporar, si procede, los principios de la RSC en su propia administración”

Promover la Responsabilidad Social en la propia gestión de las Administraciones públicas e Instituciones dependientes es una de las recomendaciones que la Subcomisión parlamentaria creada en 2005 consensuó destinadas a las administraciones públicas que muestran qué es lo que los grupos de interés y la sociedad esperan de las administraciones públicas en materia de compromisos de Responsabilidad Social.

La crisis económica de los últimos años ha obligado y obligará a las organizaciones a revisar y tomar conciencia de la importancia de mantener comportamientos éticos para fortalecer la gestión de su propia identidad desde valores éticos, y a partir de ahí, gestionar su imagen y reputación corporativa de forma transparente. En este contexto actual, la comunicación y la relación con los grupos de interés se convertirán en los ejes principales de la Responsabilidad Social que perseguirá un triple beneficio: empresa-sociedad-Estado.

En esta línea, la Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas 2014-2020, promovida por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, apuesta por la corresponsabilidad empresa-administración y ciudadanía para establecer un modo de funcionamiento organizacional que satisfaga a todas las partes implicadas en el crecimiento y desarrollo económico de nuestro país. Esta estrategia no sólo se ocupará de la sensibilización empresarial sino que insiste en la importante labor de cada uno de los ciudadanos, como poseedor de derechos, como perteneciente activo a una comunidad política (Benito, 2006).

Parece, por tanto, que desde la Administración Pública empieza a tomar forma la inclusión de todos los miembros de la sociedad. Esto queda reflejado en la puesta en marcha de plataformas de diálogo, la creación de páginas web accesibles y la consulta periódica a las partes interesadas.

A pesar de que nuestro país es pionero en el ámbito de la RSC, como describen los múltiples informes de Forética, en el ámbito de la RSC-D esta todo por hacer, no sólo la mayoría de las organizaciones españolas, tanto públicas como privadas, no son responsables con las personas con discapacidad sino que muchas organizaciones ni siquiera cumplen con la legislación vigente a pesar de que se viene legislando y tomando medidas para favorecer la no discriminación e inclusión en todos los ámbitos de las personas con discapacidad desde hace años y que han resultado poco efectivas en la realidad. Es por ello que la Fundación ONCE, junto con el CERMI, se planteó en el año 2011 promover un sello que reconociera a las empresas socialmente responsables con las personas con discapacidad. El contexto se encontraba marcado por la publicación de la Ley de Economía Sostenible (04-03-2011), la aparición de otros sellos, específicos sobre las personas con discapacidad y sobre la diversidad en general, y la conveniencia de impulsar actuaciones en materia de RSE y Discapacidad.

Como bien refleja en sus disposiciones generales el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social existe una larga trayectoria que justifica este proyecto y que creemos que lo hace de interés general para la sociedad y en especial para la Administración Pública.

Por ello, desde el movimiento organizado de las personas con discapacidad, representadas por los principales socios fundadores de la Fundación Bequal (Fundación ONCE, CERMI, FEACEM entre otros), se desarrolla un Modelo de Certificación de la Responsabilidad Social para con las personas con discapacidad.

Una vez elaborado y aprobado el estándar certificable de indicadores transversales de la responsabilidad social para con las personas con discapacidad en las empresas privadas, resultaba necesaria su adaptación a la Ad-

ministración Pública cuya normativa y regulación difiere de la aplicable a la empresa privada y por tanto precisaba una investigación ad hoc, ha sido preciso analizar de manera pormenorizada todos los elementos de la cadena de valor incluidos en la gestión de las Administraciones Públicas.

De esta forma, el planteamiento pasaba por definir aquella herramienta que mejor se adaptara a las necesidades estructurales de la Administración Pública e integrarla de forma sistemática y total dentro de sus diferentes ámbitos de gestión.

El desarrollado un modelo de excelencia en la gestión de las Administraciones Públicas para con las personas en situación de discapacidad que culmina en una acreditación de reconocimiento ciudadano, sustentado en un sistema de indicadores y fuentes de verificación con un objetivo, riguroso y auditable por un tercero, que permite una mejora continua en la gestión de la diversidad y sirve de referencia al resto de la sociedad.

Se persigue, por tanto, por medio de un proceso de auditoría, certificar el funcionamiento inclusivo de las Instituciones públicas, que será visibilizado a través de un sello, lo que, probablemente, facilitará el comportamiento responsable y la concienciación de la ciudadanía (Junatey, Martínez y da Silva 2010).

Esta información objetiva y sencilla puede marcar una diferencia significativa en la valoración que haga la sociedad de la función de las Administraciones, legitimándolas o no, ya que la discapacidad es una realidad que afecta a todos los ciudadanos y no sólo a quien tiene un comportamiento diverso, pues las limitaciones que una persona encuentre para llevar una vida autónoma, no sólo depende de su deficiencia, sino de la calidad de la relación con su entorno (Martínez, 2013). Se hace necesario incidir en la idea de que la convivencia social no puede entenderse sin la interdependencia y la corresponsabilidad de todos los miembros de la sociedad (Sen, 2009; Zamagni, 2012).

Los pasos que se han seguido en el desarrollo del mismo han sido los siguientes:

a) Se han tomado como base las fuentes de verificación desarrolladas para la certificación de la empresa privada y se ha realizado un estudio de la estructura y legislación al efecto que aplica en las Administraciones Públicas, la idea es hacer los cambios pertinentes manteniendo todo lo posible la estructura del modelo para que nos permita comparar entidades de diversa índole.

b) Las fuentes de verificación empleadas se han ajustado al funcionamiento de las Administraciones Públicas, lo que ha generado no pocas evoluciones en los indicadores contemplados adaptándolos a la realidad legislativa que les aplica y que hace necesarias dichas diferencias puesto que el modelo parte del cumplimiento legislativo valorando aquello que va más allá del mismo.

Para confirmar la validez, fiabilidad y viabilidad del modelo se ha realizado el pilotaje del mismo en tres tipos de Administración Pública:

- Administración General del Estado: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.
- Administración Autonómica: Junta de Castilla y León.
- Administración Local: Ayuntamiento de Alcobendas.
- Universidad Pública: Universidad de Málaga.

Tras la realización de los pilotos se ha podido concluir que el Modelo es válido para medir la Responsabilidad Social de las Administraciones Públicas con las personas con discapacidad en cualquier tipo de Administración Pública.

El objetivo principal de los pilotos era validar los indicadores previamente diseñados y/o modificar los mismos si era necesario por lo que pasamos a relatar más detalladamente el desarrollo de los mismos.

En el caso de los pilotos desarrollados para la aplicación del modelo en la Administración General del Estado, en la Administración Autonómica y en la Administración Local tras el estudio previo de la estructura de las mismas para su aplicación y recogida de evidencias documentales, se ha podido verificar la validez, fiabilidad y viabilidad del modelo.

En el caso de la Universidad Pública tras el mismo estudio de la estructura de la misma se ha detectado la necesidad de incluir indicadores específicos dado a la importancia que tiene la prestación de sus servicios a los ciudadanos, en este caso los estudiantes, para la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral. Así, se ha visto la necesidad de desglosar algunas fuentes de verificación del bloque de Relación con la Ciudadanía en indicadores específicos recogidos en una ficha, que valore las actuaciones concretas de estas organizaciones en la prestación de sus servicios a los ciudadanos, en este caso estudiantes con discapacidad.

Además de ser un derecho fundamental que hay que garantizar, la educación es el agente de cambio más poderoso de una sociedad y además de ser un vehículo para la integración en el mercado laboral. Si queremos que la sociedad en la que vivimos sea inclusiva con las personas con discapacidad se ha de garantizar que las instituciones que prestan estos servicios lo sean y que el propio servicio que prestan a la sociedad los sea también.

c) Se ha utilizado un lenguaje sencillo y claro de aplicabilidad eminentemente práctica que ha sido aprobado y validado por el comité de normalización de la Fundación Bequal formado por diferentes expertos en sus ámbitos y con un gran acervo y experiencia de la discapacidad, también se ha contado con expertos en RSC y Administración Pública.

Las Administraciones Públicas han llevado a cabo diferentes acciones para promover la Responsabilidad Social de las Empresas, pero es imprescindible que desde las propias Administraciones Públicas y para las propias entidades públicas, se desarrollen herramientas que se ocupen de su responsabilidad en su gestión para con la sociedad.

Las Administración pública debe de ir más allá que el simple hecho de responsabilizarse de sus actos, para ello ya existen leyes y normas, ha de sustentar una conciencia social de que esa responsabilidad corporativa existe, haciéndose efectiva incluso cuando las leyes no lleguen a imponerla.

Y para que la Administración Pública trabaje hacia la excelencia, optimizando sus procesos en favor de sus resultados y siguiendo criterios de responsabilidad social, debe de someterse a la autoevaluación, seguimiento y control de sus políticas, para comprobar el logro de los objetivos y/o en el caso de ser necesario, rediseñar sus políticas y medidas a favor de las personas con discapacidad de forma que sean realmente eficientes y efectivas.

En concreto, las personas con discapacidad son un grupo de interés de mayor nivel para las Administraciones Públicas. Creemos que 4 millones de ciudadanos y ciudadanas y sus familias son un grupo suficientemente numeroso como para no condicionar unos protocolos que posibiliten una gestión pública inclusiva que posibilite la representación de las personas con discapacidad.

Al igual que ocurre en las empresas privadas, la excelencia de las Administraciones Públicas no sólo depende de la calidad de los servicios que ofrece si no de la capacidad de mejora constante y de adaptación a la sociedad de la que forma parte.

El punto de partida para trabajar hacia esa excelencia es un análisis de autoevaluación que permita, conociendo el punto de partida, diseñar estrategias que se ajusten a las demandas reales existentes.

En la gestión privada, la construcción y consolidación de una buena reputación corporativa implica que cuando esta autoevaluación no alcanza el nivel de compromiso o resultados que sus equipos de gobierno, directivos, empleados y clientes esperan de ellos, se haga necesario emprender proyectos de mejora.

Así mismo, el éxito en los servicios públicos sólo puede venir avalado por la percepción que de los mismos tengan sus usuarios, ciudadanos, empresas y la sociedad en general. Para ello, es necesario reflexionar sobre cómo se gestionan y se prestan dichos servicios y sobre qué se consigue en la actividad de la Administración.

Es un reto fundamental superar las acciones aisladas y pasar a la instrumentación de la responsabilidad como política global, para impulsarla no solamente como estrategia de gestión interna, sino también como instrumento de innovación en la relación con los ciudadanos.

La autoevaluación garantiza una vigilancia de manera permanente, lo que genera confianza y reconocimiento. Por tanto, definir una estrategia que permita el diagnóstico en el ámbito de la responsabilidad para con las personas con discapacidad de las Administraciones Públicas nos ayudará a impulsarla de manera global, más allá de las actuaciones puntuales.

La propuesta de valor del Sello Bequal podría resumirse en los siguientes puntos:

- La oportunidad de incluir en nuestra actividad a las personas con discapacidad, sean empleados, proveedores y/o usuarios, **responsabilidad**.
- Reconocimiento y mejora de la **reputación** de la organización.
- Mejora el rendimiento de la organización, **rentabilidad**.
- Permite identificar áreas de mejora, no solo en el ámbito de la discapacidad y previene situaciones de conflicto.
- Permite verificar el cumplimiento de la normativa, y visibiliza las buenas prácticas.

Esta propuesta de valor se concreta en el modelo de empresas y el de administraciones públicas tras su adaptación y que tienen la siguiente estructura, bloques y fuentes de verificación.

**MODELO DE EMPRESAS**

Contenidos	Categorías	Fuentes Verificación	Ponderación sobre la valoración total
1. Gobernanza	a) Estrategia y Liderazgo	10	10%
2. Igualdad de oportunidades y no discriminación	a) Gestión de Recursos Humanos	19	34%
	b) Accesibilidad	17	21%
	c) Clientes	5	7%
	d) Comunicación externa	6	12%
3. Acción positiva	a) Compra responsable	5	4%
	b) Acción social	7	8%
4. Criterios Libres	A propuesta de las propias empresas auditadas		5%
<b>Total:</b>		<b>69</b>	<b>100%</b>

**MODELO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

Contenidos	Categorías	Fuentes Verificación	Ponderación sobre la valoración total
1. Gobernanza	a) Estrategia y Liderazgo	8	9%
2. Igualdad de oportunidades y no discriminación	a) Gestión de Recursos Humanos	22	28%
	b) Accesibilidad	17	22%
	c) Relación con la ciudadanía	9	12%
	d) Comunicación externa	7	6%
3. Acción positiva	a) Contratación Pública socialmente responsable	6	18%
4. Criterios Libres	A propuesta de las propias AA.PP. auditadas		5%
<b>Total:</b>		<b>69</b>	<b>100%</b>

Como se puede observar y tal como hemos mencionado anteriormente se mantiene la misma estructura en ambos modelos lo que permitirá comparar organizaciones de diversa índole.

Centrándonos en el modelo de administraciones públicas pasamos a describir cada una de las diferentes categorías en las que se estructura el modelo.

**CATEGORÍAS RELATIVAS A GOBERNANZA**

**a) Estrategia y Liderazgo**

La incorporación sistemática de la discapacidad en la estrategia de la organización le reporta innumerables ventajas, como ejemplo el contar con las personas con discapacidad como potenciales clientes y el tener en cuenta la accesibilidad dentro de sus actuaciones, además de ser una cuestión de derechos, constituye una ventaja competitiva.



La discapacidad es uno de los factores que componen la denominada “Diversidad”, siendo esta un valor en alza, entendiendo que una organización que no apuesta por la diversidad de su plantilla, fomentando la integración socio laboral de personas con discapacidad e integrando en sus políticas y estrategias la discapacidad de una manera transversal, difícilmente puede calificarse de responsable.

La incorporación de la discapacidad en la organización comienza por reconocer al colectivo como grupo de interés, y desde una perspectiva amplia: no sólo como empleados, sino también como clientes, proveedores, accionistas e inversores. Afecta transversalmente a la política de la organización, incluyendo compromisos, actuaciones y prácticas de buen gobierno y liderazgo.

Tiene que contar ineludiblemente con el compromiso de la alta dirección hacia las personas con discapacidad dentro de la estrategia organización, en sus Códigos, Documentos, Manuales, Memorias, ... aparecerán recogidos procedimientos, conductas, indicadores y políticas que ponen en valor la integración en la organización, en igualdad de condiciones, de todas las personas, y específicamente las personas con discapacidad.

Este bloque está compuesto por dos indicadores, el compromiso de la alta dirección hacia las personas con discapacidad dentro de la estrategia organización y, un segundo indicador, por el que el mapa y estrategia de relación y diálogo con grupos de interés incluye a las personas con discapacidad.

Estos indicadores cuentan con 8 fuentes de verificación y un peso ponderado sobre la valoración total de un 9%.

Este contenido sobre gobernanza es especialmente valorado y para la concesión del sello, en el mínimo exigible para alcanzar el nivel básico, se exige el cumplimiento de una puntuación mínima en esta categoría, además del cumplimiento de las cláusulas excluyentes (que veremos más adelante) y de una puntuación mínima igualmente en las categorías de Recursos Humanos y Accesibilidad.

## CATEGORÍAS RELATIVAS A IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN

### a) Gestión de Recursos Humanos

Entendemos que una organización socialmente responsable en materia de discapacidad, debe trascender la observancia estricta de la ley.

Las organizaciones deben marcarse los siguientes objetivos:

- a) Cumplir con la cuota de reserva de empleo público para personas con discapacidad y disponer de una política de incorporación y permanencia de personas con discapacidad.
- b) Alcanzar niveles de empleo que superen claramente la cuota del 2%.
- c) Conseguir que haya personas con discapacidad trabajando en todos los niveles de la Administración.
- d) Disponer de políticas, escritas, que eviten la discriminación de las personas con discapacidad tanto en la selección, como en la contratación y en la promoción.
- e) Ofrecer servicios y facilidades específicas para favorecer la conciliación de las personas con discapacidad o con familiares con discapacidad.
- f) Establecer objetivos de contratación de personas con discapacidad con especiales dificultades de inserción laboral.

En cuanto a las Administraciones que por el momento les resulte imposible alcanzar la cuota del 2% de empleados públicos con discapacidad deberán de establecer un plan de contratación de personas con discapacidad que permita alcanzar el 2% de empleo directo en un plazo razonable de tiempo. Este plan debería incluir objetivos intermedios que permitan un seguimiento del avance del mismo.

### b) Accesibilidad

Seguramente se ha oído hablar de accesibilidad a secas, de accesibilidad universal o de accesibilidad global. También sonarán las expresiones diseño para todos y, aún hoy, con frecuencia, las de eliminación de barreras, urbanísticas o arquitectónicas o del transporte o de la comunicación.

Pues bien, sin restarle importancia a la complejidad del tema y del vocabulario, lo que interesa saber es que todas esas expresiones son conceptos diferentes que van llevando a un mismo objetivo: Conseguir que todas las personas participen en la sociedad en pie de igualdad, que las oportunidades sean las mismas con independencia de las capacidades de cada una de ellas. Para ello hay que lograr que el diseño, la ejecución y el mantenimiento de cualquier entorno –edificios, ciudades y pueblos, máquinas, mobiliario, servicios de transporte, de ocio, carteles,

periódicos, programas de televisión...; en definitiva aquello que los seres humanos modifican o crean– permita su uso y disfrute a todas las personas. Eliminar o modificar lo que constituye un obstáculo o impide el uso de un producto o un espacio será necesario para actuar sobre lo que haya sido creado, fabricado o construido sin tener en cuenta a todas las personas. Diseñar, crear, fabricar, construir... considerando a todas las personas es la política a aplicar para lo que se está haciendo hoy y para las creaciones de mañana.

Los conocimientos actuales, la ciencia, las aplicaciones de la tecnología aportan soluciones para casi todas las situaciones. Cuando se aplican esos conocimientos a cubrir las necesidades de cualquier persona -considerando las diferentes edades, capacidades, culturas,...- se consigue un uso más sencillo, amable y seguro del entorno, producto o servicio de que se trate. Cuando, además de ello, sea necesario aplicar soluciones individuales específicas para una mejor interacción con ese entorno, producto o servicio, también esos avances tecnológicos y conocimientos científicos actuales lo facilitarán.

## CATEGORÍAS RELATIVAS A ACCIÓN POSITIVA

### a) Contratación pública socialmente responsable

Es indudable que las Administraciones Públicas pueden influir en la actuación de sus licitadores proveedoras de productos y servicios. Es por ello por lo que la Responsabilidad Social no se limita a la organización en sí misma, sino que abarca su cadena de suministro.

Aplicado esto al ámbito de la discapacidad, la Administración, en sus relaciones con licitadores y subcontratistas, puede constituirse en una referencia fundamental, favoreciendo las relaciones comerciales con aquellas empresas que cumplan la normativa en materia de empleo de personas con discapacidad.

Asimismo, la accesibilidad de los productos y servicios que la organización ofrezca conllevará el necesario respeto del diseño para todos por parte de aquellos proveedores que formen parte de la cadena de elaboración del producto o servicio.

Finalmente, la organización podrá contribuir también a la creación de empleo de personas con discapacidad a través de la inclusión, entre sus proveedores habituales, de centros especiales de empleo que, obviamente, deberán cumplir con requisitos de calidad exigidos a los demás proveedores.

Entre las actuaciones que puede llevar a cabo la organización, para fomentar la compra responsable, estarían:

- Fomentar y vigilar, a través de las licitaciones públicas, el trato con licitadores que cumplen la cuota de reserva del 2% para personas con discapacidad, o sus medidas alternativas, o a los que, sin estar obligados a ello, cuenten con personas con discapacidad en sus plantillas.
- Adicionalmente, la organización excluirá de las licitaciones a aquellas empresas que incumplan la normativa en materia de cuota o medidas alternativas. Para ello, se informaría a los proveedores a tal efecto y se les daría un plazo razonable para poder apoyar, colaborar y asesorarles en el cumplimiento de la normativa.
- Exigir a los licitadores que apliquen criterios de diseño para todos en los productos o servicios que les suministren.
- Fomentar las licitaciones a CEE, y en especial a aquellos vinculados al movimiento asociativo de personas con discapacidad que dan empleo a quienes cuentan con especiales dificultades de inserción laboral.
- Creación de convenios en colaboración con un centro especial de empleo.

Pero para asegurarlo, habría que alertar del riesgo que la introducción de cláusulas se limite a un aspecto legalista, es decir, no debería suponer una mera técnica legal a incorporar en los pliegos sino que debería de favorecer no solamente el cumplimiento sino que la propia empresa pueda llegar a ser más competitiva en otros sectores poniendo en valor el esfuerzo hecho para su cumplimiento.

La mayoría de las Administraciones Públicas todavía no pueden garantizar que las empresas cumplan con el 2% de personas con discapacidad sin darse cuenta de que con la compra responsable se puede tener un potencial de cambio mucho mayor.

### b) Relación con la ciudadanía

Las Administraciones Públicas deben disponer de prestar servicios que tengan en cuenta la accesibilidad universal y el diseño para todos, para lo cual deberá establecer un compromiso continuo con la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+I).

Además formara a sus empleados en la atención a los usuarios con necesidades especiales, específicamente a las personas con discapacidad, y pondrá a su disposición medios o sistemas que faciliten esa atención.

### c) Comunicación

La comunicación es un elemento muy importante de la estrategia de la Responsabilidad Social. Por ello, es conveniente reflexionar sobre cómo la organización comunica sus acciones en materia de Responsabilidad Social y discapacidad, como un elemento de su política general de comunicación en materia de Responsabilidad Social.

La discapacidad debe ser tratada como un elemento transversal en toda política de comunicación en materia de Responsabilidad Social. Así, por ejemplo, la Memoria de Responsabilidad Social de una organización que haya incorporado la discapacidad en su política de Responsabilidad Social deberá incluir referencias a las personas con discapacidad en todas aquellas áreas en la que haya realizado acciones (recursos humanos, clientes, proveedores, acción social, etc.).

Este tratamiento horizontal es preferible a la inclusión de una sección dedicada en exclusiva a las acciones realizadas que afecten a las personas con discapacidad.

Es importante asimismo asegurar la plena accesibilidad de la comunicación que las organizaciones hagan en materia de Responsabilidad Social. Para ello, debemos siempre recordar que las personas con discapacidad son destinatarias de las Memorias de Responsabilidad Social y de otras comunicaciones en esta materia. Y lo serán en su calidad de empleados, usuarios, ciudadanos u otros grupos de interés.

Para garantizar dicha accesibilidad, dispondremos la Memoria de Responsabilidad Social en formatos alternativos y nos aseguraremos de que el resto de comunicaciones en materia de Responsabilidad Social (información on line, por ejemplo) también sean accesibles.

En cuanto a acciones publicitarias, las organizaciones pueden incluir en sus campañas a personas con discapacidad como un reflejo de la diversidad de nuestra sociedad. No se trata tanto de dirigir mensajes directamente al colectivo de personas con discapacidad, sino dejar claro a la sociedad en general (y a las personas con discapacidad y sus familias en especial) que la organización las tiene en cuenta en todas sus acciones y las ve como una parte más de la sociedad. Por ejemplo, si en una acción publicitaria se ve a un grupo de personas (clientes y/o trabajadores), que de ese grupo formen parte una o varias personas con discapacidad.

El lenguaje que se utiliza es un elemento fundamental en toda comunicación. Y en el caso de la comunicación en materia de discapacidad, es importante informarse de cuáles son las reglas básicas, para evitar que una mala utilización de las palabras pueda desvirtuar el mensaje que se quiera ofrecer.

Por ello, hay que desterrar cierta terminología que ha quedado desfasada y que está basada en un enfoque caritativo y victimista. Si la actuación de la organización se orienta a asegurar una plena igualdad en el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, el lenguaje debe ser coherente con este planteamiento.

### CRITERIOS LIBRES

Por otra parte, aquellas Administraciones que voluntariamente lo decidan, podrán proponer políticas, buenas prácticas y actuaciones inclusivas e integradoras en el marco de la organización, no contempladas en el modelo, y que serán verificadas y evaluadas por el Comité de Certificación de la Fundación gestora.

Para su valoración se determina hasta un 5% de puntuación del modelo y, como consecuencia de esas políticas, la Fundación redactará una Guía de buenas prácticas que sirva como modelo general.

### CRITERIOS EXCLUYENTES

Siendo uno de los objetivos de la Fundación la promoción y concienciación de la inclusión de las personas con discapacidad, a través del otorgamiento de un certificado que verifica que las compañías cumplen con los estándares mínimos establecidos en el modelo, hay que asegurarse de que ninguna organización obtenga el Sello Bequal si incumple algún parámetro que se considere básico para la inclusión.

Los criterios excluyentes para la obtención del Sello son:

- Incumplimiento en materia de empleo de la cuota de reserva de empleo público para personas con discapacidad.
- Incumplimiento de la **Ley de Medidas de Impulso de la Sociedad de la Información**. Para ello se comprobará que las Administraciones Públicas dispongan de páginas web accesibles.

- Incumplimiento de los criterios mínimos de accesibilidad establecidos.
- Inexistencia de políticas, dentro de la estrategia de la organización, que favorezcan la igualdad de oportunidades, no discriminación de las personas con discapacidad y accesibilidad universal.
- Existencia de sentencias condenatorias por incumplimiento de los principios de no discriminación y de igualdad de oportunidades.

El Sello cuenta con **3 niveles de graduación**, con el objetivo de fomentar la mejora continua de las organizaciones, midiendo los diferentes niveles de concienciación y aplicación de políticas integrales para las personas con discapacidad.

Los tres niveles se denominan: **BEQUAL, BEQUAL PLUS Y BEQUAL PREMIUM.**

Para obtener el nivel básico, además de no existir ninguna cláusula excluyente, se debe obtener una puntuación mínima en las categorías de Estrategia y Liderazgo, Recursos Humanos y Accesibilidad.

A aquellas organizaciones que no alcancen la puntuación requerida para el nivel mínimo del Sello les será denegado el certificado.

## CONCLUSIONES

El contexto de globalización y de cambios constantes, provoca que las Administraciones Públicas se enfrenten a retos, demandas e inquietudes que, al igual que le sucede a la empresa privada, le obligan a modernizar su gestión y le imponen la necesidad de innovar.

Para conseguirlo, es necesario que los responsables políticos y demás personal de las distintas Administraciones Públicas dispongan de los mecanismos para identificar obstáculos y deficiencias que permitan superar retos clave como la calidad del servicio que ofrecen y la integración social del entorno del que forman parte.

Las Administraciones Públicas promueven e incentivan la integración de las personas con discapacidad a través de diferentes acciones encaminadas a concienciar, ayudar e implantar la responsabilidad para con las personas con discapacidad en el sector privado y que revierte en una mejora de resultados y beneficios en la empresa dónde se lleva a cabo.

Siendo fundamentales estas acciones resulta imprescindible que desde las Administraciones Públicas y para las propias entidades públicas se desarrollen guías, programas, normas o reglamentos que se ocupen de su responsabilidad para con las personas con discapacidad.

Las Administraciones Públicas han ido desarrollando leyes y normas pero donde deben ir dirigidos los esfuerzos es en la conciencia social de que esa responsabilidad existe, y que debe de hacerse efectiva incluso cuando esas leyes y normas no llegan a imponerla; siendo responsables con independencia de si tienen o no la obligación legal de hacerlo.

Al igual que ocurre en las empresas privadas, la excelencia de las Administraciones Públicas no sólo depende de la calidad de los servicios que ofrece si no de la capacidad de mejora constante y de adaptación a la sociedad de la que forma parte.

El punto de partida para trabajar hacia esa excelencia es un análisis de autoevaluación que permita, conociendo el punto de partida, diseñar estrategias que se ajusten a las demandas reales existentes.

Es un reto fundamental superar las acciones aisladas y pasar a la instrumentación de la responsabilidad como política global, para impulsarla no solamente como estrategia de gestión interna, sino también como instrumento de innovación en la relación con los ciudadanos.

La autoevaluación garantiza una vigilancia de manera permanente, lo que genera confianza y reconocimiento. Por tanto, definir una estrategia que permita el diagnóstico en el ámbito de la responsabilidad para con las personas con discapacidad de las Administraciones Públicas nos ayudará a impulsarla de manera global, más allá de las actuaciones puntuales.

El modelo Bequal busca conseguir una imagen de cómo se encuentra una organización y ofrece un proceso de mejora continua en todos sus ámbitos para alcanzar la excelencia en la gestión de la diversidad de forma transversal e inclusiva optimizando los recursos a través de los procesos internos de la organización.

El objetivo de una gestión excelente no es nuevo para la Administración ya que siempre se ha buscado la excelencia en la gestión y en la prestación de los servicios que se prestan a los ciudadanos y el modelo Bequal, respal-

dado por las mayores organizaciones de personas con discapacidad, promotoras del modelo, garantiza que dicha excelencia sea directamente percibida por los y las ciudadanas con discapacidad ya que la aplicación del modelo responde a las necesidades realmente percibidas por el colectivo de personas con discapacidad.

Este modelo de excelencia, dará sentido a las normas existentes, en tanto en cuanto, permitan mecanismos para su aplicación, tomando como referencia las demandas y necesidades del propio colectivo para el que están redactadas: las propias personas con discapacidad. Dará respuesta al compromiso de la Administración Pública de convertirse de este modo en modelo de referencia de servicio y representación de la ciudadanía en su conjunto.

Esta aproximación esperada de la sociedad hacia las personas con discapacidad contribuirá a la inclusión de este colectivo en esferas en las que tradicionalmente ha sido excluido, y con la ayuda de una buena campaña formativa e informativa, cabe pensar que la ciudadanía, en general, pasará a entender que contar con las personas con discapacidad en la planificación de los recursos económicos y sociales contribuye a una mejor calidad de vida para todos.

El Modelo Bequal para las AA.PP., contribuirá, sin duda, a favorecer la participación de las personas con discapacidad, pues la Administración podrá dar cuenta de la inclusión de este colectivo en su funcionamiento y planificación, lo que le permitirá, mejor legislación, además de dar ejemplo a la sociedad de cómo integrar lo exigido en su propia estrategia de gestión. Ello, a todas luces, legitimará su misión y contribuirá al Bien Común.

## REFERENCIAS

- AECA, (2002), “Un Sistema de Indicadores de Gestión para Ayuntamientos”. Madrid.
- AECA, (2004), “Marco Conceptual de la Responsabilidad Social Corporativa”. Madrid.
- AECA, (2010), “Normalización de la Información sobre Responsabilidad Social Corporativa”. Madrid.
- Albrecht, G. L. y Levy, A., (1981), “Constructing Disabilities as Social Problem”. En G. L. Albrecht (Ed.), *Cross-National Rehabilitation Policies: A Sociological Perspectives* (pp. 123-156). Londres: Sage.
- Benito, J., (2006). “Educación y ciudadanía”. VV.AA., *Una Europa solidaria: Ciudadanía y cooperación internacional*. Oviedo: Eikasía, Instituto de estudios para la paz y la cooperación-IEPC.
- Berger, P. y Luckman, T., (1971), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bickenbach, J. E., (1993), *Physical Disabilities and Social Policy*. Toronto, Ontario: University of Toronto Press.
- Casado, D., (1991), *Panorámica de la discapacidad*. Barcelona: INTRESS.
- Comin, F. Qizilbalsh, M., y Alkire, S., (2008), *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511492587](https://doi.org/10.1017/CBO9780511492587).
- Council for Disability Awareness. CDA, (2013), *The Disability Divide: Advisor Study*. <http://www.disabilitycanhappen.org/research/pdfs/ProducerResearchReport.pdf>.
- Forética, (2016), Diversos informes. <http://www.foretica.org/recursos/nuestras-publicaciones/#informes-foretica>.
- Gotoh, R., y Dumouchel, P., (2009), *Against Injustice: The New Economics of Amartya Sen*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511657443](https://doi.org/10.1017/CBO9780511657443).
- Huete, A., (2013), “La exclusión de la población con discapacidad en España - Estudio específico a partir de la Encuesta Social Europea”. *Revista Española de Discapacidad*, 1, 7-24. DOI: [10.5569/2340-5104.01.02.01](https://doi.org/10.5569/2340-5104.01.02.01).
- Junatey, O. J., Martínez, V. A. M., y da Silva Faria, M. J., (2010), “La comunicación de la responsabilidad social corporativa en el etiquetado de los productos”. *Redmarka: revista académica de marketing aplicado*, 4, 91-104.
- Laparra, M., Obradors, A., Begoña, P., Manuel P., Renes, V., Sarasa, S., Subirats, J. y Trujillo, M., (2007), “Una propuesta de consenso sobre el concepto de exclusión. Implicaciones metodológicas”. *Revista Española del Tercer Sector*, 5, 15-57.
- Malo, M.A., (2004), “¿Cómo afectan las discapacidades a la probabilidad de ser activo en España? Un análisis empírico con datos de la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de la Salud de 1999”. *Cuadernos de Economía*, 27, 75-108.
- Malo, M. A., Cueto, B., Dávila, D., Pagán, R., y Rodríguez, V., (2009), *Informe de Evaluación sobre la política de bonificación de cuotas para las personas con discapacidad en situación de desempleo*. Agencia de Evaluación y Calidad. Recuperado de: <http://www.aeval.es/comun/pdf/evaluaciones/E19-2009.pdf>.
- Martínez, B., (2013), “Pobreza, Discapacidad y Derechos Humanos”. Madrid: Cinfa. DOI: [10.5569/2340-5104.01.01.01](https://doi.org/10.5569/2340-5104.01.01.01).
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (2014), “Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas (2014-2020)”. Recuperado de: [http://www.empleo.gob.es/es/sec\\_trabajo/EERSE\\_WEB.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/EERSE_WEB.pdf).
- Palacios, A., (2008), *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. CERMI.
- Palacios, A. y Romañach, J., (2006), *El modelo de la diversidad*, Valencia: Ediciones Diversitas.
- Palacios, A. y Romañach, J., (2008), “El modelo de la diversidad: una nueva visión de la Bioética desde la



- perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad)". *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, 2,37-47.
- Puig de la Bellacasa, R., (1993), *La discapacidad y la rehabilitación en Juan Luis Vives*. Documento 37/93. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía.
- Prah Ruger, J., (2006), "Health, Capability and Justice: Toward a New Paradigm of Health Ethics, Policy and Law". *Cornell Journal of Law and Public Policy*, 15. 403.
- Rawls, J., (1971), *Teoría de la justicia*. Cuarta impresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- Romañach, J., y Palacios, A., (2008), "El modelo de la diversidad: una nueva visión de la bioética desde la perspectiva de las personas con diversidad funcional (discapacidad)". *Intersticios: revista sociológica de pensamiento crítico*, 2. Recuperado de <http://www.intersticios.es>.
- Roybens, I., y Brighouse, H., (2009), *Measuring Justice: Primary Goods and Capabilities*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: [10.1017/CBO9780511810916](https://doi.org/10.1017/CBO9780511810916).
- Sen, A., (1984), *Resources, Values and Development*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A., (1985), *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: Elsevier Science.
- Sen, A., (1987), *On Ethics and Economics*. Oxford: Basil Blackwell.
- Sen, A., (1999), *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- Sen, A., (2004), "Discapacidad y justicia [ponencia] II", *Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo: Compartir, Aprender y Construir Alianzas*, Washington, D.C.
- Sen, A., (2009), *La idea de la justicia*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, S.L.
- Wolfensberger, W., (1975), *The principle of normalization in human services*. Toronto: National Institute on Mental Retardation.
- Zamagni S., (2012), *Por una economía del bien común*. Madrid: Ciudad Nueva.

## Hamburguesas y eficiencia. Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar

### Resumen

*La crisis iniciada en 2008 ha mostrado una serie de problemas estructurales en distintos planos del sistema económico global y, en particular, en la sociedad española. Las crisis primero ‘subprime’ norteamericana, de la zona euro después, de la burbuja inmobiliaria, etc. en España ha mostrado algunas contradicciones, especialmente en la formulación y provisión del bienestar social.*

*En esta comunicación se presenta la llamada “metáfora de la hamburguesa” como constructo teórico que explica las ineficiencias del sector público y cómo, por sus características políticas y sociales, fracasan las soluciones. Ese fracaso, las tendencias demográficas y los déficits crónicos exigen respuestas que garanticen los derechos políticos, civiles y sociales. Las soluciones se resumen en la “teoría de las tres eses”: Suprimir iniciativas públicas, Sustituir público por privado y Simplificar; en definitiva, aplicar el principio de subsidiariedad hasta el individuo para pasar del Estado de Bienestar a la Sociedad de Bienestar.*

*Para ello se plantean, –considerando la literatura ‘clásica’ sobre las políticas sociales, el estado social, los mundos del bienestar, el post-capitalismo y el pluralismo del bienestar– tres preguntas: (i). ¿Qué ineficiencias se dan en las políticas públicas y sociales? (ii). ¿Puede la sociedad española en el contexto de la Unión Europea soportar esa ineficiencia cronificada? (iii). ¿Sirve la respuesta al modo holandés tal como se expresó en el discurso del príncipe de septiembre de 2013?*

*Los condicionantes socio-políticos del sector público y sus consecuencias económicas determinan su ineficiencia intrínseca. El propio sistema obstaculiza su solución, dada la preferencia del político por el rédito electoral. Los modelos de empleo y gasto maniatan al gestor y otros factores socioculturales impiden la reforma. Diversos planes de modernización, medidas de simplificación administrativa y de administración electrónica, etc. no han tenido efecto sobre la eficiencia.*

*Con la Teoría de las 3S se propone un proceso de reflexión y “adelgazamiento” competencial para que la subsidiariedad del Estado respecto a la sociedad civil sea real y efectiva, sin renunciar al Bienestar. La provisión de Bienestar social habrá de venir por otro camino que conducirá a la Sociedad del Bienestar. Individuos, asociaciones o empresas han de recuperar “la res publica”. Se trata de equilibrar el actual trade off de responsabilidades: la responsabilidad social “activa” (de implicación) del sector privado y del llamado “tercer sector” y la responsabilidad “pasiva” (de autolimitación) del Sector Público.*

### Palabras clave

*Estado, Bienestar, Sociedad Civil, Administración, Eficiencia*

## Burgers and efficiency. Welfare state to the welfare society

### Abstract

*The crisis that began in 2008 has shown a number of structural problems at different levels of the global economic system and, in particular, in Spanish society. The American ‘subprime’ crisis first, and then the Eurozone crisis, the real estate bubble, etc., have shown some contradictions in Spain, especially in the development and provision of social welfare.*

*This article introduces the so called “Burger’s metaphor” as a theoretical construct that explains the inefficiencies of the public sector and how the solutions fail because of their political and social characteristics. That failure, the demographic trends and the chronic deficits demand answers that guarantee political, civil and social rights. The solutions are summarized in the “3S Theory”: Suppressing public initiatives, Superseding public by private and Simplifying; that is, applying the principle of subsidiarity to the individual to be able to move from Welfare State to Welfare Society.*

*In order to get this –considering the ‘classical’ literature on social policies, social status, the worlds of welfare, post-capitalism and pluralism of welfare– three questions arise: (i). What inefficiencies exist in public and social policies? (ii). Can Spanish society in the European Union context bear this chronic inefficiency? (iii). Does the Dutch way serve as an answer, as it was expressed in Prince’s speech on September 2013?*

*The socio-political determinants in the public sector and its economic consequences cause its intrinsic inefficiency. The system itself hinders the solution, given the politician’s preference for the electoral revenue. Employment and spending patterns hobble the manager, and other sociocultural factors prevent the reform. Several modernization plans, administrative simplification programs and e-government actions etc. have not had any effect on efficiency.*

*“3S Theory” proposes a process of reflection and “competencies’ thinning”, so the State’s subsidiarity towards civil society becomes real and effective, without sacrificing Welfare. The supply of social welfare will have to come from a different way that will lead to the Welfare Society. Individuals, associations or companies must recover the “res publica”. It is about balancing the current responsibilities’ trade off: “Active” social responsibility (of engagement) of private sector and the so-called “third sector” and “passive” responsibility (Self-limiting) of public sector.*

### Keywords

*State, Welfare, Civil Society, Public administration, Efficiency*

## o. INTRODUCCIÓN

“From cradle to grave”, proclamó en 1941 el Informe Beveridge para consagrar el principio de cobertura universal de la seguridad social para todos los ciudadanos. Desde entonces, el Estado de Bienestar (EB, en adelante) ha estado sometido a una crítica permanente; solo 3 años después del citado Informe, Hayek publicaba *Road to Serfdom* y también desde la izquierda, aunque con otros argumentos, llegarían duras críticas (Saville, Wedderburn, Baran y Sweezy, Offe y Miliban, por ejemplo).

La crisis económica de los 70 puso de relieve los problemas económicos, de gobierno y fiscales que generaba el EB y la consiguiente crisis de legitimidad lo que provocó que todos los países introdujeran reformas más o menos avanzadas. Lo mismo ha sucedido con la crisis de 2008, que ha vuelto a mostrar la insostenibilidad que supone la estadística 7/25/50<sup>1</sup> y la necesidad de nuevas reformas. El príncipe de Holanda, en su discurso de 2013 fue muy explícito. “Como consecuencia de las tendencias sociales, como el envejecimiento de la población y la internacionalización, nuestro mercado de trabajo y el sistema de servicios públicos no satisface la demanda del siglo XXI...debemos reconocer que los servicios públicos y los esquemas precisan ser ajustados..., el clásico estado del bienestar de la postguerra produjo esquemas que no son sostenibles en su forma actual y que ya no cumplen las expectativas de la gente. En el mundo actual, la gente quiere tener la posibilidad de decidir por sí mismos, dirigir sus propias vidas y cuidarse unos a otros. Es en este desarrollo que los servicios de seguridad social y sanitarios se organizarán cerca de la gente y de una manera coherente...”

En este contexto de revisión y reforma, el presente artículo invita a un enfoque realista, fruto de la constatación histórica de que las circunstancias (políticas, económicas, jurídicas y sociales) que condicionan la decisión política y la gestión pública derivada de dicha decisión, provocan la ineficiencia sistémica del sector público. Para corregir esa ineficiencia se han puesto en marcha distintas soluciones que, sin embargo, no logran evitar la ineficiencia como defecto estructural. Las tendencias demográficas y los déficits presupuestarios continuados en las economías occidentales, unido a la ausencia de soluciones reales y permanentes imponen un enfoque integrador, un nuevo pacto social (Moreno, 2000) articulado sobre renovadas bases morales (solidaridad), económicas (sostenibilidad) y políticas (legitimidad); en definitiva, un cambio de modelo que sin dejar de asegurar unos derechos sociales básicos, “despolitice” o “despublique” el EB hacia una “Sociedad de Bienestar”, reduzca el peso del sector público y huya de la gestión pública en producción de bienes y servicios públicos: ese cambio es el que se propone con la “Teoría de las 3S” (3S, en adelante).

## I. LAS INEFICIENCIAS EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Imagínese que tras una dura mañana de trabajo y sin apenas haber desayunado, necesita comer algo. Lo que más le apetece es una gran hamburguesa; por ello, decide ir a un cercano restaurante de comida rápida en el que, por diez euros, podrá tomar una hamburguesa con patatas que saciará su apetito antes de continuar su jornada laboral.

Este sencillo ejemplo sirve para ilustrar las fases en que se generan los riesgos de ineficiencia en cualquier actividad productiva de bienes y servicios. En el caso de la hamburguesa, existe una necesidad (apetito y recuperar energía) por lo que a cambio de 10 euros (inputs) se adquiere una hamburguesa (output) con la que se espera satisfacer aquellas necesidades; es decir, disfrutar de su sabor a la vez que recuperar energía (outcomes), aunque pueda subir algo el colesterol (externalidades negativas).

También en el proceso de producción de bienes y servicios por el Estado<sup>2</sup> o en su actividad redistributiva (de rentas monetarias) se reproduce ese esquema que mostrará los posibles fallos de eficiencia:

### a) Ineficiencias de origen

Antes de ir a la hamburguesería debería preguntarme si realmente tengo hambre, si necesito comer o es un capricho de mi glotonería y podría esperar. Suponiendo que realmente mis niveles de glucosa estén por los suelos y necesite el aporte calórico de la deseada hamburguesa me preguntaré si no era mejor haber desayunado más o traer un sándwich de casa. Algo parecido debería plantearse el decisor político. ¿Es necesaria la intervención pública?, ¿es prescindible o presta ya alguien (público o privado) ese servicio?. Esto nos lleva a un análisis de las ajenidades y las duplicidades.

<sup>1</sup> Significa, que, en términos aproximados, Europa representa al mismo tiempo el 7% de la población mundial, el 25% del PIB y el 50% del gasto público mundial.

<sup>2</sup> Aunque son evidentes las diferencias conceptuales de los términos “Estado”, “Administración” o “Sector Público”, en este artículo se ha ce un uso indistinto pues lo relevantes es la consideración de cualquier poder público o Administración territorial o institucional como unidades de intervención social y de gasto público.

Lo primero (**ajenidades**) es todo aquello que hace la Administración que no es (o no debe ser) propio de ella, lo que nos lleva a la gran pregunta: ¿Para qué está el Estado?. Esta es la pregunta que anida “en el corazón de un viejo debate (Micklethwait y Wooldridge, 2015), un debate que desapareció durante la fase del “todo lo que VD pueda comer” de la democracia moderna”. Desde que los liberales clásicos pensasen en un Estado limitado a las funciones básicas que asegurasen su existencia y el cumplimiento de la Ley, el Estado no ha dejado de crecer hasta convertirse (King, A. 1975) en “una suerte de compañía de seguros de responsabilidad ilimitada en el negocio de asegurar a todas las personas, en todos los tiempos, contra cualquier riesgo concebible”, un EB del que ni Bismark, ni Beveridge, ni siquiera Keynes, reconocerían su alcance actual. Y “Cuántas más responsabilidades asume Leviatán, peor las gestiona y más gente se indigna, lo que sólo hace que aún pidan más ayuda. Éste es el círculo vicioso de las políticas progresistas”.

Por ello y por razones de sostenibilidad es necesario que los gobiernos se limiten a ejecutar aquellas iniciativas que le son propias y no puedan ser realizadas por el sector privado (lucrativo o no lucrativo) y que vayan a tener un impacto real directo. Un exceso de intervención provoca una “ineficiencia de origen” o “ineficiencia total”; ejemplos de ello son los inútiles observatorios o los “aeropuertos sin aviones”.

Menos difícil que identificar las ajenidades es identificar “**las duplicidades**” tanto con el sector público como con el privado. Basta mirar el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) para constatar la repetición de órganos con idénticas funciones, casi todas ellas derivadas de la estructura territorial de Estado (observatorios, agencias de evaluación universitaria, defensores del pueblo...). Por un “efecto imitación” cualquier gobierno no quiere “ser menos” que su vecino y tiende a copiar órganos y funciones. Otra razón es la tendencia a mantener y nunca eliminar, lo que lleva en muchas ocasiones a sostener servicios paralelos, como la subvención a trenes sin pasajeros que hacen las mismas rutas que hacen autobuses regulares bajo concesión pública (también subvencionada).

Las duplicidades con el sector privado se producen cuando el servicio público ya es (o puede ser) prestado por el sector privado. Ejemplo de ello son las escuelas municipales de educación infantil “0-3 años”. Si lo que el ayuntamiento desea es favorecer la conciliación familiar o que niños sin recursos puedan ir a escuelas privadas, podría aprovechar la “capacidad instalada” (aunque sea privada) y dar becas o ayudas o negociar un Convenio de colaboración con la guardería privada.

A estas ineficiencias de origen o “totales” (ejecución de ajenidades y duplicidades) hay que añadir otras derivadas del momento de la toma de decisión y su ejecución. Estas ineficiencias acompañarán hasta el final a toda la actuación o política pública: **los retardos económicos**. La teoría de los retardos explica que existen una serie de desfases que disminuyen los efectos de una política. En primer lugar puede darse un retardo de reconocimiento (recognition lag), tiempo que transcurre desde que existe el problema hasta que se observan cambios en las variables económicas que requieren reformas. El tiempo transcurrido desde que se reconoce la necesidad de esas reformas hasta que se adoptan (análisis, discusión parlamentaria, aprobación...) supondrá un retardo de acción (action lag). Y finalmente, el retardo externo (effect lag) será el desfase producido desde que se activan las reformas hasta que se muestran sus efectos<sup>3</sup>.

## b) Ineficiencias económicas input-output

Si por los 10 euros nos dan una magnífica hamburguesa con unas sabrosas patatas quedaremos satisfechos y volveremos a ese restaurante. Es la relación calidad/precio, la ineficiencia puramente económica que se deriva de la relación entre el producto o resultado inmediato (output) y los recursos materiales, humanos y financieros (inputs) empleados. Cuando el responsable político considera oportuna una iniciativa debería plantearse cuál es el modo en que menos inputs sean necesarios para conseguir los resultados esperados o cómo puede obtener más outputs con los mismos inputs (productividad).

Si antes la pregunta era ¿Tengo que actuar?, ahora la pregunta será ¿Tengo que actuar yo o lo hace o puede hacer otro?; en otras palabras: ¿Pueden hacer el sector privado aquello que el sector público quiere que se haga?, ¿tiene el estado el monopolio de lo público? Y estas preguntas nos las haremos porque, como se verá en el siguiente apartado, los procesos de producción de bienes y servicios públicos o de redistribución de rentas (transferencias monetarias) son una fuente inagotable de ineficiencias a causa de los sistemas de contratación, de gasto y de empleo públicos que obligan a destinar una gran cantidad de recursos.

<sup>3</sup> Ejemplo de ello es la adopción de medidas “anticrisis” de los Gobiernos de Zapatero y Rajoy en 2011-2012. Zapatero tarda en reconocer la crisis (meses perdidos) y en adoptar medidas (más meses perdidos); por otro lado, los nuevos gobiernos autonómicos (tras las elecciones de mayo de 2015) a la vista de las siguientes elecciones generales de finales del mismo año no parecen tomar medidas hasta que éstas se celebran (más meses perdidos).

### c) Ineficiencias finales (outcomes)

Siguiendo con nuestro ejemplo, hoy no había desayunado, mi glucosa estaba baja y necesitaba el aporte proteínico de la hamburguesa y los hidratos de las patatas así que por tan solo 10€ he conseguido una magnífica hamburguesa. Suponemos, por ello, que hasta ahora hemos sido eficientes pero cabe preguntarse, no obstante, si he disfrutado con su sabor, si he saciado mi hambre y me ha reportado fuerza y energía para seguir trabajando, esos eran los resultados esperados, no la hamburguesa en sí.

Es frecuente que periodistas o líderes políticos o sindicales argumenten sus críticas según los inputs. Un descenso en el gasto público dedicado a educación o sanidad basta para atacar de forma irrefutable la política educativa o sanitaria. Menos necio, aunque también lo es, es justificar la crítica basándose en los outputs y criticar por ejemplo que se cierran oficinas de atención a los consumidores o un centro de formación de profesorado, o que se han celebrado menos cursos de protección a desempleados. La política educativa es uno de los ejemplos que mejor ilustra la crítica basada en inputs y no en outcomes. Tras investigar la relación resultados educativos (PISA y PIACC) con los recursos utilizados, la OCDE demuestra que a partir de cierto nivel de gasto no hay una correlación entre los resultados obtenidos y los recursos empleados. Solo el gasto inferior a 50.000\$ por estudiante de 6 a 15 años está positivamente relacionado con el rendimiento y la equidad. Una vez alcanzado este nivel de gasto, la relación entre el gasto en educación y el rendimiento deja de existir. El gasto acumulado en España en un alumno desde que tiene 6 años hasta que tiene 15 es de 82.178 dólares. Lo importante es cómo se gasta y no cuánto se gasta.

Lo que realmente hay que valorar, y escasamente son valorados, son los impactos de las medidas, el resultado de la política pública en cuestión. El objetivo, y el resultado (Serra, A. 2008), se definen por el grado de modificación que el gobierno y la acción pública se proponen lograr para una determinada variable social o, desde el punto de vista de la productividad, si se ha mejorado o mantenido un resultado con los mismos o menos recursos o productos; es decir, siguiendo aquellos ejemplos, si la protección del consumidor se ha visto reducida, si ha empeorado la preparación de los docentes o si la eliminación de determinados cursos a desempleados ha empeorado las cifras de desempleo.

Si bien en el caso del gasto productivo el riesgo de ineficiencia se da tanto en la generación de los outputs como en la evaluación del resultado, en el caso del gasto redistributivo el peso de la ineficiencia se centra en la relación entre el importe destinado y el impacto buscado pudiéndose producir dos tipos de ineficiencias (que suelen ir unidas): de volumen y de distribución. Las **ineficiencias de volumen** se producen cuando un aumento en la cuantía de la transferencia no implica una mejora en el resultado o en el impacto<sup>4</sup>. Las **ineficiencias de distribución** pueden producirse por el abuso o fraude de los destinatarios<sup>5</sup> y por la aplicación del criterio de la universalidad<sup>6</sup> en vez de un criterio residual.

### d) Las externalidades

Volvamos a la hamburguesa: Ya casi la he terminado y empiezan los remordimientos; si esa hamburguesa está tan rica algo malo ha de tener: ¡Maldito colesterol!. El colesterol representa los efectos indirectos o colaterales perjudiciales, aunque también podrá haber externalidades positivas, como el beneficio obtenido por el dueño del restaurante. Algo parecido ocurre en la implementación de las políticas públicas. Se plantea nuevamente el debate “Hayek contra Keynes”, entre quienes demuestran que las externalidades que implica el gasto público son preferentemente negativas (pérdida de competitividad, pérdida de ahorro y gasto productivo privado...) y quienes fomentan la intervención pública y la contratación de funcionarios como soluciones a la recesión económica y al paro.

Bastiat explicaba en 1839 los perversos efectos de la intervención pública en sus artículos “Lo que se ve y lo que no se ve” que introduce del siguiente modo: “En la esfera económica, un acto, una costumbre, una institución, una ley no engendran un solo efecto, sino una serie de ellos. De estos efectos, el primero es sólo el más inmediato; se manifiesta simultáneamente con la causa, se ve. Los otros aparecen sucesivamente, no se ven; bastante es si los prevemos. Toda la diferencia entre un mal y un buen economista es ésta: uno se limita al efecto visible; el otro tiene en cuenta el efecto que se ve y los que hay que prever. Pero esta diferencia es enorme, ya que casi siempre sucede que, cuando la consecuencia inmediata es favorable, las consecuencias ulteriores son funestas, y vice-

4 El cheque bebe, el Plan E, etc.

5 Cualquiera que gestiona becas conoce el riesgo de fraude debido a la economía sumergida que provoca que los peticionarios aporten certificados de IRPF de ausencia de ingresos mientras que otros que declaran mínimos no obtienen la beca; es decir, pierden la beca aquellos que la merecerían en favor de otros que no la merecen.

6 Nuevamente, el cheque bebé es un ejemplo, o la rebaja en el precio de comedor escolar a todas las familias independientemente de sus ingresos (en alguna Comunidad autónoma se subvenciona el precio del comedor escolar mediante transferencia desde la Administración a los centros o a las empresas para que las familias –todas, independientemente de su nivel de renta– paguen menos).



versa. Así, el mal economista persigue un beneficio inmediato que será seguido de un gran mal en el futuro, mientras que el verdadero economista persigue un gran bien para el futuro, aun a riesgo de un pequeño mal presente”. Bastiat hace que nos preguntemos si los beneficios generados por las intervenciones públicas son superiores a los costes (directos y externalidades) que comportan y en muchas ocasiones “vemos” que sí porque, precisamente, “no vemos” esas externalidades negativas ocultas.

En efecto, investigaciones sobre la relación entre tamaño del sector público y crecimiento (Wolf, 1987) ponen de manifiesto que, por cada 10% de aumento del peso del sector público -medido por la relación existente entre gasto público y producto total- la capacidad de crecimiento anual se reduce de 1 a 4 puntos). Sin embargo, Europa sigue convencida de que la solución al crecimiento son los planes de estímulo y políticas de demanda, como el “Plan E” de Zapatero.

## II. INEFICIENCIAS COYUNTURALES O ESTRUCTURALES: ¿HAY SOLUCIÓN?

Pero, ¿son esas ineficiencias coyunturales?, ¿es posible mejorar la gestión y ser más eficiente?. El gran problema de la gestión pública es que, per se, es estructuralmente ineficiente. Quizá las nuevas tecnologías, cambios en procesos, etc, puedan mejorar los resultados y la eficiencia; pero ello será en términos relativos (respecto a otra Administración o a otro intervalo temporal) pero no con carácter absoluto. Múltiples causas, que se describen a continuación, forman un sistema de imposible ruptura, que hace que la toma de decisiones y la gestión no puedan llegar a ser eficientes.

### a) El político no prefiere la eficiencia: los factores “político-económicos”

La **teoría de la elección pública** (Wicksell, Buchanan y otros) es una de las formulaciones más claras explicativa de los fallos estructurales del sector público que concluye que la provisión de bienes y servicios públicos no sigue criterio alguno de eficiencia en la asignación de recursos puesto que el mercado es un mercado político en el que los criterios de racionalidad están ausentes. En relación con esta teoría se dan dos fenómenos en el escenario político, señalados anteriormente: El primero de ellos podemos denominarlo el “**efecto imitación o contagio**”, que induce a los líderes políticos a implementar las iniciativas que desarrollen sus homólogos de otros territorios, a “no ser menos”. Ello explica que haya campus universitarios en todas las provincias, agencias de evaluación universitaria en varias comunidades autónomas, que tengamos 23 conservatorios superiores de música... El segundo es el **ciclo político** que fijan los procesos electorales, determinante de cualquier decisión y **los retardos**: el gasto público se incrementa porque la proximidad del periodo electoral induce a políticos y burócratas a conceder beneficios para intentar repetir su voto lo que trae más ineficiencia: las economías actuales se ven abocadas a sufrir déficit fiscales continuados como consecuencia de la espiral electoral y su frecuencia.

En resumen: el objetivo político o electoral a corto plazo prima sobre la eficiencia; entre eficiencia o votos, el político prefiere los votos. El ex primer ministro de Luxemburgo Jean-Claude Juncker, no podía ser más sincero cuando en 2007 decía “Todos sabemos qué hacer, pero no sabemos cómo ser reelegidos una vez que lo hemos hecho”.

### b) El gestor no puede: factores “jurídico-administrativos”

A estos factores “políticos” se unen otros factores “jurídicos” que se justifican en la necesidad de garantizar fines socialmente deseables como la igualdad en el acceso al empleo público o entre los proveedores de la Administración y evitar prácticas corruptas. Sin embargo, aun siendo necesarios son también grandes generadores de ineficiencia.

Alejandro Nieto lo explicaba de forma muy clara en su clásico, y lamentablemente también actual, “La organización del desgobierno”: En primer lugar, advertía de la **desorbitación del principio de legalidad**: cualquier cosa tiene que ir precedida de una norma y ha de publicarse... “se ha formado una competitividad peculiar... el prestigio de un ministro se mide por su capacidad de lograr la aprobación de leyes en las Cortes y decretos en el Gobierno, sin que nadie se preocupe luego de la operatividad de tales disposiciones”. En segundo lugar, **los farragosos modelos de contratación y gasto**: Las características del procedimiento de gasto son la lentitud, la inutilidad en relación a su fin (no evitan la corrupción ni el despilfarro) y la criminogeneidad pues provocan situaciones en que el delito es casi obligado, “Según sabemos, dice Nieto, nada puede gastarse si no hay consignación presupuestaria ni pagarse si no se ha realizado la prestación... sea como fuere, la Administración siempre sale perdiendo: porque el servicio se retrasa, o no funciona o funciona mal. Y el día en que los interventores y directores, escarmentados, se decidan a cumplir la ley, la administración quedará paralizada”. Y, finalmente, no podía faltar, **el sistema de empleo público como elemento multiplicador de la ineficiencia** cuyas normas de selección y de carrera administrativa han generado un funcionariado preparado pero desmotivado y desaprovechado a causa de la injerencia política, sindical y la ausencia de un sistema de recompensas y sanciones eficaz.

Las pautas del comportamiento burocrático (Frey, 1987) provocadoras de ineficiencia e inevitables con el actual sistema son, entre otras, las siguientes: (i) El bajo o nulo incentivo que tienen los funcionarios para actuar de una manera socialmente óptima ya que, salvo excepciones, no existe la responsabilidad individual o su desempeño no tiene consecuencias retributivas o de carrera. (ii) Los aparatos burocráticos que se quedan sin funciones desaparecen difícilmente, al no haber un test de eficacia y tener “mala prensa” el cierre de unidades u órganos Administrativos. Y (iii) la tendencia o inercia a ampliar o cubrir el número de puestos internos de trabajo (especialmente en Administraciones pequeñas donde puede tener rédito electoral).

Y esto no es exclusivo de España, como expresa el *Informe Closets* de 1989, «los gestores no tienen más remedio que escoger entre la ineficacia o la irregularidad. Ineficacia cuando se someten a reglas detalladas, a procedimientos confusos y poco adaptados. Irregularidad cuando se rebelan e intentan eludir las reglas»... La aplicación asfixiante de los procedimientos horizontales ha conducido a la crisis de responsabilidad que sufren las unidades prestadoras de servicios en la Administración pública”. En este diagnóstico coincide la *Efficiency Unit* en 1988: “En el momento presente la libertad del funcionario individual para gestionar de un modo eficaz y responsable en la Administración está gravemente limitada. No sólo existen controles sobre los recursos y objetivos, como debe haber en cualquier buen sistema, sino en la forma de gestionar los recursos. [...] Las reglas, por lo tanto, se conciben principalmente como una limitación y no como un apoyo; y de ningún modo como un incentivo para que los funcionarios gestionen de forma eficaz...”. El informe francés llega a conclusiones similares al afirmar que el objetivo es «pasar del Estado del procedimiento al Estado de la responsabilidad», ya que, según su opinión: “La inflación de normas cada vez más complejas y precisas [...] tiende a aniquilar la responsabilidad e iniciativa de todos los peldaños de la vida administrativa, lo que reduce considerablemente la eficacia de la acción pública” (Echebarría, 2008).

En definitiva, (Nieto 1984): “... el permanente desgobierno de España no es consecuencia de la incapacidad de los gobernantes ni resultado tampoco de su régimen jurídico determinado, sino que se trata de algo mucho más sencillo y, al tiempo, infinitamente más grave: entre nosotros, la res publica está organizada de una manera tal que hace inútiles los esfuerzos individuales de los directores más competentes e incluso las decisiones mejor intencionadas de los partidos políticos que ocupan el poder. Por así decirlo, se ha montado una excelente organización del desgobierno. O lo que es lo mismo: con estas cartas y con estas reglas de juego, no hay jugador por bueno que sea, que pueda ganar la partida. Para prosperar habría que alterar las condiciones del “sistema”; pero la naturaleza de éste –y aquí viene lo desesperanzado de la situación– obstaculiza gravemente su propia modificación.”

### c) El ciudadano no sabe: Factores socio-culturales

Se ha descrito hasta el momento cómo el político tenderá a priorizar los criterios y plazos electorales sobre los criterios técnicos o económicos y cómo el gestor, maniatado por los sistemas públicos de empleo, de contratación y de gasto, por mucho que se implique, difícilmente conseguirá ser eficiente. Pero, tristemente, tampoco se advierte que haya una presión social que premie (electoralmente) o fomente el cambio de sistema. De este modo el círculo vicioso se consolida.

Y ello es, en parte, por la **ignorancia sobre el coste de los servicios públicos** o la idea de que “el dinero público no es de nadie”<sup>7</sup> y esa falsa creencia o la ignorancia del coste real de los servicios o bienes públicos está generalizada incluso entre quienes se les supone unos mayores niveles de información y análisis. Así lo demostraba el resultado de una encuesta (Perez-Díaz y Rodríguez, 2015), que indicaba que apenas un 10% de los estudiantes universitarios conocía lo que costaba, de forma aproximada, la docencia que recibía, porcentaje que no alcanzaba el 7% en la población en su conjunto.

Un segundo factor de la inacción política para frenar el intervencionismo es la **oposición social a las reformas** por la “mala prensa” que tiene oponerse a ciertas políticas públicas. Es “políticamente incorrecto” defender la austeridad o mostrarse contrario a determinadas subvenciones. Bastiat lo explicaba así: “¿Saben de qué se acusa a los economistas?: De, cuando rehusamos la subvención, rechazar la cosa misma que se subvenciona. ¿Qué pensamos que el Estado no debe subvencionar a los artistas? Somos unos bárbaros que juzgamos las artes inútiles”.

La dependencia del Estado y la preferencia por lo público también es provocada por otros factores como la **falta de cultura sobre el aseguramiento**, especialmente sobre el aseguramiento financiero, por la **disociación entre los ingresos y gastos públicos** y por la **inmediatez de los efectos de las políticas de equidad** y la lejanía de los efectos de las políticas liberalizadoras. Recordando a Tocqueville, las ventajas que implica la igualdad eran evidentes mientras que «los bienes que proporciona la libertad sólo aparecen a largo plazo». Estos factores favorecen una conciencia social que atribuye la responsabilidad del Estado sobre los problemas individuales. En

<sup>7</sup> Carmen Calvo, Exministra de Cultura: “Estamos manejando dinero público, y el dinero público no es de nadie.”. En entrevista ABC 29 de mayo de 2004: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-29-05-2004/abc/Home/carmen-calvo-en-mes-y-medio-no-se-puede-montar-un-ministerio-que-no-existia\\_9621740957990.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-29-05-2004/abc/Home/carmen-calvo-en-mes-y-medio-no-se-puede-montar-un-ministerio-que-no-existia_9621740957990.html).

efecto, según muestra el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2014), ante la pregunta sobre la preferencia entre pagar más o menos impuestos y obtener más o menos mejoras en los servicios público, en una escala de respuestas de 0 a 10, en que 0 representa a quienes están completamente de acuerdo con la preferencia “mejorar servicios públicos aunque haya que pagar más impuestos” y 10 los que prefieren “pagar menos impuestos aunque haya que reducir servicios públicos” el 32.2% se situaba en el 5 mientras que en los valores 0 a 4 se situaba el 36.3% y en los valores 6 a 10 el 21%. También, sobre la responsabilidad del Estado (CIS, 1996), un 46.3% consideraba que “El estado es responsable de todos y cada uno de los ciudadanos, y tiene la obligación de ayudarles a solucionar sus problemas”, un 35.7 que “El estado solo es responsable del bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos” y solo un 13% que “Los ciudadanos son los verdaderos responsables de su propio bienestar y tienen la obligación de valerse por sí mismos para solucionar sus problemas.

#### d) La sociedad no ayuda: Otros factores sociopolíticos

Existen otros elementos que no solo impiden romper o siquiera cuestionar el intervencionismo social y culturalmente consagrado sino que contribuyen a su asentamiento: el sistema educativo, el papel de los medios de comunicación y el “activismo judicial”.

Decía Leibniz: “Háganme maestro de enseñanza y me encargo de cambiar la faz del mundo”. Es cierto que la gran base social y política que compone el **sistema educativo** en general y el profesorado en particular, está condicionada por su dependencia del sector público y altamente sindicalizada lo cual determina su posición ante ciertos temas. ¿Se imagina un profesor planteando un debate de forma neutral ante sus alumnos de secundaria sobre el cheque escolar?, Evidentemente, no. Pero sin embargo cuentan con textos en libros de Educación para Ciudadanía para abominar (subliminalmente o no) del capitalismo y del libre mercado, como en los extractos siguientes (Lacalle, 2015) “... lo que está fuera de control es, precisamente, el capitalismo, y el socialismo no es otra cosa que el freno de emergencia. Es la única esperanza que le queda a la humanidad para pararle los pies al capitalismo” (Ed. Serbal), “Es el Estado quien tiene la responsabilidad de garantizarnos los derechos y bienes más vitales a lo largo de nuestras vidas” (Agaida, Pearson Educación Alhambra) y “Esta teoría (por el neoliberalismo) resulta funesta para las economías débiles, para los obreros en general, y en especial para los más pobres” (Mc Graw Hill, Abad, 2010).

Pero tanta influencia como el sistema educativo o más ejercen **los medios de comunicación**. Cualquiera que haya trabajado cerca del poder político conoce el sesgo predominante entre los profesionales de la información, favorable a la intervención pública. Lo que vende es la queja y la demanda ilimitada de servicios y resaltar los fallos del mercado en vez de los del “no mercado”.

Finalmente ha de destacarse un elemento que impide romper el asentado intervencionismo: **el activismo judicial** y el papel de reguladores que algunos tribunales de justicia asumen. El índice de Libertad Económica de España referido a 2015 analiza algunos casos en los que tribunales españoles han actuado de facto como legisladores, por lo general en contra de los principios básicos de la economía de mercado. Estamos ante lo que en la literatura económica suele denominarse “regulación mediante litigación”; los jueces pueden, en concreto, establecer condiciones o aplazar, a veces durante largo tiempo, la entrada en vigor de reformas económicas o, simplemente, hacerlas imposibles de llevar a la práctica”. Para ello dicho Informe pone varios ejemplos de otros países y casos ocurridos en España en el ámbito laboral o administrativo (como el caso de la suspensión de un programa de gestión privada de determinados servicios hospitalarios, que habría mejorado la eficiencia).

La solución, por tanto al problema de la ineficiencia, es evitar las causas que la originan, los factores descritos pero ¿es ello posible?. ¿Alguien cree que es posible que el político no esté condicionado por los plazos y los criterios electorales?, ¿alguien cree que es posible un modelo de empleo y de gasto en el sector público que garantice la eficiencia y al mismo tiempo evite las prácticas corruptas?, ¿alguien cree que la sociedad dejará de demandar más y más prestaciones?. La respuesta a las tres preguntas es, evidentemente, no, no y no. El *triángulo de hierro* formado por los burócratas, los grupos de interés que se benefician económicamente de las políticas puestas en marcha por la anterior Administración y los miembros del partido que priorizan las políticas clientelares sobre las reformas estructurales, acaba por imponerse, manteniendo el *status quo* y frustrando el cambio (Friedman, 1984).

### III. LA DIMENSIÓN DEL PROBLEMA: REMANGARSE O LOS MONOS DE GIBRALTAR

El Informe CORA señala que la Administración equivale, en términos de gasto público, a la mitad de la economía, “si una de las variables estratégicas para el desarrollo económico es el aumento de la competitividad, una organización que equivale a cerca del 50% del PIB debe ser competitiva”. Pero ojalá solo fuera un problema de competitividad y de crecimiento; es también un problema de sostenibilidad, de pervivencia del EB.

Podemos seguir como los monos de Gibraltar, taparnos los ojos y no ver la gravedad de la situación de déficit continuados, taparnos los oídos y no escuchar los evidentes datos de envejecimiento, y taparnos la boca para no proponer soluciones reales. Podemos pensar que el sector público puede llegar a ser eficiente a pesar de su tamaño. Podemos, en definitiva, querer ganar las elecciones y hacer caso omiso de las certezas ampliamente aceptadas entre los economistas (Requeijo, 1995): (i) Una economía de mercado no puede soportar un gasto público que suele rondar el 50% del PIB. “La necesidad de recortar la intervención pública en la economía, reduciendo el gasto en términos relativos es la primera de las certezas que solo los intervencionistas recalitrantes –los que, en suma, rechazan el mercado– pueden negar...”. (ii) La certeza sobre la bola de nieve –déficit-deuda– también concita apoyos muy amplios y, en este sentido, la interpretación keynesiana del déficit ha quedado desvirtuada por la realidad: el déficit continuado no tiende a autocorregirse al crecer el producto y los ingresos fiscales; tiende a autoimpulsarse a través de su propia carga financiera<sup>8</sup>. Y (iii) finalmente aparece como otra certeza la debilidad del Estado de Bienestar (dificultad de financiación por el paro y las tendencias demográficas)

El Estado de bienestar nació con una clara vocación intervencionista en reacción a la radical separación entre Estado y Sociedad propugnada por el Estado liberal. La construcción (y crecimiento imparable) del EB hasta nuestros días se explica por ésta ha sido guiada por tres premisas que han condicionado poderosamente las elecciones de política pública y de las prácticas administrativas: (i) “La separación de los ámbitos público y privado, que asumen responsabilidades distintas, si bien a diferencia del Estado liberal no se trata de una separación estricta, puesto que se otorga una clara primacía al Estado. En esta concepción, lo “público”, entendido como la búsqueda del interés general, se considera patrimonio exclusivo del Estado”; (ii) La creencia en la bondad intrínseca de la intervención pública y en la capacidad del Estado para resolver los diferentes problemas sociales, causa de la autosuficiencia y el paternalismo asociados con el Estado de bienestar. Y (iii), “la convicción de que la producción directa por el Estado era y sigue siendo la mejor garantía y la manera más adecuada de hacer llegar a todos los ciudadanos los bienes considerados socialmente “preferentes” (como la sanidad, la educación o la cultura). Así, en la mayoría de países europeos, plantear la provisión de un determinado servicio público ha significado de manera automática que su prestación debía ser realizada por una organización pública... detrás de esta opción político-organizativa, que ha comportado un fuerte crecimiento del empleo público, se esconde una clara desconfianza hacia la sociedad civil y el mundo empresarial, a los que, por lo general, no se reconoce la capacidad suficiente para participar en la prestación de los servicios públicos o la motivación adecuada para actuar de acuerdo con los valores que deben regir la actuación pública”. La consecuencia de las premisas anteriores “que la única manera de dar respuesta a unas necesidades sociales, siempre crecientes, no será otra que disponiendo cada vez de más recursos públicos....” (Mendoza y Vernis, 2008).

La deuda y la demografía señalan que la gobernanza en los países ricos tiene que cambiar (Micklethwait y Wooldridge, 2015). “En 2030, el 22% de los ciudadanos del club de países ricos de la OCDE tendrán 65 años o más, casi el doble que el porcentaje de 1990. China alcanzará ese punto tan solo 6 años después. Una sociedad envejecida va a enterrar al Estado de dos maneras: en primer lugar, el coste de las pensiones va a aumentar enormemente; y la propagación de enfermedades crónicas pondrá una carga aún mayor sobre la parte menos eficiente del sector público; la atención de la salud.”. Asimismo, el gobierno de EEUU solo ha tenido superávit en cinco ocasiones desde 1960; Francia no lo ha tenido ni una sola vez desde 1974-1975... En la vieja Europa la población en edad de trabajar alcanzó su punto máximo en 2012 con 308 millones y está previsto que descienda hasta los 265 millones en el año 2060... La tasa de dependencia de la vejez de mayores de 65 años respecto a las personas de entre 21 y 64 aumentará del 28 al 58%”.

España no es ajena a estos problemas que se avecinan en el mundo desarrollado. En nuestro país “las Administraciones responsables de los servicios públicos fundamentales asociados al envejecimiento –pensiones, sanidad y dependencia– se enfrentarán a problemas de sostenibilidad financiera adicionales a los actuales en las próximas décadas, como consecuencia de las tendencias crecientes a largo plazo del gasto en pensiones y en cuidados de larga duración” (Pérez, Cucarella y Hernández, 2015)

#### IV. Y ENTONCES, ¿QUÉ?: LA TEORÍA DE LAS 3S

La teoría 3S es una teoría explicativa del proceso ordenado (sucesivo, no simultáneo) necesario para reducir la ineficiencia en el sector público. Las tres eses se refieren a las iniciales de las tres fases que debería seguir ese proceso de revisión y reducción: Supresión, Sustitución y Simplificación.

##### a) Suprimir

Debemos empezar preguntándonos qué preservar, qué mínimo debe asegurar el Estado y suprimir (institucional, territorial y funcionalmente) todo lo evitable: ¿son necesarias todas las instituciones existentes?, ¿pasar

<sup>8</sup> Los defensores de Keynes deberían saber que éste sostenía que el Estado nunca debía gastar más de una cuarta parte del PIB.



algo porque desaparezcan los 90 observatorios que CORA sugiere suprimir?, ¿necesitamos más de 70 universidades públicas?, ¿todo núcleo de población necesita una organización municipal?... Y desde esas cuestiones a otras más “administrativas”: ¿es necesario simultanear ferrocarril y autobús entre los mismos municipios?, ¿es necesario el DNI para quien ya tiene carné de conducir?

La primera necesidad es, por tanto, reducir, mediante su completa supresión, aquellas funciones que no debe llevar a cabo, ni directa ni indirectamente, el sector público. No se trata de un asunto de dimensión sino de si la función, el órgano, o el ente, son prescindibles. La supresión, por tanto, puede ser **institucional u orgánica** por la cual se eliminaría directamente el órgano o ente al completo sin que ello afecte a ninguna de las funciones o prestaciones del Estado de Bienestar. Responden a este tipo de supresión las propuestas de eliminación de las figuras autonómicas del defensor del pueblo, consejos consultivos, observatorios, diputaciones provinciales, eliminación de entidades locales menores... Junto a ese tipo de supresión subjetiva o “del quién” podemos hablar también de una supresión objetiva o “del qué”: la supresión **funcional o competencial**. La tarjeta sanitaria es un ejemplo de ello. Para qué es necesaria si ya hay tarjetas identificativas oficiales (DNI por ejemplo) con las que podría cotejarse la pertenencia a la base de datos de ciudadanos con derecho a la asistencia sanitaria.

Otro tipo de supresión es la **reducción de transferencias públicas** (total o parcial), eliminando o disminuyendo subvenciones inútiles (por no provocar el outcome deseado) o prestaciones sociales (o sustituyendo dichas prestaciones por sistemas mixtos). En este sentido se plantea el tradicional debate sobre **universalidad o selectividad** en los modelos de Estado de Bienestar, siendo un modelo selectivo o residual hacia las personas “sin posibilidad de posibilidad” claramente más sostenible.

## b) Sustituir

Suprimido todo lo prescindible debería analizarse si lo que el Estado desea prestar o fomentar ha de prestarlo o fomentarlo directamente o puede hacerlo (o ya lo hace) el sector privado por no ser necesario el ejercicio de autoridad pública. La sustitución de gestión pública por privada puede articularse de cuatro modos.

En primer lugar, mediante la “**externalización de la gestión**”, a través de múltiples fórmulas jurídicas existentes para ello como el contrato administrativo de gestión de servicios públicos (concesión de servicios, gestión interesada, concierto, sociedad de economía mixta), los partenariados público-privados, la concesión de dominio público, censos enfitéuticos, el derecho de superficie, etc.

Es frecuente que se alcen las voces en contra de los procesos de externalización argumentando que la autoridad pública no puede ser ejercida fuera de la Administración ni por quien no es funcionario. Sin nada que objetar a dicho argumento, en muchas ocasiones se observa que lo que se pretende no es salvaguardar dicho principio sino defender otros objetivos, también legítimos pero ajenos al bien común, como el mantenimiento de condiciones laborales o la fortaleza sindical. Aun no discutiendo que la autoridad pública debe ser ejercida desde la Administración y por funcionario público, sí que lo es la extensión de la condición de funcionario a cualquier empleado público (médicos, maestros, auxiliares administrativos, bomberos...) o la necesidad de que cualquier autorización haya de ser expedida por la Administración. Así nos encontramos con que quien enseña inglés en una Escuela Oficial de Idiomas es un funcionario y que es el Ayuntamiento quien te da la licencia para abrir una peluquería, mientras que de la autorización para circular con un vehículo pesado (la “ITV”) o de la auditoría de las cuentas de una empresa del IBEX se encargan las empresas privadas.

Ciertamente, los contornos no son claros y por ello debemos acudir de nuevo a una aplicación estricta del principio de subsidiariedad por el que la gestión directa de la Administración solo se justifique cuando sea necesario el ejercicio de la autoridad en sentido restrictivo (Administración de Justicia o actividad administrativa de policía) y sean funcionarios quienes han de tener garantizada su objetividad e imparcialidad (por ejemplo, las autoridades que dictan resoluciones o sus informes preceptivos, no cualquier nivel de la gestión previa o posterior).

Una segunda fórmula de sustitución es “**prestación por financiación**”; es decir, en lugar de responsabilizarse directamente la Administración de prestar el servicio, su función sería asegurar el acceso de la población a dichos servicios prestados por el sector privado. Ejemplos de ello es el llamado “cheque escolar”, el “cheque universitario” o la posibilidad de que las Administraciones se desprendieran de sus residencias de ancianos o escuelas de idiomas y en cambio, ofreciesen ayudas o becas para residir o estudiar en dichos centros del sector privado.

Esta financiación, preferiblemente, no debería ser “positiva” mediante becas, ayudas o subvenciones; sino “negativa”, mediante desgravaciones fiscales, lo que lleva a la tercera propuesta de sustitución: “**Subvención por desgravación**”, que implica cambiar un efecto “asistencialista y paralizante” por un incentivo “dinamizador”.



Finalmente, la cuarta fórmula de sustitución sería “**demanda obligatoria por voluntaria**” y, cuando ello no sea posible, “**monopolio por competencia**”. Se trata de que el ciudadano pueda elegir entre disfrutar de la prestación/cobertura o rechazarla y, en caso de que no pudiera ofrecerse tal elección, se debería poder elegir al prestador/asegurador. Ejemplo de ello es la recepción (no elegida) de la señal de una televisión autonómica. En este caso podría ofrecerse (como se hace en algunos países) la posibilidad de elegir entre tener acceso a la conexión (mediante el pago de una tasa) o rechazar la conexión (con el consiguiente ahorro). En casos en que, por el contrario, la Administración no quiere “dar a elegir” porque interesa socialmente asegurar que toda la población pueda tener derecho a una determinada prestación o a su cobertura (sistema de pensiones o garantía de la asistencia sanitaria, por ejemplo), debería evitarse el monopolio impuesto por el sector público y poder elegir al prestador, como se hace en el modelo sanitario holandés –considerado el mejor del mundo–, en el modelo “MUFACE”, que podría universalizarse, o mediante sistemas mixtos en el sistema de pensiones.

### c) Simplificar

Finalmente, solo cuando, siguiendo el principio de subsidiariedad, estemos ante una actividad que deba ser realizada directamente por el sector público, por no ser suprimible o sustituible, es cuando debemos simplificar la norma o el proceso mediante el que se realiza esa actividad administrativa, sea sancionadora, redistributiva de transferencias o prestadora de bienes o servicios.

En el proceso de simplificación juega un papel fundamental la extensión del uso de las nuevas tecnologías. A propósito de este uso en particular, y de cualquier medida de simplificación en general, conviene señalar la importancia de aprovechar sus efectos (mediante la consiguiente reducción de unidades o de recursos humanos por ejemplo). A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha (especialmente en la Administración del Estado) y de que es inevitable el camino hacia la administración electrónica, el avance tecnológico no va acompañado de una mayor eficiencia pues los costes de la inversión en su desarrollo no son compensados con ahorros de gasto corriente. “Nuestro Leviatán está tan fuera de sintonía con el espíritu de la era de Internet como lo estaba el Estado de principios de la época victoriana con la era del ferrocarril: absorbe enormes cantidades de recursos, pero fracasa al intentar sacar provecho de la productividad que proporciona la tecnología moderna...” (Micklethwait y Wooldridge, 2015).

## V. LOS INTENTOS FALLIDOS O INSUFICIENTES

Bien porque, como los monos de Gibraltar, no se acepta el problema del tamaño del EB; bien porque los responsables políticos no se atreven a aplicar la teoría de las 3S, por el temido coste electoral; bien porque interesados colectivos (sindicales o funcionariales) construyen su “triángulo de hierro” friedmaniano que congela el *status quo*...; por todo ello hacemos “lavados de cara”, diseñamos Libros blancos, proyectamos planes de modernización o renovación administrativa o importamos técnicas gerenciales del sector privado como si fuera posible jugar al baloncesto en un campo de fútbol. Pero, aun reconociendo que todo este trabajo de mejora pudiera tener éxito solo será “una tirita en una hemorragia”. ¿Por qué fallan o no son suficientes esas soluciones?

Al igual que con las “tres erres” para la protección medioambiental (Reducir-Reutilizar-Reciclar) el orden es fundamental. **Simplificar sin antes sustituir o sustituir sin antes suprimir** es el primer error. Como se explicaba anteriormente, la teoría de las 3S es un proceso ordenado o jerarquizado de tres soluciones. ¿Para qué mejorar, por ejemplo, el proceso de expedición y distribución de la tarjeta sanitaria si podría eliminarse?, ¿para que esforzarnos en gestionar con calidad si el proceso es prescindible?. Y si la intervención pública no es prescindible, nos encontramos frecuentemente con otro fallo señalado en el apartado anterior: tras desarrollar con éxito fórmulas de simplificación mediante la extensión de la administración electrónica o mediante la simplificación normativa, no son aprovechados sus efectos con lo que lo que en principio podía ser un ahorro termina siendo un coste añadido.

Un segundo fallo, en el caso de la supresión institucional u orgánica es **reducir sin suprimir** olvidando lo que la experiencia demuestra: todo ente no extinguido vuelve a reproducirse. Si él ente es prescindible, al contrario de lo que suele suceder en la práctica, debemos valorar su existencia, no su dimensión.

Otros dos fallos que frecuentemente nos encontramos cuando algún político, tímidamente por lo general, decide ir en la buena dirección, son **las reducciones lineales y la descoordinación territorial**. Como describe el Informe CORA, el Gobierno del Partido Liberal en Canadá, tras ganar las elecciones en 1993, ante una situación de deterioro de las cuentas públicas, decidió afrontar una reforma profunda. ¿Qué ocurrió allí que no ha ocurrido en España?: Frente a una reducción lineal en las partidas del presupuesto, Canadá optó por llevar a cabo un estudio profundo sobre la importancia de las diferentes políticas y programas y realizar los ajustes en aquello que no era prioritario. De este modo se eliminaron completamente o se modificaron (al alza o a la baja) las distintas partidas. Al mismo tiempo, las provincias canadienses se embarcaron en procesos similares, lo que resultaba fundamental,

por el alto grado de descentralización política y el elevado gasto de los gobiernos regionales, que prestan la mayoría de los servicios al ciudadano.

Otra propuesta teórica para mejorar la eficiencia es el **federalismo competitivo**, fórmula que logra una mayor eficiencia ya que dificulta la duplicidad del gasto “porque se produce una clara delimitación de competencias y responsabilidad. La proximidad de los ciudadanos y su mayor capacidad de control de la Administración *construye las posibilidades de expansión* de las organizaciones burocráticas; y la oferta de bienes y servicios públicos se ajustará mejor a las demandas diferenciadas territorialmente de los ciudadanos de cada jurisdicción” Sin embargo, no hay una base empírica suficiente que pruebe que el tamaño del sector público varía inversamente con el grado de descentralización fiscal; numerosos estudios empíricos realizados no ofrecen evidencias sólidas en favor de la hipótesis de la descentralización, e incluso algunos la contradicen abiertamente (Corona y Puy, 1998).

El argumento de que la autonomía y la responsabilidad fiscal (tanto en ingresos como en gastos) conduciría, en cada territorio, a una adecuación de ingresos y gastos a las preferencias de los ciudadanos y a un ajuste competitivo entre las regiones favorecedor del crecimiento económico (al procurar los gobiernos que se “vote con los pies”) no deja de tener su lógica; sin embargo, quienes ven en la descentralización un instrumento efectivo para controlar las tendencias expansivas del Leviatán ven frustradas sus expectativas cuando aparecen los vicios derivados de la cercanía del responsable político al residente-votante (el efecto imitación, la espiral de las promesas electorales, la teoría de la elección pública) que se imponen sobre las virtudes de esa relación, además de otros efectos negativos, como el menoscabo de la solidaridad entre las regiones o la fragmentación del mercado interior.

## VI. CONCLUSIONES. DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

La Administración es ineficiente intrínsecamente y esa ineficiencia, cronificada, no tiene solución. La preferencia del decisor político por el rédito electoral frente a la eficiencia sostenida, los modelos de empleo y gasto público que maniatan al gestor y otros factores socioculturales impiden una reforma eficaz del actual modelo.

Esa es la primera conclusión; la segunda: no cabe el Status quo de intervención y gasto y es imprescindible un cambio de modelo. Las soluciones aplicadas solo son leves mejoras que no evitan el riesgo de quiebra del sistema, riesgo que amenaza la propia sostenibilidad del EB y los derechos civiles y políticos.

Por ello (tercera conclusión) es necesaria una solución “radical”; es decir, que vaya a la raíz del problema, a cambiar el modelo. Y ello es lo que propone la Teoría de las 3S que plantea un nuevo sistema en el que la subsidiariedad del Estado respecto a la sociedad civil sea real y efectiva. Para ello debe seguirse el proceso SUPRIMIR-SUSTITUIR-SIMPLIFICAR; un proceso ordenado y sucesivo de reflexión y “adelgazamiento”, competencial y funcional, que implica (i) que los Gobiernos se responsabilicen de menos competencias, (ii) que de aquellas que necesariamente se tengan que responsabilizar se encargue de su ejecución el sector privado y (iii) que aquellas que tengan que ejecutar directamente se hagan bajo normas y procesos más simples.

## A MODO DE EPÍLOGO: DEL ESTADO DE BIENESTAR A LA SOCIEDAD DEL BIENESTAR

Y esa propuesta no renuncia al Bienestar, pero sí a que la responsabilidad de ese Bienestar sea monopolizada por el Estado; el bienestar social hay que buscarlo por otro camino, no por el de la demanda ilimitada a la niñera omnipresente en que se ha convertido el Estado sino por el de individuos y entidades privadas responsables de su propio interés y del interés social. El Estado ha arrebatado de su responsabilidad a la sociedad civil y ésta debe recuperarlo. El sector público no “es” sino que “se hace”; individuos, asociaciones, familias o empresas han de recuperar la *res publica* que les pertenece y ejercer su responsabilidad directa en lo público. El Estado “no debe, en principio, dar al hombre lo que necesita para asegurarse el bienestar, sino darle la seguridad de que por sí mismo puede ganarse el bienestar que necesita, espoleando en él, con los adecuados incentivos, el ímpetu para abrirse camino en la vida, es decir, fomentando la responsabilidad de forjar la propia existencia, generando en el individuo la garra suficiente para afrontar la lucha con vistas a la realidad presente y a las eventualidades del futuro. O sea, propiciando todo lo que el EB ha destruido, pretendiendo dar a todos una excesiva y, por ello, paralizante seguridad” (Termes, 1997).

En definitiva, se trata de equilibrar el trade off de responsabilidades: de un lado, la responsabilidad social “activa” (de hacer) por parte del sector privado y del llamado “tercer sector”; y, por otro lado, la responsabilidad “pasiva” (de no hacer) del Sector Público, que implica una autolimitación en sus funciones y en su gasto.

En relación con la mayor **responsabilidad “activa”** de la sociedad civil, han de potenciarse en ese proceso “suprimir-sustituir” todas las fórmulas ya existentes de colaboración público-privada y de partenariado social. Desde el voluntariado social hasta la participación de empresas, ONGs, fundaciones, etc en la prestación de servicios públicos y en la consecución de logros sociales, bien por su propio interés u objeto social, bien por cuenta del Sector

Público, a través de las distintas fórmulas de colaboración (convenios, contratos de gestión de servicios y otras). Este nuevo reparto de roles, tareas y responsabilidades entre Estado, mercado y sociedad civil, distinto al que ha caracterizado al EB es el que plantea “el pluralismo de Bienestar” o también, más recientemente, el llamado “Estado relacional”. Como explican Mendoza y Vernis (2008), podemos hablar también de lo que algunos han denominado la publicización de la sociedad (Bresser-Pereira) y otros la privatización del Estado (Savas). “La dicotomía público-privado ha llevado, históricamente, a identificar lo público con el Estado y lo privado con la sociedad civil. Simplificación que comporta otorgar al Estado el monopolio de lo universal, a identificar lo público con lo político y a negar a la sociedad civil su fuerte potencial de universalismo y solidaridad (Cortina)”. El Estado liberal y el EB han constituido los dos grandes modelos de referencia en las sociedades democráticas, “Sin embargo, desde finales de los años ochenta existe una conciencia creciente de que es preciso encontrar nuevos modelos de Estado y de Administración que permitan hacer frente a los complejos problemas con los que nuestras sociedades se adentran en el siglo XXI”. Una opción en esa búsqueda, continúan los autores citados “consiste en la transformación en profundidad de la lógica de actuación y de los mecanismos de intervención del Estado de bienestar, pero manteniendo sus principios inspiradores de universalidad y cohesión social. O dicho en otros términos: lo que habría entrado en crisis sería la manera en que históricamente se ha construido el EB, pero no la idea misma de una sociedad de bienestar en la que el Estado desempeña un papel significativo en la consecución de sus objetivos centrales”.

Pero decíamos que para potenciar esa responsabilidad “activa” y esa “Sociedad del Bienestar” es necesario, por otro lado, una mayor **responsabilidad “pasiva”** por parte del sector Público, en primer lugar, fiscalmente, mediante la limitación de la capacidad impositiva y deudora y del gasto público. Aunque el modelo que propone el federalismo competitivo no garantice una solución al problema de la ineficiencia, sí que alguno de sus elementos puede contribuir de forma positiva: una mayor responsabilidad fiscal (y consiguiente descentralización) especialmente en materia de ingresos y la necesidad de que los poderes fiscales estén claramente delimitados en el texto constitucional son elementos clave en la búsqueda de la eficiencia. En esa dirección van también las autolimitaciones constitucionales, desde la Propuesta Número 13 de California<sup>9</sup> al artículo 135 de la Constitución española que impone cuestiones tan criticadas como elementales para evitar los déficit fiscales continuados, como el principio de estabilidad presupuestaria, la prohibición de incurrir en un déficit estructural superior al establecido por la Unión Europea, la necesidad de autorización por ley para emitir deuda pública o contraer crédito o la limitación del volumen de deuda pública.

En definitiva, como constatan todos los autores citados e invita el presente artículo, si queremos preservar el bienestar, debemos “reinventar” la Administración pública; el reto político de la próxima década será, como se ha señalado “el de reparar y reformar los sistemas de gobierno”. TH Marshall sostenía que los ciudadanos habían adquirido nuevos derechos en tres oleadas sucesivas: derechos civiles en el siglo XVIII, derechos políticos en el siglo XIX y derechos sociales en el siglo XX. El desafío del Siglo XXI es asegurar su sostenibilidad y evitar que la crisis económica y sus efectos políticos puedan poner en riesgo los derechos civiles y políticos. Un proceso de supresión-sustitución-simplificación derivado de una reflexión responsable sobre el papel y el alcance del Estado podrán conducir a ello; lo contrario, a la regresión de los derechos y bienestar alcanzados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Cabrillo, F., Rocío Albert, R. y Biazzi, R. (2015). Libertad económica en España 2015 <http://www.civismo.org/es/actividades/indice-de-libertad-economica-en-espana-2015>.
- CIS (1996) Estudio 2.213 y (Julio 2014). Opinión pública y política fiscal (XXXI) Estudio n.º 3034.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (Informe 21/06/2013). [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma\\_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF).
- Cuadrado Roura, J. R. Dtor. (2000). *Política económica Objetivos e instrumentos*. 2.ª Mc. Graw Hill Págs. 110 y ss.
- Echebarría, K. (2008) “Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública”, en *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*. Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.) 2008. Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- Frédéric Bastiat, F. (1839). *Ce qu’on voit et ce qu’on ne voit pas* Disponible en castellano en <http://bastiat.org/es/lqsvylqns.html>.
- Frey B. S.: *Para una política económica democrática*, Alianza, Madrid, 1987, págs. 131-132. Citado en Cuadrado Roura, J.R. Dtor. (2000). *Política económica Objetivos e instrumentos*. 2.ª Mc. Graw Hill.
- Friedamn, M. (1984). *La tiranía del Status Quo*.
- Johnson, N. (1987). *El Estado de Bienestar en Transición. La teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Ed. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- Juan Corona J. y Puy P. (1998). *Federalismo competitivo y financiación autonómica*.

<sup>9</sup> En 1978 fue la primera autolimitación fiscal aprobada tras las llamadas “rebeliones fiscales” en EEUU que se extendió a otros Estados y, en 1981 siguieron más de la mitad habían aprobado limitaciones en los impuestos o en el gasto.

- King, A. (1975). *Overload: Problems of Governing in the 1970s* Political Studies, vol. 23, nums. 2 y 3. Pag 282. Citado en Cuadrado Roura, J. R. Dtor. (2000). *Política económica Objetivos e instrumentos*. 2.ª Mc. Graw Hill. DOI: [10.1111/j.1467-9248.1975.tb00068.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1975.tb00068.x).
- Lacalle, D. (2015). *Acabemos con el Paro*. Deusto, 2.ª edición.
- Marshall, T. H. “Ciudadanía y clase social”, en T. H. Marshall y T. Bottomore. *Ciudadanía y clase social*, P. Linares (trad.), Madrid, Alianza, 1998.
- Mendoza X. y Alfred Vernis A. “El Estado relacional y la transformación de las administraciones públicas” en *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*. Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.) 2008. Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- Micklethwait, J. y Wooldridge, A. (2015). *La cuarta revolución. La Carrera global para reinventar el Estado*. Galaxia Gutenberg.
- Moreno, L. (2000). *Ciudadanos precarios*. Ariel sociología.
- Nieto, A. (1984). *La organización del desgobierno*. Ed. Ariel.
- Offe, C. (1994). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Universidad.
- Pérez F., Cucarella V. y Hernández L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Fundación BBVA e IVIE (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas)
- Pérez-Díaz V. y Rodríguez, J. C. (2015). *Opiniones de los Españoles sobre sus Universidades: Algunas perspectivas*. Studia XXI y Fundación Europea Sociedad y Educación.
- PISA 2012. Presentación Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/pisa2012/presentacionpisa2012.pdf?documentId=0901e72b81787b13>.
- Príncipe Guillermo de Holanda. *Discurso de septiembre de 2013*. Speech 17-09-2013 <http://www.royal-house.nl/documents/speeches/2013/09/17/speech-from-the-throne-2013> acceso, marzo 2016.
- Serra, A. “La gestión para resultados en las organizaciones Públicas”, en *Los escenarios de la gestión pública del Siglo XXI*. Francisco Longo y Tamyko Ysa (eds.) 2008. Escola d’Administració Pública de Catalunya.
- Termes, R. (1997). “Del Estado de Bienestar a la Sociedad del Bienestar”. En *Cuadernos de Sociedad*. 8.ª Conferencia. <http://web.iese.es/RTermes/acer/acer07.htm>.
- Wolf (1987). *Markets of governments*. MIT Press Cambridge, 1987. Citado en Cuadrado Roura, J. R. Dtor. (2000). *Política económica Objetivos e instrumentos*. 2.ª Mc. Graw Hill.

Ángel Llanos Castro

UNED

[angel.llanoscastro@gmail.com](mailto:angel.llanoscastro@gmail.com)

Rut Marrero Arbelo

Fundación Canaria de Juventud Ideo

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

## Aplicación de la mediación extrajudicial juvenil en la delincuencia adulta

### Resumen

*Este trabajo pretende conocer si es viable aplicar en mayores de dieciocho años técnicas de resolución de conflictos judiciales alternativas a la privación de libertad, que han sido desarrolladas con éxito en menores de edad. Los autores desarrollan un modelo para aplicar esa técnica en delincuentes adultos.*

*La metodología utilizada ha sido el estudio y la comparación de los materiales comúnmente aceptados en las técnicas de investigación social.*

*Los principales resultados son:*

- 1. Es posible aplicar a los adultos infractores las medidas alternativas a la prisión, desarrolladas con éxito en menores-jóvenes con medidas no privativas de libertad.*
- 2. Se puede alcanzar la satisfacción psicológica de la víctima a cargo del infractor, y, además, es factible añadir a este fin marcado por la Ley un segundo objetivo fundamental para entender el proceso de mediación: la solución del conflicto.*

*La conclusión del trabajo es que la aplicación del modelo cognitivo-conductual a los infractores menos graves de edad adulta, facilita un recurso de carácter estable, posibilitador de la reparación, previniendo la reincidencia y comisión de nuevos delitos a través de un proceso educativo de toma de conciencia y asunción de responsabilidades.*

### Palabras clave

*Joven adulto, Libertad vigilada, Conciliación, Reparación.*

## Applying juvenile extrajudicial mediation in adult crime

### Abstract

*This report aims to determine whether it is feasible to apply in adults over eighteen years old techniques of judicial conflict resolution alternatives to the denial of freedom, which have been developed successfully in minors. The authors intend to develop a model to apply the technique in adult offenders.*

*The methodology used was the study and comparison of the materials commonly accepted in the techniques of social research.*

*The main results are:*

- 1. Alternatives to imprisonment, successfully developed in minors/young people on probation, can be applied to adult offenders.*
- 2. It can be achieved the psychological satisfaction of the victim by the offender, and, moreover, it is feasible to add to this purpose marked by the Law a second fundamental objective in order to understand the mediation process: the solution of the conflict.*

*The report concludes that the application of the cognitive behavioral model to less serious adult offenders provides a stable resource, enabler of redress, preventing recidivism and commission of new crimes through a process of educational awareness and responsibility assumption.*

### Keywords

*Young adult, Probation, Conciliation, Redress.*



Las medidas alternativas a la prisión es un campo multidisciplinar no suficientemente abordado en investigaciones recientes en el ámbito de la población reclusa adulta. Sin embargo, la vertiente extrajudicial y las medidas alternativas para los menores de 14 a 17 años que puedan ser declarados culpables de la comisión de delitos y faltas, o jóvenes mayores de 18 años que cometieron la infracción antes de la mayoría de edad, cuenta con algunos programas en determinadas Comunidades Autónomas, pero sin una línea de actuación homogénea para el conjunto de España dada la descentralización de competencias en esta materia; incluso, algunas regiones no cuentan con programas específicos suficientemente desarrollados.

En España, por ejemplo, una joven de dieciocho años estudiante de Bachillerato, puede ser condenada hasta cinco años de cárcel por su primer robo, si se dan determinadas circunstancias agravantes. Las especiales condiciones de dureza características de las prisiones, pueden generar que un grave error cometido al final de la adolescencia, se transforme en el proceso desencadenante de una vida de delincuencia y marginación tras dos años de privación de libertad.

Este trabajo extrapola a la población adulta las mejores experiencias en medidas alternativas al internamiento desarrolladas con jóvenes y menores, pero sólo a los adultos culpables de los delitos menos graves (citados en el epígrafe III.II del documento), y siempre teniendo en cuenta la constitucional orientación de las penas hacia la reeducación y reinserción social (artículo 25.2 de la Constitución Española). El estudio “cabalga” a un lado y otro de la línea de los 18 años de edad, pues no se es más o menos adulto –intelectualmente hablando– con 17 años y 11 meses de edad, que 30 días después. Si bien los planteamientos expuestos extienden las actuaciones hasta los 29 años, el trabajo tiene en cuenta que, en España, la finalidad fundamental de las penas y medidas de privación de libertad es la prevención (Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, 2010: 6), y ésta debe comenzar desde los 14 años. Tan solo en las Islas Canarias (todo científico social debe poner el foco de atención en su realidad más cercana), en el año 2014 fueron enjuiciados en los Juzgados de Menores del Archipiélago 1.668 menores (Base de Datos de Estadística Judicial 2014), el número más alto en los últimos 10 años. En el conjunto de España, el total de asuntos de los Juzgados de Menores pendientes al finalizar el año 2014 ascendieron a 13.385.

Un volumen tan elevado y creciente de actuaciones debería ser motivo de preocupación específica permanente, pues “cuanto más joven sea el delincuente, más probabilidades habrá de que reincida y los reincidentes, a su vez, son quienes tienen más probabilidades de convertirse en delincuentes adultos” (Sánchez-Teruel, 2012: 9). Al respecto, los siguientes datos reflejan los efectos de la mediación extrajudicial sobre la reincidencia en la conducta delictiva de los menores, habiéndose seleccionado en perspectiva comparada entre tres comunidades autónomas distintas, pero que arrojan similares parámetros:

1. En el año 2005 en Cataluña, sólo un 12,7 por ciento de los menores que fueron objeto de un programa de mediación y reparación reincidieron en la comisión de un hecho delictivo; sin embargo, la reincidencia entre los que fueron objeto de internamiento fue del 62,8 por ciento (Capdevilla et al., 2005: 104).
2. En el año 2006, 2 de cada 3 de los menores con programa de internamiento en Orense, reincidieron en la comisión de un delito, frente a sólo 1 de cada 10 de los que fueron objeto de actividades de conciliación y reparación extrajudicial (Basanta, 2009: 17).
3. En Andalucía, entre los años 2007 y 2010, el 12,6 por ciento de los menores que fueron objeto de medidas en régimen abierto, reincidieron en la comisión de un delito; por el contrario, el 45,9 por ciento de los que fueron internados, reincidieron en la infracción tras finalizar la medida (García et al., 2012: 98).
4. En el año 2011 en Cataluña, ningún menor al que se le hubiera aplicado un programa de mediación y reparación por haber realizado un delito contra la libertad sexual, reincidió (Capdevilla et al., 2011: 101).

En este artículo se responde, de manera conjunta y organizada, a la aplicación efectiva de la legislación vigente de diferente naturaleza, identificando un modelo práctico de prevención con medidas alternativas a la prisión. Para ello, y al objeto de *garantizar su fiabilidad y validez*, se han empleado los siguientes *métodos* indicados por el profesor de Metodología y Técnicas de Investigación Social de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Bolonia (Italia), Piergiorgio Corbetta (Corbetta, 2007):

1. Estadísticas oficiales, tanto de recogida indirecta como resultado de un acto administrativo, como de recogida directa para investigaciones concretas.
2. Documentos personales.
3. *Documentos institucionales*, utilizados tanto cuantitativa como cualitativamente.

Los documentos personales se utilizan como fuentes en este trabajo porque “El auténtico objetivo de las ciencias sociales es comprender el comportamiento, no cuantificar, clasificar o producir unos modelos de com-

portamiento” (Schwartz y Jacobs, 1979: 69). Y además, “los documentos personales ayudan al investigador a conocer mejor el tipo de realidad que está estudiando [...] ofreciéndole la oportunidad de ampliar su experiencia” (Blumer, 1939: 80-81).

Los documentos institucionales se han seleccionado atendiendo a tres ventajas:

1. Aportan *información no reactiva*, por lo que no le afecta la relación entre quien estudia la documentación y los estudiados, ni se ve distorsionada por sus efectos.
2. Facilitan un *trabajo diacrónico*.
3. Y su *precio* es relativamente *reducido* en comparación con grandes trabajos de campo.

## I. FUNDAMENTACIÓN SOCIAL

El 39 por ciento de las personas condenadas en España en el año 2014 tenían entre 18 y 30 años (85.781), según los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística (2014). Para poder entender la realidad social actual de la población con la que se va a trabajar, es necesario comprender cuáles han sido los cambios que se han producido en la población que se va a adoptar como modelo extrapolable de este trabajo multidisciplinar, así como en la propia concepción de menor, y que han conducido hacia el modelo de Justicia de Menores actual.

Desde mediados del siglo XX, en la mayoría de los países europeos se han incrementado los índices de delincuencia juvenil, especialmente de los delitos juveniles leves. Sin embargo, la situación cambia a partir de 1980 al estabilizarse dicha delincuencia en numerosos países, e incluso descender en muchos de ellos. Los patrones de los jóvenes implicados en acciones delictivas, según Junger-Tas et al. (2010: 159-179), son:

1. *El sexo*: las pautas delictivas de los chicos y las chicas son distintas, porque la delincuencia masculina se ha estabilizado y ha descendido, mientras que la femenina ha aumentado desde finales de la década de 1970 y sólo recientemente ha empezado a descender. En algunos delitos como robo de tiendas o pintadas, la diferencia entre sexos es mínima; pero los chicos siguen cometiendo delitos más graves y más asiduamente que las chicas (7 chicos por cada chica en Holanda).
2. *La edad*: la delincuencia empieza a aumentar a los 15 años, y su punto más alto se sitúa entre los 18-21, comenzando luego a descender rápidamente.
3. *Las actitudes ligadas al riesgo*, como el absentismo escolar y el consumo frecuente de alcohol o drogas blandas.

Los cambios sociales que se han producido desde mediados del siglo pasado, han generado la necesidad de atender los delitos y otras conductas hostiles de los jóvenes (como las antiguas faltas o pequeñas infracciones), desde un modelo no tan paternalista como el que existía, atendiendo a las circunstancias que rodean cada caso y al menor individualizadamente, con un marco pedagógico y responsabilizador, apoyado en los agentes sociales (trabajadores sociales, educadores y psicólogos), y con amplias medidas según la gravedad del acto y de las propias circunstancias del infractor.

## II. MARCO TEÓRICO

Este trabajo parte del concepto generalmente entendido de adolescencia y juventud, haciendo hincapié en los factores de riesgo de esas etapas que originan las conductas a corregir, y que generan que demasiados jóvenes se vean inmersos en un proceso judicial por incumplir las normas. Por lo que resulta imprescindible conocer sus características específicas, a fin de poder valorar convenientemente si el modelo extrajudicial que ciertas Comunidades Autónomas y los Juzgados de Menores vienen aplicando a quienes cometieron los delitos antes de cumplir los 18 años, es aplicable a los cometidos por personas mayores de esa edad.

La adolescencia es el periodo de la evolución humana entre la pubertad y la juventud, que en la sociedad occidental se establece entre los trece/quince años, y los dieciocho, y que coincidiría con la aparición del pensamiento formal (Inhelder y Piaget, 1985: 20-27); es la etapa en la que el adolescente ya es capaz de razonar sobre hipótesis formuladas de manera deductiva. La adquisición de este pensamiento formal está influida por las diferencias individuales de cada persona, relacionadas con el estilo cognitivo que se ha adquirido según las características familiares, culturales y sociales de cada uno.

Además, los adolescentes experimentan un destacado desarrollo afectivo y comienzan a plantearse cuestiones sobre su vida interior y la de las demás personas, asumiendo las percepciones como una realidad propia. Así, se modifican las relaciones que mantienen con su medio, con actitudes de autoafirmación y crítica dirigidas a obtener mayor independencia. Es en este momento cuando el grupo de “iguales” ocupa en su vida un espacio de autode-

terminación que genera hábitos y actitudes, en el que va a experimentar otras reglas de conductas distintas a las recibidas por sus, hasta ahora, agentes de socialización (la familia y el colegio).

En este periodo, los adolescentes sufren los mayores desajustes en su socialización, entendida ésta como el “proceso de aprendizaje e interiorización de los elementos socioculturales de su medio ambiente, integrándolos a la estructura de su personalidad, bajo la influencia de experiencias y de agentes sociales significativos, y se adapta así al entorno social en cuyo seno debe vivir” (Rocher, 1985: 133).

Este proceso va marcando su personalidad social, como el conjunto de roles que ha aprendido a desarrollar mediante la interrelación con los agentes sociales: la familia, el agente primario de socialización; el grupo de “iguales”, que es el agente decisivo en la adolescencia; y, finalmente, la escuela, el agente educativo académico.

Los rasgos comunes de la adolescencia que se deben tener en cuenta al extrapolar las actuaciones planteadas en este trabajo a la edad adulta son:

1. No se pueden limitar en el tiempo su inicio y finalización.
2. En cada momento histórico y en cada contexto social hay una adolescencia.
3. Es una etapa evolutiva, en la que se producen situaciones complicadas de transformaciones, organizaciones y desorganizaciones.
4. Es un periodo de transición de vital importancia.
5. Se da una gran influencia a los medios de comunicación y a las redes sociales (Internet), que si bien unifican estilos y comportamientos, también incrementan las diferencias, generando contradicciones y conflictos.
6. Pueden aparecer sucesos negativos, como la respuesta de la sociedad a sus conflictos: desde el rechazo de la comunidad, hasta la sanción penal de sus acciones.

El actual trabajo se centra en este último punto, planteando modelos de intervención con adultos sobre esas acciones negativas que suceden esporádica o continuamente, de forma similar a lo experimentado por determinados adolescentes a los que social y jurídicamente se les aplica el concepto de delincentes. Así, en los Principios Generales de las *Reglas mínimas para la administración de la justicia de menores* (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1985), se indican los siguientes conceptos:

1. Menor es todo niño o joven que, con arreglo al sistema jurídico respectivo, puede ser castigado por un delito en forma diferente a un adulto.
2. Delito es todo comportamiento (acción u omisión) penado por la Ley con arreglo al sistema jurídico de que se trate.
3. Menor delincuente, es todo niño o joven al que se ha imputado la comisión de un delito.

A esto se debe añadir que la palabra “delincuencia” deriva del concepto jurídico de “delito”, que se refiere a un hecho concreto con relación a unas figuras legales, definiéndose *delincuencia* como quien comete un delito contemplado en un determinado Código Penal. Lo que interesa en este trabajo es conocer el proceso individual y social que lleva a un individuo a manifestar actitudes tipificadas como delitos. La infracción en sí misma no debe ser la única variable considerada al planificarse la intervención a realizar con el actor, sino que se debe tener en cuenta otros factores como su entorno, la familia, su formación académica, cultural y laboral, o la personalidad. Sólo así se podrá tratar la complejidad de su conflicto con la sociedad.

Para acercarse al origen de la conducta social y delictiva, es necesario conocer las diferentes interpretaciones y modelos de intervención psicológica que la han tratado, a fin de proponer una línea de intervención personalizada y eficiente, por lo que es preciso citar la explicación de la conducta delictiva en la Psicología:

a) *Psicoanálisis*: centra la explicación del delito en el estudio de la personalidad. La personalidad normal la constituye el equilibrio entre los tres elementos que la componen: el “yo”, el “ello” y el “súper yo”. Cuando se desestabilizan, causa desajustes en la estructura psíquica.

Una de las teorías más importantes es la de Stott (1980), que defiende que la conducta delictiva es una válvula de escape de una situación emocional que llega a ser insoportable para el individuo. Stott plantea que si en la niñez no se atienden las necesidades psicológicas de la autorrealización y el recibir afecto y cuidado por parte del adulto, se genera ansiedad que puede derivar en conductas transgresoras de la norma.

Por otro lado, Feldman (1989) destacó tres grandes inconvenientes de las teorías psicodinámicas de la delincuencia:

1. Clasificar la variedad de conductas delictivas en un tipo concreto de personalidad.
2. Los rasgos de personalidad, ya sean normales o patológicos, se dan por igual en personas delincuentes y en las que no lo son.
3. La personalidad no queda totalmente fijada en la infancia, ya que el aprendizaje por interacción social determina el comportamiento durante los siguientes años.

b) *Conductismo*: teoría que defiende que las conductas inadaptadas se deben a un incorrecto aprendizaje en el que los jóvenes desarrollan dichas conductas al ver el beneficio que obtienen. Por lo tanto, la conducta antisocial puede alterarse dándoles experiencias concretas que disminuyan la conducta a corregir, y desarrollando otras alternativas que refuercen las correctas. Como las conductas que generan los problemas se aprenden, también pueden modificarse con otras experiencias en el aprendizaje.

La conducta del hombre es aprendida por la interacción entre éste y su entorno más directo, por lo que las carencias en su socialización son básicas para desarrollar las conductas delictivas; por lo tanto, se le da un mayor papel a la influencia del aprendizaje por modelamiento y observación. Estar expuestos a ejemplos que incurren en conductas antisociales, enseña a los jóvenes cuándo y cómo ejecutar actos de dicha naturaleza. Los padres de jóvenes antisociales aplican excesivos castigos a sus hijos, especialmente castigos duros, tal y como concluyen Farrington (1987: 27-50), y Hetherington y Martin (1979: 247-302). Del mismo modo, en las familias de los jóvenes antisociales el castigo se administra de manera ineficaz (Patterson, 1976: 267-316), pues no se aplican sistemáticamente castigos a las conductas problemáticas, y el peso de la influencia paterna se decanta hacia enseñar agresividad a los menores. Los jóvenes cuyos padres usan herramientas coercitivas al interactuar, tienden a usar métodos similares para controlar la conducta de los demás (Hoffman, 1960: 129-143); y las influencias fuera de la familia (como el grupo de “iguales”), también se transmiten por vías como los medios de comunicación social (televisión e Internet), que describen con crudeza la violencia y las agresiones.

La conducta problemática se aprende en las experiencias de modelamiento; y la realización y el mantenimiento de dicha conducta se regulan al reforzarlas o castigarlas. El condicionamiento operante es fundamental al analizar el aprendizaje social de la conducta delictiva, por lo que el refuerzo vicario (aprender mediante la observación) puede incrementar la probabilidad de desarrollar conductas antisociales.

Estas teorías plantean que ya que los jóvenes antisociales sufren déficits en la realización de conductas apropiadas y excesos en las problemáticas, el tratamiento debe orientarse a promover conductas prosociales y a eliminar las antisociales; por lo que resultarían útiles los principios del condicionamiento operante para incrementar o disminuir conductas, así como otras técnicas que desarrollan habilidades propias en las interacciones personales. Según esta línea de conocimiento, se deben proporcionar experiencias de aprendizaje en las que se enseñan conductas nuevas.

c) *Teorías cognitivas*: El modelo cognitivo plantea no sólo una teoría de la conducta delictiva, sino un modelo para la prevención y la rehabilitación. Diversas investigaciones indican que los procesos cognitivos juegan un papel principal en las conductas delictivas (Novaco, 1978: 135-173). Así, este modelo se basa en que la cognición del individuo (qué y cómo piensa, cómo percibe su entorno, cómo razona, cómo comprende a los demás, qué valores tiene y de qué manera soluciona sus problemas), es determinante en su conducta antisocial, sin olvidar los factores sociales relacionados con la misma. Los jóvenes cometen conductas delictivas debido a una deficiencia en determinado proceso cognitivo, tanto a nivel de sus percepciones como de sus afirmaciones, expectativas o habilidades para la solución de problemas.

En los procesos perceptivos, la conducta está influida por el modo en el que la persona estructura su mundo, y que se basa en las experiencias previas de aprendizaje. La agresión no se produce sólo por los sucesos de su ambiente, sino por cómo se perciben y se asimilan dichos sucesos: las apreciaciones que el joven hace de la situación, las reacciones que prevé en los demás, y las autoafirmaciones como respuesta a dichos sucesos (aunque también se han detectado diferencias en la percepción de las acciones e intenciones de los demás). La relación de la empatía y la habilidad del joven para adoptar papeles, para percibir el impacto de su conducta en los demás, y para reconocer los valores de la sociedad, amortigua las influencias y tentaciones antisociales por su grupo de iguales.

Los modelos cognitivos desarrollan terapias que varían en función de los procesos específicos críticos, y de los procedimientos que los alteran en cada joven expuesto, aunque se pueden equiparar al enfrentarse a cualquier tipo de situación.

d) *Modelo Teórico y de Intervención*. Diferentes estudios sobre delincuencia juvenil, como el de Izzo y Ross (1990: 134-142), indican que entre los factores de éxito en la intervención están los siguientes:

1. Mantener un modelo conceptual sólido, dando mayor validez al modelo cognitivo-conductual que a otros de tendencia sociológica o psicodinámica.
2. Aplicar programas multifacéticos, ya que los delincuentes presentan problemas complejos.
3. Plantear objetivos directos a los factores que originan la delincuencia y que han de relacionarse con la reincidencia (empatía, autocontrol, habilidades sociales y estrategias de afrontamiento).
4. Emplear técnicas en habilidades sociales cognitivas, ya que suponen un eficaz soporte didáctico de los delincuentes; en especial, el modelado y los juegos de rol, así como las habilidades socio-cognitivas de comunicación y negociación.

Todos estos factores son aplicables en la edad adulta.

La forma de intervenir para cambiar la conducta antisocial dependerá de la forma en que se ve, interpreta o se explica dicha conducta; por lo que hay que establecer un modelo conceptual que guíe la intervención para modificar y prevenir la persistencia de las conductas. La conducta humana es resultado de la intervención de la persona con su medio; y la estructura de la personalidad, sus actitudes, y su desarrollo intelectual y moral, dependen de las características de ese medio y, especialmente, de su calidad durante la socialización.

Teniendo en cuenta que la intervención, especialmente con los jóvenes infractores, tiene que ser a la vez rehabilitadora e integradora, se necesita un modelo teórico de intervención que permita actuar sobre los aspectos que configuran su realidad personal y social, optándose en este trabajo por el Modelo Cognitivo-Conductual, desde la perspectiva social.

Conocido el marco de intervención y partiendo de la base de que medio y persona interaccionan permanentemente, el objetivo principal será dotar al infractor de los recursos necesarios para que su conducta se adecúe a las normas sociales establecidas. Para que este programa basado en el Modelo Cognitivo-Conductual sea efectivo, debe contar entre sus objetivos no sólo con la intervención en el ambiente del infractor, sino en sus sentimientos, conductas, atribuciones, autoevaluaciones, expectativas y apreciación que hace de su mundo. Por lo tanto, es necesario incluir técnicas que aumenten sus habilidades de razonamiento, que mejoren su sensibilidad ante las consecuencias de sus actos, enseñándole a pensar antes de actuar, incrementando sus habilidades de solución de problemas con otras personas, ampliando su visión del mundo, desarrollando interpretaciones alternativas de las reglas y obligaciones sociales, y llevándole a considerar y comprender los pensamientos y sentimientos de los demás.

### III. LEGISLACIÓN

La mediación judicial cuando el infractor es un adulto, no está suficientemente regulada en España. El nuevo Código Penal español (Ley Orgánica 1/2015, de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre; BOE n.º 77, de 31 de marzo de 2015), establece en su artículo 43 de forma muy genérica que “El juez o tribunal también podrá condicionar la suspensión de la ejecución de la pena al cumplimiento de alguna o algunas de las siguientes prestaciones o medidas: 1.ª El cumplimiento del acuerdo alcanzado por las partes en virtud de mediación”. Asimismo, el anteproyecto de Ley del Código Procesal Penal recoge que “Se entiende por mediación penal [...] al procedimiento de solución del conflicto entre el encausado y la víctima libre y voluntariamente asumido por ambos en el que un tercero interviene para facilitar que alcancen un acuerdo”, abriendo la puerta a una posible regulación al respecto, pero “siempre y cuando el procedimiento de mediación y el objeto del conflicto no verse sobre delitos no perseguibles de oficio” (Lorenzo, 2015).

Además, algunos estudios concluyen que “el proceso de mediación-reparación juega un papel de peso dentro de la discrecionalidad del juez sólo en aquellos casos en que desaparece o se reduce enormemente la peligrosidad del sujeto tras la conclusión de dicho proceso, por lo que el juez forzará la ley a fin de decantarse por la solución más beneficiosa” (Guimerà, 2005: 21).

Asimismo, el artículo 10.1 de la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 (2001/220/JAI), relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, estableció que “Los Estados miembros procurarán impulsar la mediación en las *causas penales* [...]”. Once años después, la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituyó la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, indicó en su considerando 46 que “Los servicios de justicia reparadora, incluidos, por ejemplo, la mediación entre víctima e infractor [...] deben fijarse como prioridad satisfacer los intereses y necesidades de la víctima, reparar el perjuicio que se le haya ocasionado e impedir cualquier otro perjuicio adicional [...]”; así como su artículo 27.1 estableció que “Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva [...]”.



Por su parte, cuando se habla de la Justicia Penal de Menores se está ante un Derecho Penal especial, que se rige por los principios básicos del Derecho pero con sus peculiaridades, lo que ha posibilitado la implantación y desarrollo del procedimiento de mediación tutelado por la Administración Pública. Por lo tanto, es necesario conocerla detalladamente para dominar las variables que serían o no de aplicación en la política penitenciaria adulta. La Ley reguladora de la responsabilidad penal del menor (Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, Boletín Oficial del Estado-BOE número 11, de 13 de enero de 2000), supuso la consolidación del menor como sujeto de derechos en el proceso penal y en ella se cuidaron de forma especial las garantías, cuya protección última corre a cargo del juez, aunque también se dio entrada al Ministerio Fiscal como protector de esos derechos y garantías (Artículo 6). Delimita los derechos del menor que ha cometido un hecho delictivo en el proceso penal, y su protección por el juez de menores en las distintas fases del mismo, observando la normativa internacional y nacional existente en la materia.

a) *Normas internacionales.* Suponen las bases en las que se inspira la legislación nacional sobre los derechos del menor en el proceso penal: la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño, ambas ratificadas por España. Además, es necesario citar Reglas, Recomendaciones o Directrices, que carecen de fuerza vinculante como las anteriores, pero que deben considerarse:

- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia a menores (Reglas de Beijing).
- Recomendación n.º R (87) 20, del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre reacciones sociales a la delincuencia juvenil, adoptada por el Comité de Ministros el 17 de septiembre de 1987.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad, aprobadas en la Resolución 45/113 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1990.
- Directrices de Naciones Unidas para prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de RIAD), aprobadas en la Resolución 45/112 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1990.

b) *Normas nacionales.* Las normas más importantes del ordenamiento jurídico español para determinar los derechos y garantías de los jóvenes en el proceso penal, son las siguientes:

- Constitución Española, que regula derechos genéricos aplicables a los jóvenes.
- Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero (BOE n.º 15, de 17 de enero de 1996), de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil; Ley que afecta a todos los poderes públicos, entidades específicamente relacionadas con los menores, padres, familiares y tutores, y en general a todos los ciudadanos, siendo su pilar fundamental “las necesidades de los menores como eje de sus derechos y de su protección”.
- Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero (BOE n.º 11, de 13 de enero de 2001), reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio (BOE n.º 175, de 23 de julio de 2015), de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- El Código Penal y su legislación complementaria, y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La normativa citada son las medidas con las que el legislador garantiza los siguientes *derechos de los menores que hayan cometido una infracción penal* y se sometan a la justicia de menores: derechos a que prevalezca el interés superior del menor, derecho a la legalidad, a la seguridad jurídica, a la mínima intervención, a un amplio catálogo de medidas, a una publicidad restringida, a la celeridad, a la doble instancia y a la especialidad de todos los que intervienen en el proceso.

c) *Normas autonómicas.* Este trabajo plantea un modelo-marco de aplicación en el conjunto de las 17 Comunidades Autónomas españolas; pero a efectos de ejemplo y lógica concreción de este artículo, se citan sólo las normas de una de ellas: las de la Comunidad Autónoma de Canarias. Para su aplicación práctica en el conjunto de España, debe analizarse previamente la legislación de cada autonomía concreta donde se vaya desarrollar este programa, dada la descentralización administrativa existente en la materia y el diverso desarrollo legislativo de cada región al respecto.

### III.I. Adaptación de la normativa en cada autonomía: el ejemplo del caso canario

Cada Comunidad Autónoma debe contar con una unidad a la que le corresponde las funciones de atención integral a los menores, amparo y reeducación y, específicamente, las siguientes (en el marco legal canario es la Dirección General de Protección del Menor y la Familia: Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, por el que se

aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno de Canarias, Boletín Oficial de Canarias-BOC n.º 159, de 15 de diciembre de 1995; y Decreto 54/1998, de 17 de abril, por el que se regulan las actuaciones de amparo de los menores en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, BOC n.º 55, de 6 de mayo de 1998). En este sentido, la normativa mínima a considerar en cada Comunidad Autónoma sería la siguiente:

- a) *Ley de servicios sociales* (en el caso canario, la Ley 9/1987, de 28 de abril, BOC n.º 56, de 4 de mayo de 1987), incluyendo las áreas de actuación, la relación de servicios sociales especializados, y las medidas de colaboración y participación.
- b) *Ley de Atención a los Menores* (en el caso canario, la Ley 1/1997, de 7 de febrero, de Atención Integral a los Menores, BOC n.º 23, de 17 de febrero de 1997), que debe incluir los principios rectores de la actuación administrativa, la distribución de las diferentes funciones, las competencias de la Consejería del ramo, la finalidad y ejecución de las medidas judiciales, así como la colaboración con la autoridad judicial.
- c) *Reglamento de organización y funcionamiento de los centros de atención a menores* (en el caso canario, el Decreto 40/2000, de 15 de marzo, BOC n.º 44, de 10 de abril de 2000), que debe dar respuesta normativa de los textos legales autonómicos (y en Canarias, además, al Plan Integral del Menor, aprobado por el Gobierno de Canarias en su sesión del 9 de julio de 1998).
- d) *Reglamento orgánico de la Consejería competente en Asuntos Sociales* (en el caso canario, aprobado en el Decreto 329/1995, de 24 de noviembre, BOC n.º 159, de 15 de diciembre de 1995), indicando el órgano competente en la protección del menor y la familia.
- e) *Estatuto de Autonomía* (en el caso canario, la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, BOE n.º 195, de 16 de agosto de 1982; modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, BOE n.º 315, de 31 de diciembre de 1996), donde se especifica que la Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en asistencia social y servicios sociales, e instituciones públicas de protección y tutela de menores de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado.

### III.II. Marco global

Conocidos los criterios que orientaron la redacción de la Ley Orgánica de responsabilidad penal de los menores, se debe tener en cuenta su finalidad, entendiéndose que se trata de un proceso encaminado a adoptar medidas que no pueden ser represivas, sino preventivo especiales, orientadas hacia la efectiva reinserción y el superior interés del joven, valorados con criterios que han de buscarse primordialmente en el ámbito de las *ciencias no jurídicas*, prevaleciendo el superior interés del menor. La aceptación de esta premisa implica estar ante un derecho penal especial, también llamado derecho hecho a la medida del infractor: es un derecho que buscará la respuesta de acuerdo a las características personales, sociales y familiares de los infractores. No se trata de negar los principios básicos constitucionales y del derecho penal, sino de interpretarlos a la luz del *superior interés del joven*, garantizando una respuesta educativa que asegure su pleno desarrollo como persona integrada en sociedad, primando los valores educativos frente a los principios estrictamente garantistas.

Íntimamente unido al principio de superior interés del menor está el de intervención mínima, destacando que la prioridad esencial de la intervención es *intentar evitar que la actuación judicial se produzca* si ello va a perjudicarle, siempre que se den determinadas condiciones. Ante este marco legislativo, se enumeran a continuación los principios educativos que emanan del mismo y que deben guiar la intervención:

- a) Intervención de naturaleza educativa.
- b) Responsabilidad penal, traduciendo esta responsabilidad en intervención educativa.
- c) Interés del menor, elemento determinante en la adopción de la medida.
- d) Principio de resocialización, primando su reinserción en la sociedad.
- e) Principio de intervención mínima, pues la Ley Orgánica posibilita no iniciar la intervención judicial e incluso, una vez iniciada, la posibilidad de conciliación o reparación del daño y dejar sin efecto la medida.

Todos estos principios recogidos en la Ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores (Ley 5/2000, de 12 de enero, BOE n.º 11, de 13 de enero de 2000), y en especial el de intervención mínima, posibilitan el sobreseimiento del expediente por conciliación o reparación del daño (artículo 19); es decir, *una medida alternativa al internamiento perfectamente extrapolable a la población adulta*, en determinadas circunstancias. Así, la citada Ley indica (Exposición de Motivos-II.13) que “la conciliación tiene por objeto que la víctima reciba una satisfacción psicológica a cargo del infractor, quien ha de arrepentirse del daño causado y estar dispuesto a disculparse. La

medida se aplicará cuando efectivamente se arrepienta y se disculpe, y *la persona ofendida lo acepte y le otorgue su perdón*” aceptando sus disculpas. Del mismo modo, dicho texto legal subraya que la *reparación* supone que el compromiso no se alcanza únicamente mediante la vía de la satisfacción psicológica, sino que requiere de algo más: el infractor repara el daño causado a la víctima o perjudicado, mediante trabajos en beneficio de la comunidad o acciones adaptadas a las necesidades del sujeto, cuyo beneficiario sea la propia víctima. Se trataría de una conciliación (que no siempre tiene que significar encuentro) más actividad reparadora, acordada por ambas partes; es decir, la víctima tendrá que estar de acuerdo con el tipo de actividad reparadora que vaya a realizar el infractor. Todo ello, sin perder de vista que el artículo 19 citado anteriormente establece que el desistimiento en la continuación del expediente *sólo será posible cuando el hecho imputado constituya delito menos grave o falta*; y que la conciliación y reparación se llevan a cabo sin perjuicio del acuerdo al que hayan llegado las partes con relación al ejercicio de la acción por responsabilidad civil.

A tal efecto, se propone aplicar las técnicas de resolución de conflictos judiciales que han sido desarrolladas con éxito en menores de edad, a las personas de entre 18 y 29 años autoras del mismo tipo de infracciones en su versión adulta, esto es, *delitos menos graves* y *delitos leves* (que incluyen las *faltas*, tras la eliminación de las mismas en la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal), que lleven aparejados penas menos graves o penas leves (artículo 33.3 y 4 del Código Penal, en relación con el artículo 13.2 y 3).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que “la mediación da muy buenos resultados en los casos en los que quien comete el delito no tiene antecedentes. Son conocidos mundialmente los efectos iatrogénicos de las cárceles” (Benedetti 2002: 65), por lo que será condición necesaria la ausencia de antecedentes penales entre los participantes de este proceso.

Esta legislación que el actual trabajo propone adaptar a la edad adulta, implica que este tipo de *soluciones alternativas a la condena judicial*, se pueden producir en tres momentos distintos:

1. Previo a la fase de instrucción.
2. Durante la instrucción, incluso en la fase de audiencia.
3. Durante el cumplimiento de la medida.

Finalmente, el Reglamento de la Ley Orgánica reguladora de la responsabilidad penal de los menores (Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, BOE n.º 209, de 30 de agosto de 2004), indica cómo será la actuación de la Policía Judicial y del equipo técnico responsable, y quiénes tienen la competencia funcional, aspectos a desarrollar también en el modelo para mayores de dieciocho años.

## IV. EL PROGRAMA DE MEDIACIÓN, CONCILIACIÓN Y REPARACIÓN

### IV.1. Definición

La Ley reguladora de la responsabilidad penal de los menores establece un amplio catálogo de medidas aplicables desde la perspectiva sancionadora educativa. Estas medidas deberán ser aplicables en interés del menor, eligiendo aquella más idónea, en base a las características del caso concreto y de la evolución personal del joven. Entre dichas medidas se encuentra la mediación y conciliación, y la reparación a la víctima, que se proponen aplicar en la política penitenciaria de adultos.

El desarrollo de este Programa se puede realizar en las dos modalidades posibles establecidas en el punto 13 de la Exposición de Motivos de la Ley 5/2000: conciliación y reparación. En concreto, al proceso de intervención educativa con el infractor y la víctima, cuya finalidad prioritaria es la resolución del conflicto por conciliación o reparación y sin medidas judiciales que conlleven la reclusión, se le denomina Proceso de Mediación.

Así, dicha legislación establece con claridad que la reparación del daño y la conciliación del delincuente con la víctima, pueden dar lugar a la no incoación o sobreseimiento del expediente, predominando los criterios educativos y resocializadores. En el caso de los adultos, este punto requiere concretar específicamente el papel del Ministerio Fiscal y del juez de instrucción.

Tal y como indica la Exposición de Motivos de la Ley del Menor, “la reparación del daño causado y la conciliación con la víctima presentan el común denominador de que el ofensor y el perjudicado por la infracción llegan a un acuerdo, cuyo cumplimiento por parte del infractor termina con el conflicto jurídico iniciado por su causa”. Idéntico criterio se propone aplicar en este programa.

## IV.II. DESTINATARIOS

El modelo seguido para menores y jóvenes entre los 14 y los 17 años (ambos incluidos) derivados por la Fiscalía de Menores, es aplicable a personas de entre 18 y 29 años que vivan en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma donde sea de aplicación el programa. En cualquier caso, será responsabilidad de los técnicos designados por el órgano competente, quienes determinarán su incorporación al proceso.

## IV.III. OBJETIVOS

De entre los diferentes programas de reparaciones extrajudiciales existentes en algunas Comunidades Autónomas, se ha seleccionado como modelo para desarrollar en este artículo el de la Agencia de la Comunidad de Madrid para la Reeduación y Reinserción del Menor Infractor, ARMMI, debido a la baja reincidencia de sus participantes y a sus buenos resultados en general: en el primer semestre del año 2012, el 96'5 por ciento de los perjudicados han querido participar en el proceso de mediación extrajudicial promovido por la Administración Pública; y se cumplieron el 95'3 por ciento de los acuerdos alcanzados (Crespo y Franco, 2012: 28-33).

a) *Objetivos generales:* en el caso de adultos que cometen su primera infracción, y siempre y cuando ésta sea uno de los delitos menos grave o leve sin excesiva violencia citados en el epígrafe III.II., el objetivo general es plantear una medida alternativa a la privación de libertad.

b) *Objetivos específicos:*

1. Facilitar un recurso de carácter estable, posibilitador de la aplicación de la medida de mediación, que pueda llevar a la conciliación o reparación.
2. Prevenir la reincidencia y comisión de nuevos delitos, en especial a partir de los 29 años, a través de un proceso educativo de toma de conciencia y asunción de responsabilidades por parte de los jóvenes mayores de 18 años.

La mediación supone beneficios para el infractor y para el denunciante o perjudicado, que ve su voz escuchada con el fin de llegar a una solución satisfactoria; así como para las distintas partes, pues también se beneficia la Justicia y la comunidad. Por ello, hay que estructurar y organizar esta intervención aún más de lo habitual, a fin de poder cumplir los objetivos, ya que su no cumplimiento dejaría sin validez el proceso de mediación.

- El *objetivo principal* es la satisfacción psicológica de la víctima a cargo del infractor, añadiéndose a este objetivo marcado por la Ley un segundo objetivo fundamental para entender el proceso de mediación: la solución del conflicto.

Paralelamente, varios autores, entre los que destaca Woolpert (1991: 327-328), han subrayado que mediante el proceso de mediación se alcanzan otros objetivos importantes inherentes a la propia solución del conflicto, entre los que están los siguientes:

1. Mejora la capacidad de resolver el conflicto de los implicados, otorgándoles poder para que participen de sus propios problemas, en vez de depender del Estado para imponer sanciones.
2. Muestra sentimientos e intercambia puntos de vista, personalizando el proceso de solución del conflicto, ya que cambian los estereotipos que víctimas y ofensores mantienen entre sí. En los casos en que exista relación, la mediación se esforzará por llegar a la raíz del problema, permitiendo a cada parte el entendimiento del significado del delito realizado por la otra parte, por qué ocurrió y su impacto.
3. Permite a las partes determinar los métodos apropiados (y a menudo creativos) por los que el culpable puede contribuir al bienestar de la víctima.
4. Aporta los beneficios educativos de escuchar la asunción de las consecuencias de sus acciones y hacer rectificaciones, mitificando la culpa y fomentando los sentimientos de autoestima.
5. Disminuye los efectos etiquetadores y alienadores de los castigos tradicionales.
6. Se previenen problemas posteriores.
7. Es más rápido y menos costoso que el procedimiento judicial.

c) *Objetivos respecto al infractor.* Tal y como establece la ARMMI (Crespo y Franco, 2012: 30), se confronta su conducta con las consecuencias de la misma, y se responsabiliza de sus acciones y consecuencias, así como le facilita la oportunidad de experimentar y adoptar otro tipo de actitudes más positivas a las situaciones de conflicto.

Además, el infractor participa de forma activa en la resolución del conflicto, lo que le previene ante nuevas conductas infractoras y le permite reparar el daño causado.

- *Objetivo educativo:* sus actos tienen consecuencias y debe considerar cómo actuar en el futuro.
- *Objetivo participativo:* el acusado no adquiere un papel acatando el dictamen del juez, sino que tiene un papel activo al buscar y aplicar aplicaciones.
- *Objetivo formativo:* la búsqueda de soluciones aumenta el repertorio de conductas alternativas a las infracciones en futuros conflictos.
- *Objetivo responsabilizador:* se solicitan responsabilidades al infractor personalmente.

d) *Objetivos respecto a la víctima.* Según la ARMMI (*ibídem*) le ofrece la posibilidad de participar en la resolución del conflicto y le propicia la desaparición de resentimientos que podrían cronificarlo (al enfrentarse a lo ocurrido, evita la aparición de pensamientos recurrentes negativos, o el evitar determinados lugares); y, finalmente, le favorece que sea compensada por los daños sufridos.

- *Objetivo reparador:* se intenta que la víctima sea reparada por los daños de forma material (solución del conflicto judicial) y psicológica (solución del conflicto emocional).
- *Objetivo participativo:* se procura que la víctima se sienta escuchada para que exprese libremente sus sentimientos y su opción de solución.

e) *Objetivos respecto a la comunidad.* Nuevamente, la ARMMI (*ibídem*) considera que se transmite la seguridad de que se da respuesta a las conductas infractoras, aunque con métodos más educativos que punitivos; y se conocen otras formas más cercanas y útiles de resolver los conflictos.

f) *Objetivos respecto a la Justicia.* También la ARMMI (*ibídem*: 31) concluye que se facilita la aplicación del principio de intervención penal mínima y se incorpora a la Justicia elementos reparatorios o compensatorios hacia la víctima.

## V. DESARROLLO DE LA ACTUACIÓN PROPUESTA

El programa debe desarrollar el especial interés que muestra la legislación por la conciliación del infractor con la víctima y la reparación del daño causado, cuyo cumplimiento termina con el conflicto jurídico iniciado por la causa. Consecuentemente, se define como una intervención educativa que implica la confrontación del sujeto infractor con su conducta y con sus consecuencias, al responsabilizarse de sus propias acciones y tener que compensar a la víctima a través de petición de disculpas o mediante la realización de una actividad, destacando la voluntariedad de participación del infractor y la víctima.

Para poder iniciar el proceso de aplicación en mayores de dieciocho años de las técnicas de resolución de conflictos judiciales que han sido desarrolladas con éxito en menores, es necesario que:

- a) Como hechos se contemplen delitos que no hayan supuesto un alto nivel de violencia (citados en el epígrafe III.II) priorizando los casos en que el infractor y la víctima son jóvenes (18-29 años, en el caso del primero).
- b) Las partes del conflicto deben aparecer identificadas para agilizar su localización.
- c) El tiempo transcurrido entre la fecha de los hechos denunciados y el inicio de la mediación no debe sobrepasar los tres meses. Más allá de este período, se entiende que la intervención pierde valor educativo como reacción consecuente con la infracción.
- d) El infractor, preferiblemente, no debe poseer historial penal anterior, ya que la mediación es una oportunidad de aprendizaje sobre comportamientos puntuales, y la reincidencia puede indicar cierta cronificación en actitudes que exigen una intervención diferente.

No se propone atender los conflictos entre iguales o con adultos de los centros de reclusión, ya que las prisiones disponen de recursos y mecanismos propios para resolverlos internamente.

Antes de llevar a cabo la mediación es necesario analizar diferentes elementos para valorar su conveniencia o no, referidos a características personales de cada una de las partes y a los factores específicos que puedan influir en el infractor y la víctima, teniendo en cuenta que los *objetivos del programa* son:

1. Dar cumplimiento adecuado y efectivo a la medida alternativa al internamiento: mediación y la posible conciliación y reparación del daño.
2. Evitar que los actores comenten nuevas infracciones.



Las actuaciones a desarrollar son parte de un proceso multidisciplinar de intervención, con distintos momentos en los que serán también distintos los profesionales que intervengan, por lo que será preciso armonizar los recursos intervinientes, coordinando programas y servicios según los siguientes *principios y criterios metodológicos básicos*:

1. Dependencia de la Comunidad Autónoma en cuestión.
2. Coordinación con los demás servicios, programas y entidades intervinientes.
3. Respeto de los ritmos de los profesionales y servicios intervinientes.
4. Evaluación del esfuerzo realizado y de los resultados obtenidos, así como su correlación desde la doble vertiente cuantitativa y cualitativa.

La mediación (siempre con un tercero neutral) será planificada por los profesionales técnicos adscritos al programa, con los ritmos fijados por decisiones técnicas y no jurídicas, y en función de los objetivos que se planteen: la manera en la que se interviene en cada caso es única y específica del mismo, pues cada autor de una infracción tiene sus propias características.

- En cualquier caso, entre los pasos a seguir (siempre con criterios participativos y proyectados hacia el conjunto de la comunidad), deben estar la obtención de la información suficiente sobre el infractor (familiar, laboral...), la coordinación entre los profesionales intervinientes, el seguimiento individualizado del infractor e, *imprescindiblemente*, la evaluación de todo lo practicado.

*Pasos en la actuación del mediador:*

Contacto con la víctima → Valoración de posibilidades → Contacto con el infractor →

Valoración de posibilidades → Actuación en función de las valoraciones

Durante estos pasos, la mediación puede empezar y acabar con un encuentro en el que se produzca la petición de disculpas (debiendo continuarse los trámites burocráticos: firma de actas por ambas partes, elaboración de informes, cumplimentación de memoria estadística y evaluación), o puede llevar consigo la realización de una actividad posterior. Si no se alcanza la conciliación por causas ajenas al infractor, se realiza un Informe-Propuesta donde se razona la realización de la actividad educativa alternativa, que es elevado a la Fiscalía correspondiente para su decisión.

En las entrevistas con la víctima y, si es menor de edad, con sus representantes legales, se le informará sobre esta actuación y la justicia aplicable, el rol del mediador y la explicación de la voluntad del infractor hacia la solución sin juicio, recabando su visión personal de los hechos y las consecuencias que ha tenido (físicas, psíquicas y materiales), así como su interés por ser reparado. Posteriormente, el equipo técnico valora la capacidad y motivación de la víctima para participar en el proceso, explicándole lo que supone su no participación.

El contacto inicial con el infractor se establece mediante una entrevista a través de citación telefónica, oficio o telegrama, indicándole que se realizará en la sede de los Servicios Sociales de su municipio (previa solicitud al Ayuntamiento en cuestión), o en el órgano administrativo correspondiente de la Comunidad Autónoma. En este contacto inicial se comunica el motivo de la intervención, que es tener abierto un expediente en la Fiscalía del que previamente les ha llegado comunicación por oficio desde el propio Ministerio Fiscal, solicitándole su aprobación para participar en un proceso del que se le adelanta que es educativo y voluntario. Al respecto, se realizarán tres entrevistas con el siguiente contenido mínimo:

1. *Infractor (18-29 años) y familiares directos-I*: explicación del motivo de la citación, presentación de la propuesta de la Fiscalía y requisitos necesarios para participar, rol del mediador, comentario sobre la alternativa dentro de la legislación española (cuando ésta se produzca) de seguir la vía judicial. Se involucra voluntariamente a la familia del infractor porque, en la mayoría de los casos, los jóvenes de esta franja de edad viven con sus padres y su influencia puede favorecer el proceso; en cualquier caso, la decisión final será del infractor.
2. *Infractor*: reconocimiento de su responsabilidad, visión personal de los hechos, intencionalidad, voluntad de repararlo y análisis de su motivación y actitud para resolver el conflicto.
3. *Infractor y familiares directos-II*: se les informa de la decisión del infractor y, si no hubiera colaboración por parte de la familia cuando éste conviva con ellos, habría que plantearse la viabilidad o no del proceso. Si el infractor no asume ningún tipo de responsabilidad o asumiéndola no quiere participar en este tipo de solución, el caso queda visto para Informe-Propuesta de dicha negativa, elevándose al órgano administrativo correspondiente de la Comunidad Autónoma en cuestión, y a la Fiscalía.

Según Sara Coob (1996: 15-17), “la mediación es un proceso que estructura la intervención de las partes involucradas en modos que favorecen su participación y legitimidad, asumiendo responsabilidades para diseñar la resolución de las disputas”. En este sentido, las características comúnmente aceptadas del procedimiento son:

- a) Se trata de un proceso más informal que el judicial.
- b) No está establecido en un código: se establece por el mediador y las partes lo aceptan.
- c) Su inicio es voluntario.
- d) Las partes no están obligadas a llegar a un acuerdo.
- e) El mediador no impone sus apreciaciones ni decisiones, sino que guía el proceso.



Este esquema es un procedimiento de trabajo común, partiendo de la idea de que existe un conflicto que hay que solucionar por medio de un proceso de mediación. Para llevar a cabo la mediación, con el objetivo de solucionar el conflicto, se necesita poner en marcha técnicas como la entrevista, técnicas de negociación y técnicas de solución de problemas, que deben combinarse con la competencia social del mediador y del resto de los actores.

Entre las ampliamente conocidas *funciones del mediador* (que debe ser un profesional capaz de adoptar comportamientos que van desde la escucha pasiva hasta la intervención activa), están facilitar las comunicaciones a distintos niveles, hacer sugerencias y formular recomendaciones, ayudando a las partes sin juzgar quien tiene razón: sólo se pronuncia sobre lo que es posible o no en las circunstancias presentes, por lo que formula propuestas o sugerencias en el momento en el que ambas partes están decididas a llegar a un acuerdo.

Finalmente, entre las obligaciones mínimas a realizar por la entidad pública titular del programa para adultos (de 18 a 29 años) infractores, y que comúnmente se vienen realizando en los programas de menores, están: captar los organismos y entidades para realizar las actividades, la programación individual de cada caso, la preparación y gestión de los recursos para las actividades, el acompañamiento educativo y la valoración de la ejecución de las medidas.

### Evaluación y seguimiento

Siguiendo a Subirats et al. (2012: 211-237), es necesario indicar que la evaluación de la actuación es imprescindible, como política pública que es (independientemente de la externalización o no de determinadas fases del proceso), ya que es la mejor forma de conocer la calidad de la atención prestada. El objetivo es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública, y la evaluación se fundamenta, por un lado, en la necesidad de recibir un feed-back sobre las intervenciones que se llevarán a cabo por el servicio (un modo de mejorar y progresar); y por otro lado, en que es una responsabilidad social y política, especialmente en actividades financiadas con fondos públicos.

Según estos autores, los tipos de evaluación posibles son:

- a) *Interna*: llevada a cabo por los propios responsables del programa (en el caso de estar externalizado, a fin de asegurar que el recurso cumple con los objetivos propuestos).
- b) *Externa*: llevada a cabo por la unidad administrativa competente en la materia. Al ser este programa un servicio público probablemente de gestión indirecta (a tenor de la mayoría de modelos existentes en las

diferentes Comunidades Autónomas en materia de menores), se hace necesaria una evaluación externa realizada directamente por la Administración.

Independientemente del tipo de evaluación, los autores citados inciden que ésta debe estudiar empíricamente los impactos existentes o no producidos, los duraderos o efímeros, su perímetro, coherencia sustantiva interna y la coordinación externa en los diferentes actores, distinguiendo tres tipos de criterios:

- a) La efectividad: ¿ha sucedido algo?
- b) La eficacia: ¿ha sucedido lo que se había previsto?
- c) La eficiencia: ¿se ha hecho de la mejor manera posible?

## VI. CONCLUSIONES

Las políticas públicas desarrolladas durante los últimos años, han convertido a la mediación extrajudicial en un proceso ampliamente aplicado entre los menores infractores de 14 a 17 años, obteniendo altos índices de éxito a la hora de evitar la reincidencia, así como permitiendo la reparación del daño causado y la satisfacción psicológica de la víctima. Sin embargo, el proceso en el ámbito penal en la edad adulta no está suficientemente regulado, quedando la utilidad y efectos de los posibles acuerdos de la mediación bajo el criterio de la valoración personal del juez competente en cada caso.

Existen alternativas a la reclusión ante determinados delitos, según las circunstancias personales de cada caso, con modelos de aplicación científica más eficaces que los desarrollados hasta ahora, tanto para la víctima como para el infractor, para la comunidad y para la propia Justicia; concluyéndose en este trabajo la idoneidad sobre el modelo cognitivo-conductual.

Sin embargo, estos métodos requieren de importantes iniciativas del legislador a la hora de introducir el proceso en el Código Penal y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal; iniciativas que deben ir acompañadas de un destacado papel técnico por parte de las Comunidades Autónomas, como administraciones públicas imprescindibles para ejecutar un Programa de Mediación, que persiga la conciliación y reparación alternativa a su ingreso en un centro penitenciario para delincuentes de entre 18 y 29 años de edad, como el que concreta el presente artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución 40/33, de 29 de noviembre de 1985. *Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores* (Reglas de Beijing).  
En línea: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BeijingRules.aspx> [Consulta: 21 de febrero de 2016].
- Basanta, Juan J. 2009. *La mediación en el ámbito penal juvenil*. Orense: Jurisdicción provincial de menores.  
En línea: <http://goo.gl/yrkXUc>. [Consulta: 17 de abril de 2016].
- Bases de Datos de Estadística Judicial (PC-AXIS) del Consejo General del Poder Judicial.  
En línea: [http://www6.poderjudicial.es/Default.aspx?px\\_language=es&px\\_type=PX&px\\_db=09.Juzgados+de+Menores&rxid=f5463acf-f260-4204-a06e-952980168d71](http://www6.poderjudicial.es/Default.aspx?px_language=es&px_type=PX&px_db=09.Juzgados+de+Menores&rxid=f5463acf-f260-4204-a06e-952980168d71) [Consulta: 21 de febrero de 2016].
- Benedetti, Mario. 2002. "La mediación, ¿qué es", en Marinés Suares: *Mediación: conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Blumer, Herbert. 1939. "An Appraisal of Thomas and Znaniecki's 'The Polish Peasant in Europe and America'", *Social Science Research Council*, 44.
- Capdevila, Manel, Marta Ferrer y Eulàlia Luque. 2005. *La reincidencia en el delito en la justicia de menores*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.  
En línea: [http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/doc\\_16636043\\_1.pdf](http://justicia.gencat.cat/web/.content/documents/arxius/doc_16636043_1.pdf) [Consulta: 17 de abril de 2016].
- Capdevila, Manel, Marta Ferrer, Marta Blanch, Oriol Arronis, Aina-Itzar Coloma, Núria Mutilva e Ismael Loinaz. 2011. *La reincidencia en el Programa de Mediación y Reparación de Menores*. Barcelona: Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada.  
En línea: [http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/200250/reincidencia\\_program\\_mediacion\\_sencer\\_cast.pdf?sequence=1](http://www.recercat.cat/bitstream/handle/2072/200250/reincidencia_program_mediacion_sencer_cast.pdf?sequence=1) [Consulta: 17 de abril de 2016].
- Coob, Sara. 2002. "Prólogo", en Marinés Suares, *Mediación: conducción de disputas, comunicación y técnicas*. Buenos Aires: Paidós Ibérica.
- Corbetta, Piergiorgio. 2007. *Metodología y Técnicas de Investigación Social*. Madrid: McGraw Hill.
- Crespo, Carmen y Juan F. Franco. 2012. "Mediación, respuestas educativas y soluciones extrajudiciales en el ámbito de la responsabilidad penal de los menores". *Revista de Mediación*, 11: 28-33.

- En línea: <http://revistademediacion.com/wp-content/uploads/2013/08/Revista-Mediacion-11-05.pdf> [Consulta: 23 de febrero de 2016].
- Farrington, David P. 1987. "Early precursors of frequent offending", en Wilson, James Q. y Glenn C. Loury (eds.), *From Children to Citizens. Families, Schools and Delinquency Prevention*. Nueva York: Springer Verlag. DOI: [10.1007/978-1-4615-7029-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4615-7029-5_2).
- Feldman, Maurice P. 1989. *Comportamiento criminal: un análisis psicológico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- García, Juan, Flor Zaldívar, Elena Ortega, Leticia de la Fuente y Belén Sainz-Cantero. 2012. *Diez años de funcionamiento de la Ley Orgánica de responsabilidad penal del menor*. Almería: Junta de Andalucía.
- En línea: <http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/diez.pdf> [Consulta: 25 de febrero de 2016].
- Guimerà, Alejandro. 2005. "La Mediación-Reparación en el derecho penal de adultos: un estudio sobre la experiencia piloto de Catalunya". *Revista Española de Investigación Criminológica*, 3: 21.
- En línea: <http://www.criminologia.net/pdf/reic/ano3-2005/a32005art3.pdf> [Consulta: 25 de febrero de 2016].
- Hetherington, E. Mavis y B. Martin. 1979. "Family interaction", en Quay, Herbert C. y John S. Werry (eds.), *Psychopathological Disorders of Childhood*. Nueva York: John Wiley and sons.
- Hoffman, Martin L. 1960. "Power Assertion by the Parent and Its Impact on the Child", *Child Development*, 31 (1): 129-143. DOI: [10.2307/1126389](https://doi.org/10.2307/1126389).
- Inhelder Barbel y Jean Piaget. 1985. *De la lógica del niño a la lógica del adolescente*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Instituto Nacional de Estadística, INEbase, Estadística de condenados 2014.
- En línea: <http://www.ine.es/dynt3/inebase/index.htm?type=pcaxis&file=pcaxis&path=%2Ft18%2Fp466%2F%2Fa2014> [Consulta: 23 de febrero de 2016].
- Izzo, Rhena L. y Robert R. Ros. 1990. "Meta-analysis of rehabilitation programmes for juvenile delinquents", *Criminal Justice and Behavior*, 17 (1): 134-142.
- Junger-Tas, Josine, Dirk Enzmann, Ineke Haen Marshall, Martin Killias, Majone Steketeer y Beata Gruszczynska. 2010. "Self-reported youth delinquency in Europe and beyond: First results of the Second International Self-Report Delinquency Study in the context of police and victimization data". *European Journal of Criminology*, 7 (2): 159-183. DOI: [10.1177/1477370809358018](https://doi.org/10.1177/1477370809358018).
- Lorenzo, Jesús. 2015. "La suspensión de la pena por el acuerdo de mediación alcanzado en la reforma del Código Penal". *Noticias Jurídicas*.
- En línea: <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/10364-la-suspension-de-la-pena-por-el-acuerdo-de-mediacion-alcanzado-en-la-reforma-del-codigo-penal/> [Consulta: 25 de febrero de 2016].
- Novaco, Raymond W. 1978. "Anger and coping with stress", en Foreyt, John P. y Diana P. Rathjen, *Cognitive Behavior Therapy*, Nueva York: Plenum Press.
- Patterson, Gerald R. 1976. "The aggressive child: Victim and architect of coercive system", en Mash, Eric J. et al., *Behavior Modification and Families*, Nueva York: Brunner/Mazel.
- Rocher, Guy. 1985. *Introducción a la sociología general*. Barcelona: Herder.
- Sánchez-Teruel, David. 2012. "Factores de riesgo y protección ante la delincuencia en menores y jóvenes", *Revista de Educación Social*, 15 (6).
- Schwartz, Howard y Jerry Jacobs. 1979. *Qualitative Sociology*. Nueva York: The Free Press.
- Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. 2010. El sistema penitenciario español 2014.
- En línea: [http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema\\_Penitenciario\\_2014\\_Web\\_Vin\\_2.pdf](http://www.institucionpenitenciaria.es/web/export/sites/default/datos/descargables/publicaciones/Sistema_Penitenciario_2014_Web_Vin_2.pdf) [Consulta: 21 de febrero de 2016].
- Stott, Denis H. 1980. *Delinquency and Human Nature*. Baltimore: University Park Press.
- Subirats, Joan, Peter Kkoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Woolpert, Stephen. 1991. "Los programas de reconciliación víctima-ofensor", en Grover Duffey et al., *La mediación y sus contextos de aplicación*, Nueva York: The Guilford Press.

Jesús Rubio Campos  
El Colegio de la Frontera Norte A.C., México  
[rubio@colef.mx](mailto:rubio@colef.mx)

## La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México

### Resumen

*Esta investigación analiza los modelos y estrategias utilizadas durante el proceso de terminación de políticas públicas, tema que ha sido poco estudiado hasta el momento. Para cumplir con dicho objetivo, se decidió utilizar un estudio de caso instrumental, el de la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) en México, a fin de identificar variables y su comportamiento en los patrones de terminación que sirvan de marco de análisis para casos similares. Los marcos teóricos sobre la terminación de políticas y organizaciones públicas descritos en la literatura sobre el tema resultaron muy apropiados para explicar el proceso de extinción de LyFC. Destacan la figura del “terminador”, la compensación por encima de lo establecido bajo condiciones normales a los afectados por la política, la desacreditación de la oposición con el uso de los medios de comunicación, el elemento sorpresa, la no intromisión del legislativo, crear divisiones organizacionales, dar claridad respecto a los pasos siguientes y el contar con una clara estrategia para la implementación del plan de terminación. Las excepciones al modelo fueron el uso sorpresivo de la fuerza pública para tomar las instalaciones de LyFC, así como el congelamiento de las cuentas bancarias del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) por la falta de “toma de nota” y la colaboración de un grupo adverso al SME, conformado por trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) afiliados al Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana (SUTERM). Otro aprendizaje que nos deja el caso, es que en este tipo de intervenciones para la terminación de políticas y organizaciones públicas, debería prevalecer el cuidado de la ética en el ejercicio de la función pública, pues la terminación de políticas públicas no debe abordarse solamente desde un punto de vista meramente técnico, sino que debe entenderse que las decisiones de política conllevan impactos duraderos sobre las personas.*

### Palabras clave

*Terminación de políticas públicas, recortes, desmantelamiento de políticas, paraestatales, Luz y Fuerza del Centro (LyFC), Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).*

## The termination of public policies and organizations. The case of the extinction of Luz y Fuerza del Centro in Mexico

### Abstract

*This research analyzes the models and strategies used during the process of termination of public policies, topic that has been poorly studied so far. For this purpose, it has been decided to use an instrumental case of study: the extinction of Luz y Fuerza del Centro (LyFC) in Mexico, to determine an analysis framework through patterns of termination. The theoretical frameworks about termination of public policies and organizations in literature are well appropriated to explain the process of extinction of LyFC. It stands out the figure of the “terminator”, the compensation beyond the terms under normal conditions to all the affected by the policy, the media discrediting the opposition, the surprise element, the noninterference of the legislative, the creation of organizational divisions, the clarity of the following steps, and a clear strategy for the implementation of the termination plan. The model exceptions were the surprising use of the public force to take the LyFC installations, as the freezing of the LyFC union bank accounts due to the lack of “note record” and the collaboration of an adverse group to the LyFC union. Another meaningful learning is that it should prevail the ethic in an exercise of the public function as in the interventions of the termination of the public policies and organizations, because the termination should not only be approached from a technical point of view but also from the understanding of the permanent human impact.*

### Keywords

*Policy termination, retrenchment, policy dismantling, state owned companies, Luz y Fuerza del Centro (LyFC), Sindicato Mexicano de Electricistas (SME).*



## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es analizar las estrategias y variables desplegadas durante los procesos de terminación de políticas públicas, cómo se comportan y qué impacto tienen, proponiendo un modelo de análisis para entender dichos procesos, el cual es aún uno de los temas menos estudiados en la literatura sobre el análisis de políticas (Bardach, 1976; Daniels, 2001; DeLeón, 1978; DeLeón y Hernández, 2001; Bauer, 2009; Zhang, 2009; Román y Rodríguez, 2013). Para cumplir con dicho objetivo, se decidió utilizar un estudio de caso instrumental, el de la extinción de Luz y Fuerza del Centro (LyFC) en México, a fin de identificar patrones de terminación que sirvan de marco de análisis para casos similares.

Por terminación de políticas públicas se entiende la “conclusión o cese deliberado de funciones específicas, programas, políticas u organizaciones gubernamentales” (DeLeón, 1978: 370). Recientemente, Román y Rodríguez (2013) publicaron una investigación sobre el caso de la terminación parcial de un programa público educativo lingüístico del gobierno regional en las escuelas de Galicia, España, a partir de una revisión de los marcos analíticos existentes y utilizando investigación documental. En México, una de las pocas referencias sobre el tema de la terminación de políticas es el estudio realizado por DeLeón & Hernández (2001) sobre el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Por lo anterior, este trabajo pretende contribuir al estudio y debate sobre el tema de la terminación desde una perspectiva local, pues autores como Bauer (2009) indican que no hay suficiente literatura y estudios empíricos fuera de los Estados Unidos, lo que se agrava en el caso de análisis de políticas públicas en América Latina.

Lo anterior, a pesar de que en la región y particularmente en México se ha llevado a cabo desde principios de los ochentas un proceso de liquidación, fusión y privatización de empresas paraestatales como parte integral de la estrategia de ajuste y transformación estructural de su economía, tras el término del desarrollo estabilizador y la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones y la crisis petrolera, de la deuda y presupuestal de los ochentas. Para finales de 1982 se contabilizaban 1,155 paraestatales, mientras que para 1988 este número bajó a 560, para 1991 a 239 y en el 2015 las paraestatales cayeron a 197 (Aspe, 1993; Salinas, 2000; De la Madrid, 2004, DOF, 14/08/2015).

En la primera parte del trabajo se plantea el marco teórico utilizado para guiar el análisis del caso, por medio de autores de la primera generación de estudios sobre el tema, que inició a mediados de los años setentas del siglo pasado, tales como Lambright & Sapolsky (1976), Bardach (1976), DeLeón (1978) y Behn (1978), cuyos marcos de análisis han servido para todos los estudios posteriores que son también abordados, como los de Daniels (2001), DeLeón y Hernández (2001), Frantz (2002), Sato y Frantz (2005), Parsons (2007), Bauer (2009), Zhang (2009) y Román y Rodríguez (2013), los cuales han logrado avances intelectuales sobre el particular, la mayoría de ellos a partir de estudios empíricos sobre casos específicos.

En la segunda parte del trabajo se analiza la extinción de LyFC, utilizando información de documentos oficiales, trabajos académicos como el de Rojas (2013), Belmont (2011), Torres (2011) y Alzaga (2010), así como archivos hemerográficos, para después confrontar los hechos a la luz del marco teórico de análisis anterior y ver que tanto se adecua para el presente caso. Al final, a manera de conclusión, se presentan algunas reflexiones sobre el presente caso.

## 2. MODELOS DE ANÁLISIS PARA LA TERMINACIÓN

Por terminación de políticas públicas se entiende la “conclusión o cese deliberado de funciones específicas, programas, políticas u organizaciones gubernamentales” (DeLeón, 1978: 370). Cuando hablamos de un acto deliberado, nos referimos a que las políticas no terminan de manera automática, sino que parafraseando a Zhang (2009), hablamos en la mayoría de los casos de una muerte artificial, no de una natural.

Para Behn (1978), el estudio sobre las estrategias para llevar a buen término una política pública es muy relevante, sobre todo en un mundo caracterizado por la escasez de recursos como el actual. Se puede decidir que una política puede terminar por su ineficiencia, su ineficacia, la duplicidad con otras políticas, la pérdida de demanda por sus servicios o el cambio de ideología del gobierno, entre otras razones.

Ahora bien, como indica Daniels (2001), las organizaciones públicas y sus políticas pueden cambiar para tomar diferentes formas organizacionales, realinear la dirección de la política y aún así continuar existiendo, aunque de una forma que no se asemeja tanto a la original, en cuyo caso se estaría hablando de una “terminación parcial”.

De acuerdo con Hogwood y Peters (Citados por Parsons, 2007), existen cuatro tipos de cambios de políticas: 1. Innovación. Presenta la participación del gobierno en un área nueva; 2. Sucesión. Tiene que ver con un cambio incremental en la política anterior; 3. Mantenimiento. Pequeñas adaptaciones a una política que marcha bien; y 4. Terminación. Reducción paulatina y/o terminación de la política y su presupuesto.

Los mismos autores mencionan que existen cuatro tipos de sucesiones de políticas: 1. Lineal. Representa el replazo directo de una política por otra; 2. Consolidación. Tiene que ver con presentar políticas en un conjunto unificado; 3. Escisión. Separar una política en varios componentes independientes; y 4. No lineal. Una compleja combinación de los tipos anteriores.

La evaluación juega un papel muy importante en la continuidad, cambio o terminación de políticas públicas (DeLeón, 1978). Cuando se presenta la terminación de políticas públicas, este suceso puede darse de un solo golpe o bien mediante un proceso decremental. En ambos casos, se presentan generalmente resistencias intensas por parte de coaliciones en pro de la política en cuestión (Bardach, 1976: 125), a las que es imprescindible hacerles frente.

Contrario a esto, puede presentarse lo que se denomina “estancamiento en el cambio de la política” (Sato y Frantz, 2005), en donde a pesar de darse muchas de las condiciones necesarias para que el cambio ocurra, no son suficientes para que finalmente se lleve a cabo. Según la literatura sobre el tema, son varios los obstáculos para emprender un proceso de terminación de políticas, los cuales podemos resumir en la siguiente tabla.

**TABLA 1. TIPOS DE OBSTÁCULOS PARA LA TERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Categoría	Obstáculos
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grandes inversiones iniciales.</li> <li>– Presupuesto de operación inercial.</li> <li>– Dependientes económicos.</li> </ul>
Defensivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conflictos ocasionados.</li> <li>– Intereses creados.</li> <li>– Coaliciones de interés anti terminación bien organizadas.</li> <li>– Capacidad organizacional adaptativa.</li> </ul>
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renuencia del gobierno a reconocer errores pasados.</li> <li>– Temor a perder votos.</li> <li>– Evitar enemigos políticos.</li> <li>– Identificación ideológica.</li> </ul>
Legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Limitaciones por legislación nacional o internacional.</li> </ul>
Culturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Renuencia psicológica al cambio.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en Bardach (1976), Behn (1978), DeLeón (1978) y Bauer (2009).

La primera categoría propuesta corresponde a aquellos obstáculos de índole económica. Bardach (1976) y DeLeón (1978) señalan que arrancar una política requiere de grandes inversiones iniciales y un amplio presupuesto de operación, que crean en lo sucesivo una inercia que es difícil de romper, sobre todo porque se genera una dependencia económica por parte de los grupos beneficiados por la misma.

La siguiente categoría propuesta se refiere a aquellos obstáculos ocasionados por estrategias defensivas, las cuales son llevadas a cabo según Bardach (1976) por coaliciones de interés anti terminación bien organizadas que pretenden proteger intereses creados y que según Behn (1978) pueden dar pie a largas y cruentas luchas políticas. Además, autores como DeLeón (1978) plantean que las organizaciones tienen una amplia capacidad de adaptación, que les permite resistir cambios y amenazas de terminación. Dentro de estas estrategias, están las de resistencia y las de mitigación (Lambright y Sapolsky, 1976), siendo las primeras renuentes a cualquier intento de recorte presupuestal o terminación y las segundas enfocadas a aminorar la profundidad de los mismos y adaptarse a las nuevas reglas con tal de no desaparecer.

La tercera categoría de obstáculos se refiere a los factores políticos. Entre los más relevantes están la renuencia de los políticos a reconocer errores pasados y el temor a perder votos (Bardach, 1976) y hacerse de enemigos políticos hostiles (Behn, 1978). Además, Bauer (2009) destaca la importancia de la correspondencia ideológica de la política con el partido político en el poder, que cuando va acompañado de una clientela importante convierte a las políticas en algo difícil de terminar, sin importar mucho si logra o no sus objetivos.

La cuarta categoría se refiere a los obstáculos legales (DeLeón, 1978). Puede ser que tratados internacionales o leyes nacionales obliguen al gobierno a seguir cierto tipo de políticas, por ejemplo de protección de los derechos humanos al migrante o bien seguir el debido proceso para la terminación de las políticas.

Por último, la quinta categoría se refiere a cuestiones culturales. DeLeón (1978:380) señala que existen cuestiones dentro de la psicología colectiva que obstaculizan la terminación de una política simplemente por la costumbre de que las cosas sigan como siempre. Señala como ejemplo la renuencia a dejar de usar los destacamentos de caballería dentro los ejércitos antes de la Primera Guerra Mundial, a pesar de los avances en la artillería. La gente siempre prefiere cambios incrementales y no desde la raíz, como diría Lindblom (2014).

Bardach (1976) cataloga a los defensores de la terminación en tres tipos: 1. Los opositores, a los cuales les disgusta la política por no encajar dentro de sus valores y principios, por ejemplo los anti abortistas, los prohibicionistas de las drogas, etc.; 2. Los economizadores, que pretenden reducir costos y reorientar el gasto; y 3. Los reformadores, que ven la terminación de una política como una pre condición necesaria para la exitosa adopción e implementación de otra sustituta. Los primeros, menciona el autor, son más exitosos para convencer a los actores neutrales de apoyar su causa, debido a que son más visibles y siguen de cerca la política.

Según la literatura sobre el tema, existen una serie de condiciones y consejos para poder llevar a buen término un proceso de terminación, las cuales son categorizadas en la siguiente tabla a manera de una propuesta de modelo de análisis.

**TABLA 2. CONDICIONES Y CONSEJOS UNA TERMINACIÓN EXITOSA**

<b>Categoría</b>	<b>Condiciones o consejos</b>
Ventanas de oportunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio en la administración.</li> <li>- Períodos de turbulencia.</li> <li>- Disminución de los demandantes del servicio.</li> </ul>
Cambios ideológicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deslegitimación de la matriz ideológica que dio pie a la política.</li> </ul>
Control de daños	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amortiguar los daños sufridos por quienes serán afectados adversamente por la terminación y compensarlos.</li> </ul>
Habilidades políticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir el problema.</li> <li>- Asumir liderazgo.</li> <li>- Controlar los hechos ante la opinión pública.</li> <li>- Evitar filtraciones anticipadas a la prensa.</li> <li>- Difundir daños de la política a terminar.</li> <li>- Sumar apoyo político.</li> <li>- Evitar al congreso.</li> <li>- Dividir a la oposición.</li> <li>- Cuidar las consideraciones éticas.</li> </ul>
Habilidades técnicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Usar técnicas sólidas de evaluación.</li> <li>- Diseñar mejores políticas que sustituyan a las anteriores.</li> <li>- Presentar soluciones innovadoras.</li> <li>- Diseñar estrategias decrementales graduales.</li> <li>- Hacer uso de los avances científicos.</li> <li>- Planear la implementación de la terminación.</li> </ul>
Aspectos financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pensar en el largo plazo.</li> <li>- Dar incentivos para evitar ineficiencias.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia con base en Bardach (1976), (Behn, 1978), DeLeón (1978), Frantz (2002), Sato y Frantz (2005), Parsons (2007), Elder y Cobb (2007), Zhang (2009).

La primera condición tiene que ver con las ventanas de oportunidad, las cuales según Elder & Cobb (2007) son coyunturas en las cuales un problema o tema tiene la posibilidad de ser seleccionado como un punto prioritario de la agenda pública. Bardach (1976) y DeLeón nos mencionan que un cambio en la administración introduce nuevos actores que no están asociados a las antiguas políticas. Por lo tanto, un nuevo funcionario público, que no este ligado a la política que se pretende terminar, tendrá más margen de maniobra para tomar decisiones. Sino se da un cambio de administración, se puede al menos contratar a un nuevo administrador o alguien a cargo especialmente de llevar a cabo el proceso de terminación, un “terminador” (Behn, 1978). Por otro lado, los períodos de turbulencia, como crisis económicas, guerras, actos terroristas, catástrofes, etc., pueden ser aprovechados para terminar una política de la cual tiempo atrás se pensaba prescindir, pero que no se tenían las condiciones idóneas para ello. Parsons (2007) va más allá, al dar una serie de consejos inspirados en Nicolás Maquiavelo, entre los que indica que si la crisis no existe, puede crearse. Por último, otra ventana de oportunidad tiene que ver con la disminución de los demandantes del servicio proveído por la política.

La segunda condición se refiere a cambios ideológicos. Bardach (1976) nos indica que se tiene que aprovechar cuando exista una deslegitimación de la matriz ideológica que dio pie a la política y Behn (1978) nos aconseja aprovechar esto para mostrar el daño social ocasionado por la misma.

Una tercera condición o consejo es la de aminorar los daños. Bardach (1976) señala que es necesario amortiguar el golpe o los daños sufridos por quienes serán afectados adversamente por la terminación. Por su parte, Behn (1978) y Frantz (2002) señalan que es aconsejable compensar a quienes saldrán perjudicados con la política y reubicar a los funcionarios públicos que dejarán de llevar a cabo la función asociada a la política terminada, de tal forma que se minimicen las resistencias. Ejemplos del uso de paquetes de altos incentivos para el retiro a funcionarios públicos y compensación para los antiguos beneficiarios de la política son los citados en el trabajo de Frantz (2002) sobre el cierre del centenario Leprosario Nacional en Louisiana.

La cuarta categoría tiene que ver con habilidades políticas. Frantz (2002) señala que es de suma importancia tener clara la definición del problema que lleva a la terminación de la política y tener un inteligente control de los hechos que soportan dicha culminación ante la opinión pública. Como mencionan Elder & Cobb (2007), lo que esta en juego en el proceso de formación de la agenda pública no es solo la selección de los problemas, sino también su definición. Sato & Frantz (2005), así como Behn (1978), indican que el liderazgo asumido por la figura del “terminador” es muy importante, pues será el encargado de sumar apoyos, neutralizar la oposición y ver detalles administrativos de la terminación. Behn (1978) señala que aunque el socializar la decisión de una terminación podría dar una idea al gobierno de cómo lo tomarían diferentes grupos y retroalimentar la decisión, menciona que se deben evitar filtraciones a la prensa antes de tomar la decisión final, pues eso le daría más tiempo a las coaliciones opositoras para diseñar estrategias defensivas. Lo que sí recomienda el autor es difundir ampliamente los daños ocasionados por la política que justifican su terminación y destacar las ganancias públicas de la misma por sobre las pérdidas individuales. A este respecto, Behn (1978) recomienda para sumar apoyo político convencer al público de la importancia de terminar con políticas ineficientes, sin efectividad, duplicadas u obsoletas. Por otro lado, recomienda al ejecutivo evitar la intromisión del legislativo en la decisión de la terminación, a menos que este obligado legalmente, pues se retardaría la decisión o la bloquearían, dado que generalmente es el crear y no terminar las políticas públicas lo que da popularidad, capital político y votos a los legisladores. Para facilitar el trabajo, Parsons (2007) aconseja desacreditar públicamente a la oposición y explotar o crear divisiones organizacionales entre los opositores. Por último, más no menos importante, aunque pocas veces se vea como una habilidad política, es importante cuidar la ética en las decisiones relacionadas con la función pública, pues el no hacerlo puede ocasionar daños o consecuencias no deseadas. Behn (1978) nos menciona que sus consejos sobre terminación pueden ser aceptables en algunas situaciones y en otras pueden ser no éticos, por lo tanto, en casos de ambigüedad debe hacerse una reflexión crítica de dichas estrategias.

En la quinta categoría están las habilidades técnicas. Algo muy importante es que recordar como ya se dijo que la evaluación juega un papel central en la continuidad, cambio o terminación de políticas públicas (DeLeón, 1978), por lo que abrir y difundir el resultado de la misma puede ayudar a los políticos a sumar apoyos para la terminación (Zhang, 2009). Bardach (1976) señala que es necesario diseñar nuevas políticas que sustituyan a las anteriores. Sino hay sucesión de políticas, sino solo terminación, es necesario presentar soluciones técnicas y legales para llevar la política a buen fin (Frantz, 2002) y la innovación tiene que ser un elemento que esté presente en tales soluciones. Por su parte, DeLeón (1978), indica que para evitar resistencias, es aconsejable diseñar estrategias de incrementales graduales que permitan transferir los requerimientos o necesidades de los ciudadanos de una instancia a otra. Mientras tanto, Frantz (2002) reseña como es útil dividir las funciones realizadas por una política e ir las transfiriendo o terminando en forma escalonada. Sobre los avances científicos, aunque estos por si solos puedan no ser suficientes para definir el rumbo de una política, Sato & Frantz (2005) señalan que pueden servir para que junto con las habilidades políticas sean insumos para detonar el cambio y llevarlo a buen término. Es muy impor-

tante señalar que son necesarias habilidades de planeación e implementación para hacer que todo el proceso de terminación de políticas alcance sus objetivos (Zhang, 2009). En este sentido, deben tomarse en cuenta todos los retos a la implementación que recoge la experiencia y la literatura sobre el tema (Rubio, 2013).

Por último, (Behn, 1978) señala que aunque los costos financieros iniciales de un proceso de terminación de políticas pueden ser altos, en el largo plazo se darán ahorros y se logrará una mayor eficiencia. Zhang (2009) indica que entre mayores sean los costos de terminación de una política, más dolorosa será ésta. Sobre los incentivos para terminar políticas ineficientes, DeLeón (1978) aconseja que los ahorros que se lleguen a generar por estas acciones se reintegren en los siguientes años fiscales a la dependencia, en lugar de que sean regresados a las autoridades hacendarias.

Si bien como ya se mencionó, DeLeón (1978) señala que la teoría sobre la terminación de políticas puede aplicarse a la conclusión o cese deliberado de funciones específicas, programas, políticas u organizaciones gubernamentales, estas últimas merecen atención especial al ser entes cuyas estrategias para evitar su desaparición pueden tener un nivel de complejidad muy alto. El mismo autor señala que las funciones gubernamentales son las más resistentes al cambio, seguidas por las organizaciones, las políticas y los programas.

Según DeLeón (1978: 376), las organizaciones públicas son grupos de individuos que constituyen una institución creada para responder a necesidades específicas de la población por medio de una serie de funciones, programas o políticas. Dentro de las organizaciones, el autor refiere que son las más antiguas quienes logran fortalecerse para resistir movimientos reformistas, a menos que la función que brindan deje de existir o bien que tengan un desempeño ineficiente y no logren corregirlo. En palabras de Vergara (2010), si bien es cierto que dentro de las organizaciones puede existir resistencia a los cambios, “si la presión del entorno es suficientemente fuerte, el cambio ocurrirá como consecuencia de las necesidades de adaptación de una organización”, gracias a lo que Katz y Kahn (1997) denominan propiedad de la “entropía negativa” de los sistemas abiertos.

A la luz de este marco de análisis, a continuación se presenta el caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México, el cual se analiza a partir de las categorías y condiciones presentadas en las tablas 1 y 2. Dado que el análisis es de tipo *ex post*, es decir, realizado una vez que la extinción concluyó, el objetivo del presente estudio es analizar qué variables se presentaron o no durante el proceso, cuáles de ellas fueron “construidas” por el gobierno y qué impacto tuvieron sobre el éxito de la terminación, por lo que más allá de “consejos para ser un buen terminador” como apuntara Behn (1978), las categorías y condiciones se proponen como un modelo de análisis para entender procesos de terminación.

### 3. EL CASO DE LA EXTINCIÓN DE LUZ Y FUERZA DEL CENTRO

Hasta el 10 de Octubre del año 2009, el sistema eléctrico nacional mexicano era dual, conformado básicamente por dos compañías paraestatales, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), fundada en 1937 y Luz y Fuerza del Centro (LyFC), cuyos inicios se remontan entre 1903 y 1909 con la fundación de la Mexican Light and Power Company, mientras que el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) fue fundado en 1914<sup>1</sup>. La primera paraestatal se encargaba de la producción, distribución y venta para casi todo el territorio nacional, mientras que la segunda lo hacía básicamente para la capital del país y estados circunvecinos (Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Puebla). LyFC se regía por el contrato colectivo negociado por el SME y la CFE por el contrato colectivo del Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana, SUTERM (Flores, 2011).

La extinción de LyFC debe entenderse a la luz de cambios más amplios en la economía mexicana que tienen que ver con un modelo neoliberal dentro del cual se enmarcan las reformas estructurales que se han venido gestando y que incluyen la reforma energética que fue aprobada en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), emanado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que permite una mayor participación de la inversión privada en el sector. Para autores como Alzaga (2010), la extinción de LyFC no fue sólo para modernizar a la industria en sí, sino para deshacerse de un sindicato combativo como el SME, no funcional a los fines e intereses del gobierno en turno durante la extinción, con la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), emanado del Partido Acción Nacional (PAN).

Belmont (2011) apunta la existencia de tensiones previas entre el SME y el gobierno federal por la falta de flexibilidad del sindicato para adecuar los contratos colectivos y someterse a esquemas de medición del desempeño, tales como la demanda por mejorar el coeficiente de energía distribuida/energía facturada, el tiempo transcurrido entre la contratación e instalación del servicio, revertir el deterioro en la calidad del servicio y con ello la relación conflictiva con los clientes, aunado a las restricciones presupuestales, rezago en infraestructura y dependencia de la compra de energía a CFE en condiciones poco ventajosas para LyFC.

1 <http://www.sme.org.mx/quien somos/historia.html>.



Al respecto de lo anterior, Flores (2011) señala que los intentos de modernización del gobierno para hacer eficiente la empresa eran denunciados por el SME como un intento de privatización y amenazaban siempre con la huelga, aunado a que el sindicato se había hecho de un alto grado de intervención en todos los procesos de LyFC (contratación de personal, dirección, vigilancia, fiscalización, aprobación del programa de obras y adquisiciones) sin ninguna corresponsabilidad en los resultados de la gestión. El mismo autor señala que el SME había creado una rigidez en las funciones que podían llevar a cabo o no los trabajadores, además de que existía corrupción en la contratación y venta de plazas laborales, a la par que la atención al público empeoraba, se propiciaba la corrupción en el otorgamiento del servicio (manipulación de medidores, conexión irregular de los servicios a cambio de dinero) y crecían las pérdidas técnicas, de los propios elementos de la red, como las no técnicas, por los fraudes y robos. Rojas (2013) señala que desde el contrato colectivo de trabajo de 1934 se estipuló la cláusula de exclusión, mediante la cuál ningún trabajador podría entrar a LyFC sin haber ingresado previamente al SME.

Previo a la extinción de LyFC, el 2 de Julio del 2009, se reeligió Martín Esparza Flores como secretario general del SME, puesto que ocupaba desde el 2005, en una elección donde contendió frente a Alejandro Muñoz Resendiz, ex tesorero, ganando Esparza con 27 mil 10 votos contra 26 mil 658 votos, una diferencia de sólo 352 votos o 0.65 por ciento de la votación total (Rojas, 2013). Sin embargo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), cuyo titular era Javier Lozano Alarcón, le negó la “toma de nota”, es decir, el reconocimiento como sindicato oficial, debido a supuestas irregularidades en el proceso de elección, lo que conllevó al congelamiento de las cuentas bancarias del SME (estimadas en más de 200 millones de pesos mexicanos, 11 millones 111 mil 111 dólares americanos a un tipo de cambio de 18 pesos por dólar) y por lo tanto minó su capacidad de acción (El Universal, 2010; Azteca Noticias, 8/10/2010). Martín Esparza señaló que Javier Lozano se convirtió en un promotor del enfrentamiento al interior del SME (Rojas, 2013), mientras que Alzaga (2010) y Torres (2011) señalan que Lozano intervino en la vida del sindicato, con claras violaciones a la libertad sindical. Tras la negativa de la STPS a dar la “toma de nota” al SME, comenzó la resistencia, anunciando movilizaciones en las calles, paro de labores y denuncias ante organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (El Universal, 2010). La “toma de nota” no se consiguió hasta principios del 2011, una vez que tras una serie de problemas se convocó a nuevas elecciones con los trabajadores que no habían sido liquidados (Rojas, 2013), tiempo para el cual el movimiento había sido debilitado. La “toma de nota” para dirigir al SME es relevante pues aunque se haya extinguido a LyFC, el SME es un sindicato nacional con posibilidades de agrupar a otros trabajadores de la industria con las empresas que pudieran aceptar tener con ellos un contrato colectivo, además de los actuales (STPS, 12/12/2010), es decir, jurídicamente pueden existir el SME aunque no exista ya LyFC. Este conflicto que inició dentro del sindicato por las elecciones para renovar su dirigencia sirvió al gobierno para negar la “toma de nota”, aprovechando el consejo esgrimido por Parsons (2007) de crear divisiones organizacionales entre los opositores. Así, el gobierno aprovechó dicha fisura que debilitó la fuerza del sindicato (Alzaga, 2010) para fraguar la extinción.

En un acto sorpresivo, tras el término de un partido de futbol de la selección mexicana contra El Salvador alrededor de las 10:30 de la noche del 10 de octubre del 2009, se llevó a cabo la toma y desalojo de 489 instalaciones estratégicas de LyFC en varias ciudades por parte de cientos de efectivos armados de la Policía Federal Preventiva (CNN, 10/10/2010; El Universal, 2010; Proceso 11/10/2009). Torres (2011) recuerda que Milenio Televisión fue el primer medio en cubrir la ocupación y en sus noticieros repetían “fueron tomadas todas las instalaciones operativas de LyFC, con el objetivo de garantizar el suministro de energía eléctrica del país”, con el afán de tranquilizar a la población y no temiera quedarse sin el servicio. La capacidad de la Policía Federal se había incrementado durante el inicio del sexenio del entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, como parte de la estrategia del combate a la delincuencia organizada, pero pocos se imaginaron que el gobierno utilizaría esta ventaja para hacer frente a un tema laboral por encima de la vía de la negociación. Este despliegue de fuerza pública no esta previsto en la literatura sobre terminación de políticas y organizaciones públicas.

Un trabajo periodístico de CNN (10/10/2010) recuerda la ocupación de las instalaciones a un año de distancia: “A ver, manos en alto. Levántense de sus asientos sin tocar nada, les dijeron mientras apuntaban con fusiles y pistolas a los empleados. Inmediatamente después, los asientos vacíos fueron ocupados por ingenieros de la CFE, que ahí mismo comenzaron a estudiar las máquinas que nunca antes habían visto o utilizado”. Por su parte Torres (2011) señaló que ex trabajadores narraron que fueron obligados a enseñarles a los de CFE a operar las maquinas. Todo el operativo se dio de una manera tan quirúrgica, que permitió que nadie se quedara sin energía. Respecto a lo anterior, Flores (2011) señala que tras una declaración de huelga del SME durante la revisión salarial en el año de 1987, el gobierno tuvo que intervenir mediante la ocupación con personal de confianza de CFE en las instalaciones de LyFC y en esos años en cada época de negociación salarial por la amenaza del SME de “bajar el switch”, el gobierno se veía en la necesidad de instalar un dispositivo preventivo de ocupación de las principales instalaciones de LyFC cuyo costo cada vez fue más oneroso, llegando a varias decenas de millones de pesos anuales.

De lo anterior, destaca el hecho de la colaboración con el gobierno de parte de la CFE y el SUTERM, a fin de apoyar a terminar con una paraestatal como LyFC y debilitar a un sindicato no afín al gobierno en turno como el SME. Difícilmente se podría hablar de un éxito en la toma de las instalaciones sin estos tres elementos: sorpresa, uso de la fuerza pública y el apoyo de la CFE y el SUTERM. El elemento sorpresa fue vital, como señala en sus consejos sobre terminación Behn (1978), que recomienda evitar filtraciones a la prensa. Aunque más tarde se supo que el gobierno realizó encuestas y grupos de enfoque para conocer el estado de la opinión pública respecto a LyFC (Informador, 3/03/2013) y el líder del SME había sido alertado de situaciones inusuales que lo hacían advertir una toma de LyFC, tales como pláticas del gobierno con empleados de confianza, no sindicalizados, para apoyar la toma y rondines de la Policía Federal Preventiva por sus instalaciones. Aunque Martín Esparza Flores señaló que mandaría grupos del SME para proteger las instalaciones de una eventual toma violenta por parte de la policía federal e incluso el ejército mexicano (La Jornada, 2/10/2009) y Lozano había advertido que ocuparía LyFC si se ponía en riesgo el suministro de energía eléctrica por el conflicto de la “toma de nota” (Rojas, 2013), se desconoce si esa protección por parte del SME efectivamente se dio y en cuyo caso, fue insuficiente ante la fuerza del Estado. Autores como Rojas (2013) califican el operativo de bien planeado, eficaz y preciso.

Fernando Amezcua, vocero del SME, señaló esa noche en una entrevista con Milenio Televisión que las fuerzas federales no presentaron ningún documento oficial o jurídico para la toma de las instalaciones y que habían estado al pendiente en internet de la página del Diario Oficial de la Federación (DOF) y no había ninguna justificación legal (Torres, 2011). Sin embargo, tras ese vacío legal, en las primeras horas del 11 de octubre del 2009, el entonces Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, emitió un decreto mediante el cual declara la extinción de LyFC (DOF, 11/10/2009), a lo que siguió un despido masivo, que afectó a 43 mil 728 trabajadores sindicalizados, 783 trabajadores de confianza y 22 mil jubilados (Azteca Noticias, 8/10/2010 con datos de la STPS). El Decreto de Extinción de LyFC fue declarado legal y constitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN, 5/7/2010; STPS, 12/12/2010). La decisión sobre la extinción fue tomada desde el ejecutivo sin la participación del legislativo, tal como recomienda Behn (1978) en la literatura sobre terminación, dadas las ligas del SME con la izquierda en México que pudieron haberle advertido.

Lo anterior derivó en movilizaciones, tomas de espacios públicos y huelgas de hambre, por parte de ex trabajadores del SME, sus familias y miembros de otros movimientos políticos y organizaciones afines, así como una lucha en tribunales, tanto de forma individual como colectiva y negociaciones con la Secretaría de Gobernación y la del Trabajo, acciones que se enmarcan dentro de las estrategias defensivas de coaliciones anti terminación señaladas por autores como Bardach (1976), Behn (1978), DeLeón (1978), así como Lambright & Sapolsky (1976). Además, se convocó a la población a no pagar los recibos emitidos por la CFE y se registraron presuntos actos de sabotaje a las instalaciones eléctricas, en las cuales el SME siempre negó su participación ante las acusaciones de Lozano (Azteca Noticias, 8/10/2010; El Universal, 2010).

La figura del “terminador” señalada en la literatura sobre el tema por autores como Behn (1978), Sato & Frantz (2005), es asumida en este caso por el mismo secretario Lozano, quien fungió como vocero, defensor e implementador del proceso de extinción. Su postura frente al conflicto con el SME siempre fue dura e inflexible. En tal papel, Lozano fue el encargado de sumar apoyos frente a la decisión de la extinción y desacreditar públicamente a los opositores, presentando las ineficiencias de LyFC descritas en el decreto de extinción (DOF, 11/10/2009).

Los argumentos descritos en el decreto de extinción de LyFC (DOF, 11/10/2009) y publicitados en medios de comunicación fueron: incremento en las transferencias presupuestarias; que los costos de LyFC casi duplican a sus ingresos por ventas; cuantiosos pasivos laborales; resultados de gestión por debajo a los alcanzados por CFE y otros organismos similares a nivel internacional; porcentaje de pérdidas totales de energía excesivo y superior en casi tres veces al que presenta CFE; costos unitarios 176 por ciento superiores a los de CFE; y falla en la prestación del servicio que inhibe la instalación de nuevas empresas. Con esos argumentos se construyó la estrategia publicitaria en contra del SME - LyFC y a favor de CFE, la cual tuvo un costo según datos del SAE de 217 millones 849 mil 503 pesos sólo entre enero y abril del 2010, lo que ocasionó protestas por parte del SME en contra de los medios de comunicación que apoyaban la extinción en su discurso noticioso, como Televisa, TV Azteca y Milenio, mientras que medios como La Jornada, Proceso y Contra Línea apoyaban la versión de la resistencia electricista (Rojas, 2013). Para Alzaga (2010), el despliegue de esta costosa campaña en medios de comunicación tuvo como propósito aislar a los electricistas respecto a la sociedad y generar una opinión pública acorde a la postura del gobierno federal. De manera similar, Torres (2011), señala que fue determinante el papel que jugaron los medios de comunicación, al manipular e inducir a la opinión pública sobre la ineficiencia operativa y financiera de LyFC. Desde este punto de vista, el abrir los datos de la evaluación realizada jugó un papel central a la hora de sumar apoyos para la terminación, tal como recomiendan DeLeón (1978) y (Zhang, 2009), así como también el utilizar un despliegue en los medios de comunicación, tal como recomienda Behn (1978).

Mientras tanto, el director general de LyFC al momento de la extinción, el Ing. Jorge Gutiérrez Vera, un funcionario técnico y empresario especializado en el ramo eléctrico, que comenzó labores en el 2006 al inicio del sexenio, prácticamente desapareció e incluso varios medios se preguntaron por su paradero sin obtener respuesta y no fue hasta el 2013 que reapareció para señalar que la extinción fue “dolorosa, pero necesaria” (Rojas, 2013; El Economista, 5/11/2009; La Jornada, 16/10/2009). Aunque la entonces secretaria de Energía, Georgina Kessel, tuvo también un papel importante en la implementación de la extinción, la participación de Lozano fue más visible y preponderante. Así, siguiendo los consejos de Behn (1978), se optó por una figura de “terminador” que no tuviera nexos anteriores con la organización y que pudiera actuar sin ataduras. Lo inusual del esquema, es que en lugar de contratar a un director interino que se hiciera cargo de la liquidación, se optó por descargar esa responsabilidad en un secretario de Estado, que en principio debería velar por un equilibrio entre las fuerzas productivas y el gobierno, para hacer las veces de “terminador”. Alzaga (2010) menciona que Lozano era una persona que enarbolaba una política anti obrera del gobierno federal, por ejemplo con sus acciones en contra de los mineros y los maestros, así como las sobrecargos y personal de tierra de Mexicana de Aviación, entre otros.

Para hacerse cargo de las cuestiones administrativas de la extinción, se designó al Sistema de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el órgano a cargo de la extinción. Los trabajadores que aceptaran la liquidación primero recibirían una compensación de hasta casi el doble de lo que marca la Ley Federal del Trabajo (LFT) según su antigüedad, mientras que conforme pasaba el tiempo la cantidad otorgada iría disminuyendo hasta el mínimo previsto en la citada ley. Además, en la parte final del proceso de liquidación se les ofreció a los trabajadores que tenían créditos hipotecarios por medio de la extinta empresa la liberación de su deuda (Rojas, 2013). Lo anterior, coincide con los recomendado por autores como Bardach (1976), Behn (1978) y Frantz (2002), quienes señalan que es necesario amortiguar el golpe o los daños sufridos por quienes serán afectados adversamente por la terminación, de tal forma que se minimicen las resistencias, incluso dando paquetes de incentivos mayores que no se otorgarían en otras condiciones. Además, se asumió el costo mayor a corto plazo de la terminación en pro de ahorros a largo plazo, como recomiendan Behn (1978) y Zhang (2009).

Según reportes hemerográficos (Azteca Noticias, 8/10/2010), de los 43 mil 728 trabajadores sindicalizados, la SHCP reportó que dos mil 527 empleados aceptaron ser liquidados durante los primeros dos días (5.8 por ciento), cifra que subió a seis mil al 21 de octubre (13.7 por ciento). Para el 3 de noviembre, se registran 21 mil 246 liquidaciones (46.3 por ciento). El 25 de noviembre el “terminador” anuncia una nueva etapa de liquidación con 30% menos compensación que las anteriores y el 15 de julio del 2010 se anuncia la tercera etapa de liquidación voluntaria, que prevé una compensación adicional equivalente a 65 por ciento de lo que se ofreció en la primera etapa, que podría aplicarse a los 16 mil 333 ex trabajadores que faltaban por cobrar su liquidación (37.3 por ciento de la plantilla sindicalizada inicial), mismos que duraron más de un año sin aceptarla y para los cuales se negoció un pago de prestaciones no cobradas, tales como aguinaldo (CNN, 10/10/2010; La Jornada, 5/08/2010). Para alentar que los trabajadores aceptaran la liquidación, Lozano anunció la posibilidad de contratación individual por parte de la CFE a quienes cumplieran los requisitos, o pasaran los filtros, de la empresa o bien la posibilidad de convertirse en proveedores de la misma, sin embargo el proceso no fue fácil para los trabajadores (Rojas, 2013).

Belmont (2011) señala un antagonismo entre quienes sí aceptaron la liquidación, que fueron vistos como débiles o traidores al movimiento de resistencia y aquellos que se mantuvieron en la lucha. Mientras el SME interponía recursos legales ante las cortes nacionales para exigir la reinstalación de sus trabajadores en la CFE argumentando la figura de “patrón sustituto”, es decir, que la materia de trabajo no había cambiado, solo el patrón, de LyFC a CFE, cuestiones como la tardanza en las resoluciones, la falta de recursos financieros para subsistir ellos y sus familias, hicieron que más del 60 por ciento aceptaran la liquidación, lo que dividió al movimiento. Además de las anteriores razones para aceptar la liquidación, Rojas (2013) señala que algunos ex trabajadores pensaban que el SME sería incapaz de revertir el decreto de extinción y optaron por aceptar lo ofrecido por el gobierno y seguir adelante. Así, el paquete de compensaciones implementado cumplió con lo aconsejado por Bardach (1976), Behn (1978) y Frantz (2002) para evitar en la medida de lo posible las resistencias.

Otro elemento presente en la literatura para llevar a buen fin una terminación tiene que ver con presentar una solución que haga frente a lo que dejará de existir (Bardach, 1976 y Frantz, 2002). En este sentido, el que las operaciones fueran absorbidas por la CFE dio tranquilidad a los usuarios sobre la prestación continua del servicio. Respecto del diseño de estrategias decreamentales graduales recomendado por DeLeón (1978) para evitar resistencias, en este caso se hizo exactamente lo contrario y básicamente el cambio se hizo de inmediato, en un solo golpe, a fin precisamente de evitar resistencias que pudieran poner en riesgo este servicio estratégico.

La reforma energética que fue aprobada en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) abrió las puertas para una mayor participación de la inversión privada nacional e internacional en el sector eléctrico mexi-

cano. Dentro de esta reforma, se incluye la Ley de Transición Energética (DOF, 24/12/2015), la cual tiene por objeto regular el aprovechamiento sustentable de la energía así como las obligaciones en materia de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica incluidas en la Ley General de Cambio Climático.

En este contexto, en los años 2015 y 2016 se inició una nueva era para el SME, el cual creó una sociedad con la empresa portuguesa Mota-Engil, cuyo nombre es Generadora Fénix, que competirá en el mercado eléctrico mayorista de energías limpias, con la operación de varias termoeléctricas y plantas de ciclo combinado en el país que pertenecieron a la extinta LyFC. El sindicato será socio y a su vez pondrá el capital de trabajo, mientras que la empresa privada aportará la inversión financiera. Mota-Engil tendrá el 51 por ciento de las acciones de esta nueva sociedad y el resto de los títulos serán propiedad de LF Centro, cooperativa que representa a los más de 14 mil 500 trabajadores que no aceptaron su liquidación tras la extinción de LFyC en el 2009 y continúan leales al SME (Terra, 8/09/2015).

En este nuevo contexto, en marzo del año 2016 se llevó a cabo una subasta de energía eléctrica a largo plazo, producida a partir de energías limpias, en la que participaron 81 empresas nacionales e internacionales que hicieron inicialmente 226 propuestas de inversión al nuevo Centro Nacional de Energía (CENACE) para la producción y venta de energías limpias a CFE y usuarios mayoristas calificados. En esta primera subasta no resultó ganadora Generadora Fénix, debido a que si bien mostró interés inicial, se desecharon sus posturas tanto por no ser competitivas de acuerdo a las variables analizadas en 23 propuestas finales siguiendo las bases de la licitación, en otros dos casos por no ajustarse a los criterios iniciales, por lo que no se analizaron dichas propuestas, o bien por no presentar ninguna oferta económica formal en otros 44 casos (CENACE, 31/03/2016).

Lo anterior no cambia la condición legal de LyFC en lo referente a la extinción de la misma, pero representa una nueva estrategia del SME para reconvertirse en una cooperativa asociada a la empresa portuguesa para buscar ser de nueva cuenta un actor relevante en el sector. Por parte del nuevo gobierno federal, representa una forma distinta de negociar con el SME tras la extinción, siguiendo con los consejos de aminorar los daños y compensar a quienes saldrán perjudicados por la terminación para evitar resistencias, ahora no inmediatas, pero sí de mediano y largo plazo (Bardach, 1976; Behn, 1978; Frantz, 2002; Frantz, 2002).

#### 4. CONCLUSIONES

Los marcos teóricos sobre la terminación de políticas y organizaciones públicas descritos en la literatura sobre el tema resultaron muy apropiados para explicar el proceso de extinción de LyFC, que parece por así decirlo, apegado al manual, por las similitudes entre los consejos dados por los autores analizados y el presente caso de estudio, sin embargo, surgieron variables diferentes a lo que el modelo utilizado para el análisis del caso contempla.

Destacan la figura del “terminador”, la compensación por encima de lo establecido bajo condiciones normales a los afectados por la política, la desacreditación de la oposición con el uso de los medios de comunicación, el elemento sorpresa, la no intromisión del legislativo, crear divisiones organizacionales, dar claridad respecto a los pasos siguientes y el contar con una clara estrategia para la implementación del plan de terminación.

Las excepciones a los modelos fueron el uso sorpresivo de la fuerza pública para tomar las instalaciones de LyFC, así como el congelamiento de las cuentas bancarias del SME por la falta de “toma de nota” y la colaboración de un grupo adverso al SME (CFE-SUTERM).

Así, se considera que los marcos analíticos existentes para el análisis de la terminación de políticas y organizaciones públicas pueden ser nutridos a partir del estudio de casos más acordes a la realidad mexicana y latinoamericana, pues como se señaló al inicio del presente trabajo, sigue existiendo un déficit en el estudio de la fase de terminación a pesar de que cada vez son más necesarias las habilidades y conocimientos sobre el tema, dada la escasez de recursos financieros y la exigencia ciudadana de contar con mejores políticas y organizaciones públicas. En este sentido, el presente trabajo pretende aportar a la construcción de este cuerpo teórico en nuestra región, esperando dar rigor analítico a la terminación desde la perspectiva de la política pública. Otros estudios, como el mencionado al inicio de las autoras Román y Rodríguez (2013) han utilizado también el análisis de variables similares, que facilitan u obstaculizan la terminación de políticas para un caso específico, a partir también de una revisión exhaustiva de otros estudios previos. Este análisis de la extinción de LyFC pretende colaborar en la construcción de análisis de evidencia empírica por medio de estudios de caso, para poner a prueba los marcos analíticos existentes.

Otro aprendizaje que nos deja el caso, es que en este tipo de intervenciones para la terminación de políticas y organizaciones públicas, debería prevalecer el cuidado de la ética en el ejercicio de la función pública, tal como señala Behn (1978), el único autor en la literatura de terminación que aborda el tema ético. La terminación de políticas públicas no debe abordarse solamente desde un punto de vista meramente técnico, sino que debe enten-



derse que las decisiones de política conllevan impactos duraderos sobre las personas. El generalizar y estigmatizar a todo un grupo de miles de trabajadores en aras de generar una opinión pública más proclive a la decisión de terminación desconoce que existen historias individuales de esfuerzo y trabajo digno y honrado, mina la imagen del trabajador y lo pone en desventaja en un futuro laboral incierto a causa de la terminación. Por lo tanto, la ética en la terminación de políticas y organizaciones públicas es un principio que no se siguió en el presente caso de LyFC y que debería ser tomado en cuenta en futuras intervenciones públicas de este tipo, cuidando no estigmatizar a quienes se verán afectados por la terminación, ni sobre dimensionar las problemáticas en aras de obtener un mayor apoyo público y no hacer del uso legítimo de la fuerza que define al Estado la principal vía de actuación, sino agotar antes las estrategias de la negociación política y laboral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- ALZAGA, O. (2010), “El conflicto laboral, social y político de Felipe Calderón contra el SME y la sociedad”, *Revista Alegatos*, (74), Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- ASPE, P. (1993), *Economic Transformation, The Mexican Way*, MIT. Press: 177-221.
- AZTECA NOTICIAS. (8/10/2010), “A un año de la extinción de Luz y Fuerza”. En línea: <<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/finanzas/23917/a-un-ano-de-la-extincion-de-luz-y-fuerza>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- BARDACH, E. (1976), “Policy Termination as a Political Process. *Policy Sciences*”, 7(2), Termination of Policies, Programs and Organizations: 123-131. DOI: [10.1007/bf00143910](https://doi.org/10.1007/bf00143910).
- BAUER, M. (2009), “The Policy Termination Approach: Critique and Conceptual Perspectives”, *Lehrstuhl Politik und Verwaltung*, Berlin.
- BEHN, R. (1978), “How to Terminate a Public Policy: A Dozen Hints for the Would-be Terminator”, *Policy Analysis*, 4(3). University of California Press: 393-413.
- BELMONT, E. (2011), “Luz y Fuerza del Centro: política energética y resistencia electricista”, *Iztapalapa Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (70), Año 32: 127-157.
- CENACE. (31/03/2016), Fallo de la subasta 1 de largo plazo y asignación de contratos. En línea: <<http://www.cenace.gob.mx/Docs/MercadoOperacion/Subastas/36%20Extracto%20del%20Fallo%20de%20la%20Primera%20Subasta%20de%20Largo%20Plazo%20SLP%20-%201%20-%202015%20v2016%2004%2001.pdf>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- CNN. (10/10/2010), “La noche en la que la Ciudad de México casi se queda sin luz”. En línea: <<http://mexico.cnn.com/nacional/2010/10/10/la-noche-en-la-que-la-ciudad-de-mexico-casi-se-queda-sin-luz>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- DANIELS, M. (2001), “Policy and organizational termination”, *International Journal of Public Administration*. 24(3): 249-262. DOI: [10.1081/pad-100000447](https://doi.org/10.1081/pad-100000447).
- DE LA MADRID, M. (2004), *Cambio de Rumbo. Testimonio de una Presidencia*. Fondo de Cultura Económica. México.
- DELEÓN, P. y HÉRNANDEZ, J. (2001), “El caso del Programa Nacional de Solidaridad en México. Estudio comparado de terminación de políticas”, *Revista Foro Internacional*, (165): 451-473.
- DELEÓN, P. (1978), “Public policy termination: An end and a beginning”, *Policy Analysis*, University of California Press 4 (3): 369-392.
- DOF. (11/10/2009), Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. México. En línea: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5114004&fecha=11/10/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114004&fecha=11/10/2009)> (Consulta: 4 Abril 2016).
- DOF. (11/10/2009), Diario Oficial de la Federación. Bases para el proceso de desincorporación del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. México. En línea: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5114011&fecha=11/10/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5114011&fecha=11/10/2009)> (Consulta: 4 Abril 2016).
- DOF. (24/12/2015), Diario Oficial de la Federación. Ley de Transición Energética. En línea: <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421295&fecha=24/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421295&fecha=24/12/2015)> (Consulta: 4 Abril 2016).
- DOF. (14/08/2015), Diario Oficial de la Federación. Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal. En línea: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5404049&fecha=14/08/2015)> (Consulta: 4 Abril 2016).
- ELDER, CH. Y COBB, R. (2007), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos en USA”. En Aguilar Villanueva, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno. Antologías de políticas públicas*. Tomo III. Miguel Ángel Porrúa. México.
- EL ECONOMISTA. (5/11/2009), “La traición de Gutiérrez Vera”. En línea: <<http://eleconomista.com.mx/notas-impreso/columnas/alberto-aguirre-m/2009/11/05/traicion-gutierrez-vera>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- EL ECONOMISTA. (27/06/2012), “Extesorero de SME acepta desvío por 66 MDP a AMLO”. En línea: <<http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/06/27/luz-fuerza-centro-presenta-queja-lopez-obrador>> (Consulta: 4 Abril 2016).



- EL ECONOMISTA. (11/10/2013), “Extinción de LFC fue medida dolorosa, pero necesaria: Gutiérrez Vera”. En línea: <<http://www.elfinanciero.com.mx/politica/extincion-de-lfc-fue-medida-dolorosa-pero-necesaria-gutierrez-vera.html>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- EL UNIVERSAL. (2010), “Cronología del conflicto con el SME”. En línea: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/graficos/pdf10/cronologia.pdf>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- FLORES, R. (2011), “Antecedentes y razones de la extinción de Luz y Fuerza del Centro”. En línea: <<http://energiaadebate.com/antecedentes-y-razones-de-la-extincion-de-luz-y-fuerza-del-centro/>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- FRANTZ, J. (2002), “Political resources for policy terminators”, *Policy Studies Journal*, 30 (1): 11-28. DOI: [10.1111/j.1541-0072.2002.tb02125.x](https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2002.tb02125.x).
- INFORMADOR (3/03/2013), “Presidencia entrega estudios sobre la extinción de LyFC”. En línea: <<http://www.informador.com.mx/mexico/2013/448673/6/presidencia-entrega-estudios-sobre-extincion-de-lyfc.htm>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- KATZ, D. Y KAHN, R. “Organizations and the System Concept” En SHAFRITZ, J. & HYDE, A. (1997), *Classics of Public Administration*. Thompson Wadsworth: 209-219.
- LA JORNADA. (5/08/2010), “El secretario del Trabajo busca reventar las negociaciones con Gobernación: SME”. En línea: <<http://www.jornada.unam.mx/2010/08/05/politica/016n1pol>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- LA JORNADA. (16/10/2009), “No aparece director de LyFC”. Dinero. Sección Opinión. Autor Galván Ochoa, Enrique. En línea: <<http://www.jornada.unam.mx/2009/10/16/opinion/00601eco>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- LAMBRIGHT, H. & SAPOLSKY, H. (1976), “Terminating federal research and development programs”, *Policy Sciences, Termination of Policies, Programs and Organizations* 7 (2): 199-213. DOI: [10.1007/bf00143915](https://doi.org/10.1007/bf00143915).
- LINDBLOM, CH. (2014), “La ciencia de salir del paso”. En Aguilar Villanueva, Luis F. *La hechura de las políticas. Antologías de políticas públicas*. Tomo II. Miguel Ángel Porrúa. México: 201-226.
- PARSONS, W. (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO. Miño y Dávila Editores. México.
- PROCESO. (11/10/2009), “Toma Policía Federal Oficinas de Luz y Fuerza del Centro”. En línea: <<http://www.proceso.com.mx/119406/2009/10/11/toma-la-policia-federal-oficinas-de-luz-y-fuerza-del-centro>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- RED POLÍTICA. (10/07/2012), “Muestran pruebas de presunto desvío de SME a favor de AMLO”. En línea: <<http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-pruebas-del-presunto-desvio-de-recursos-favor-de-amlo>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- ROJAS, D. (2013), *Alcances y limitaciones de la ciudadanía laboral en México. Estudio de caso: ex trabajadores electricistas de Luz y Fuerza del Centro*. Tesis para obtener el grado de doctor en ciencia social con especialidad en sociología. El Colegio de México (COLMEX).
- ROMÁN M. Y RODRÍGUEZ A. (2013), “De las Galescolas a la Galiña azul. Conclusiones tentativas sobre un caso de terminación de políticas públicas”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (9), Enero-Junio. España. ISSN: 1989-8991.
- RUBIO, J. (2013), “Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina”, *Revista Buen Gobierno*. Julio-Diciembre. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México. ISSN 18704271: 146-156.
- SALINAS DE GORTARI, C. (2000), *México. Un Paso Difícil hacia la Modernidad*. Plaza Janés. México.
- SATO, H. & FRANTZ, J. (2005), “Termination of the leprosy isolation policy in the US and Japan”, *BMC International Health and Human Rights*. 5:3.
- SCJN. (5/7/2010), Amparo en revisión 346/2010 relativo al Decreto por el que se extingue el organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro. En línea: <<https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cuadros/Cuadro%20LFC%20vf.pdf>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- STPS. (12/12/2010), Aclaraciones sobre el proceso interno del sindicato mexicano de electricistas. Boletín de prensa. En línea: <[http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala\\_prensa/boletines/2010/diciembre/bol\\_189.html](http://www.stps.gob.mx/bp/secciones/sala_prensa/boletines/2010/diciembre/bol_189.html)> (Consulta: 4 Abril 2016).
- TERRA. (8/09/2015), “Grupo Fénix del SME y socios creará y venderá electricidad”. En línea: <<http://economia.terra.com.mx/sme-crea-grupo-fenix-junto-con-socios-creara-y-vendera-electricidad,669686f9e1a6b9a1ce6038b133e42973plydRCRD.html>> (Consulta: 4 Abril 2016).
- TORRES, M. (2011), *La extinción de Luz y Fuerza del Centro. Del alumbramiento a la sospecha*. Tesis de Maestría en Periodismo Político. Escuela de Periodismo Carlos Septién García. México.
- VERGARA, R. (2010), *Organizaciones e Instituciones* (Compilador). Biblioteca Básica de la Administración Pública del Distrito Federal. Tomo 5. Siglo XXI Editores, Secretaría de Educación y Gobierno del Distrito Federal. México: 17-47.
- ZHANG, L. (2009), “Study on obstacles to policy termination”, *Journal of Politics and Law*, 2 (4): 98-102. DOI: [10.5539/jpl.v2n4p98](https://doi.org/10.5539/jpl.v2n4p98).

**Pilar Pineda Herrero**

Universidad Autónoma de Barcelona  
[pilar.pineda@uab.es](mailto:pilar.pineda@uab.es)

**Berta Espona Barcons**

Universidad Autónoma de Barcelona  
[bertaespona@gmail.com](mailto:bertaespona@gmail.com)

**Anna Ciraso-Calí**

Universidad Autónoma de Barcelona  
[annaciraso@gmail.com](mailto:annaciraso@gmail.com)

**Carla Quesada Pallarès**

University of Leeds  
[c.quesada-pallares@leeds.ac.uk](mailto:c.quesada-pallares@leeds.ac.uk)

**Paloma Valdivia Vizarreta**

Universidad Autónoma de Barcelona  
[paloma.Valdivia@uab.cat](mailto:paloma.Valdivia@uab.cat)

## Evaluación de la formación eLearning en el Instituto Nacional de Administración Pública: resultados del estudio MEEL<sup>1</sup>

### Resumen

*El presente artículo expone los hallazgos globales del estudio MEEL (Modelo de Evaluación del eLearning), realizado en 2015 para el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en España. El objetivo del estudio es desarrollar un modelo integral de evaluación de la formación online en el contexto de la administración pública. Dicho modelo se implementó en siete acciones formativas online, con el ánimo de contribuir a la mejora en el uso de los recursos públicos.*

*El modelo MEEL contempla diferentes niveles de evaluación: satisfacción, aprendizaje, diseño pedagógico, implementación y transferencia. Se usaron diferentes cuestionarios y listados de verificación, dirigidos a los participantes de las acciones formativas (n=323), a los formadores y a los responsables de las acciones formativas evaluadas.*

*Los resultados de la evaluación muestran niveles de satisfacción y de aprendizajes medio-altos. Asimismo, el aprendizaje, a diferencia de la satisfacción, aparece relacionado con la transferencia; por lo que cuanto más aprendizaje se dé en una formación online, más transferencia se producirá en el lugar de trabajo. También se evidencian algunas barreras para transferir, ya observadas en otras administraciones públicas: el desajuste a las necesidades formativas, la poca coherencia con la estrategia organizativa y la falta de apoyo en el entorno laboral.*

### Palabras clave

*Formación continua, eLearning, Eficacia de la formación, Evaluación de la formación, Transferencia del aprendizaje.*

## Evaluation of eLearning in National Institute of Public Administration –INAP-. Results of MEEL study

### Abstract

*This paper presents the overall findings of MEEL (eLearning Evaluation Model) study, conducted in 2015 for the National Institute of Public Administration (INAP) in Spain. The aim of the study is to develop an integrated evaluation model of online training in the context of public administration. This model was implemented on seven online training activities, in order to improve the use of public resources.*

*The MEEL model includes different levels of evaluation: satisfaction, learning, instructional design, implementation and transfer. Different questionnaires and check-lists were used; these were addressed to the trainees (n=323), trainers and training managers.*

*The evaluation results show medium-high levels of satisfaction and learning. Furthermore, learning, unlike satisfaction, is related to transfer; thus, the more learning occurs in an online training activity, more transfer will be produced in the workplace. Findings also highlight some barriers to transfer already observed in previous research on training at public administrations: lack of adjustment to the training needs, inconsistency with the organizational strategy and lack of support in the workplace.*

### Keywords

*Continuous training, eLearning, Training efficacy, Training evaluation, Transfer of learning.*

---

<sup>1</sup> Este artículo es un resumen del Informe del Estudio MEEL, a modo de informe ejecutivo.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años ha ido creciendo la conciencia sobre la importancia de la formación continua para cualquier organización, incluyendo las instituciones públicas. Investigadores<sup>2</sup> y técnicos reconocen que para ser competitivo y responder a las necesidades de una sociedad cambiante, los trabajadores necesitan aprender a lo largo de la vida.

La formación continua ofrecida por las propias instituciones se ha convertido en una línea estratégica para ser competitivos. Los recursos invertidos en formación continua son muchos, y por ello es importante conocer la utilidad de cada acción formativa y los resultados que genera en la organización.

En un contexto de búsqueda de opciones eficaces para implementar acciones formativas, se ha dado un desarrollo progresivo hacia el *eLearning*<sup>3</sup>, tanto a nivel de proliferación de productos y herramientas como de las oportunidades de aprendizaje mediado electrónicamente. Sin embargo, esta expansión de las experiencias *eLearning* no siempre se ha acompañado de un desarrollo tan rápido de las investigaciones sobre las características y la eficacia de esta forma de aprendizaje; la mayoría de estudios realizados se centra en las tecnologías y en los aspectos más técnicos, mientras que hay una carencia de estudios pedagógicos en relación al tema (Graham et al., 2001).

El Grupo EFI ha realizado un estudio para el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el estudio MEEL<sup>4</sup>, con el fin de desarrollar un modelo integral de evaluación de la formación online en el contexto de la administración pública; el modelo se ha aplicado para evaluar la eficacia de esta formación, con el ánimo de contribuir a la mejora en el uso de los recursos públicos. En este artículo se presentan los resultados obtenidos sobre la eficacia de la formación online en el INAP desarrollada en 2015.

## MARCO TEÓRICO

En los últimos años, la formación continua de los trabajadores se ha convertido en un elemento clave en la gestión de los recursos humanos y para el desarrollo de cambios culturales en el lugar de trabajo (Bossaert, 2008). Las administraciones públicas son conscientes de ello (Carazo, 2002). Esta tendencia puede verse en parte reflejada en los datos publicados en las memorias del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP): en 2012 se realizaron 23,682 horas lectivas y en 2013 25,325; sin embargo, en 2014 la formación sumó 24,562 horas lectivas, aunque se dio un aumento en el *eLearning*.

Ponce et al. (2010) comentan que este incremento puede estar influido por el momento de crisis económica, pues las organizaciones buscan rentabilidad a corto plazo de las acciones formativas y los profesionales necesitan formarse de manera más completa para poder competir en un mercado laboral cada vez más saturado. Según el primer barómetro de *eLearning* en Europa (CrossKnowledge, 2011) las empresas encuestadas preveían aumentar entre un 10% y un 50% la formación *eLearning* para sus empleados.

Los datos publicados por el INAP en sus últimas memorias confirman estas tendencias, mostrando un incremento elevado del porcentaje de la modalidad *eLearning*. Los datos del porcentaje de participantes en formación muestran una mayor participación en número de participantes en *eLearning*, 63% en 2013, en comparación con el 37% de participantes en presencial el mismo año. Estos porcentajes dos años antes estaban invertidos, 40% *eLearning*, 60% presencial.

Además de invertir recursos en la formación, es necesario no obstante conocer su utilidad e impacto a través de procesos de evaluación que tengan en cuenta todos sus elementos. López y Leal (2002) destacaron la importancia de la evaluación de la formación en las administraciones públicas para poder tomar decisiones respecto a la planificación, funcionamiento, adecuación de los resultados y eficiencia de los recursos empleados de estos programas públicos de formación.

### Modelos de evaluación de la formación

Existen diferentes modelos para evaluar la formación continua de los trabajadores y en la Tabla 1 pueden encontrarse algunos de ellos con los diferentes niveles de evaluación detallados.

2 En este informe se utilizará mayoritariamente el género masculino, entendiéndose que éste se refiere a ambos géneros.

3 Se usarán los términos '*eLearning*' y 'formación online' para referirnos a aquella formación se realiza a través de Internet.

4 MEEL - Modelo de Evaluación del *eLearning* en la Administración Pública, n.º 90. Convocatoria permanente para la contratación de proyectos de investigación INAP2014.

Autor del modelo	Niveles de evaluación del modelo
Kirkpatrick (1959)	Reacción Aprendizaje Comportamiento Resultado
Phillips (1987)	Reacción Aprendizaje Comportamiento Resultado Retorno de la inversión (ROI)
Meignant (1991)	Satisfacción Adquisición de conocimientos y habilidades esperadas Transferencia Efectos de la formación
Cabrera (1993)	Eficacia Efectividad Impacto
Pineda (2002)	Satisfacción del participante Logro de los objetivos Adecuación pedagógica Transferencia Impacto Rentabilidad

TABLA 1. MODELOS DE EVALUACIÓN DE LA FORMACIÓN CONTINUA

En resumen, y considerando los modelos anteriores, Quesada-Pallarès (2014) evidencia que la novedad introducida por el modelo de Pineda (2002) es la importancia que le otorga a la adecuación pedagógica, pues es un nivel de evaluación en sí mismo. En este nivel se analizan tanto la coherencia del proceso pedagógico implementado durante la acción formativa como la relevancia de su diseño formativo.

El estudio de la evaluación de la transferencia de la formación y los factores que pueden influir en la aplicación de los aprendizajes al puesto de trabajo ha constituido una importante línea de investigación en las últimas décadas (Noe, 1986; Baldwin y Ford, 1988; Rouiller y Goldstein, 1993; Thayer y Teachout, 1995; Holton, 1996, 2005; Burke y Hutchins, 2008; Pineda-Herrero, Quesada-Pallarès y Ciraso-Calí, 2011). En el contexto español, destaca el modelo FET, elaborado por el grupo EFI de la Universidad Autónoma de Barcelona (Pineda-Herrero, Quesada-Pallarès y Ciraso-Calí, 2014), como el primer modelo hispano de evaluación indirecta de la transferencia de la formación, mediante factores y con capacidad predictiva.

### El eLearning como modalidad formativa

El eLearning puede definirse como un entorno de aprendizaje abierto (Boneu, 2007) o cerrado (Cabero, 2006), formal o no formal (Svensson, Ellström y Åberg, 2004), que utiliza herramientas pedagógicas a través de Internet con el fin de facilitar el aprendizaje de todos los participantes.

En los últimos años, las diferentes modalidades y herramientas en eLearning han crecido rápidamente, como todo lo referente al campo de la tecnología; sin embargo, éstas no han estado acompañadas de propuestas pedagógicas, como indican Torres et al. (2015).

Sobre los modelos pedagógicos aplicados en las diferentes modalidades eLearning, Stephenson y Sangrá (2003) plantean tres posibilidades: 1) transmisivas, 2) aprender por la práctica o *learning by doing* y 3) colaborativas. Para Corbalan (2008), el profesor debe ejercer un mayor control en el inicio de la actividad y del curso, y luego debe ir cediendo gradualmente el control a los estudiantes. Pérez et al. (2010) son aún más exigentes, dado que consideran que las únicas modalidades que adquieren valor pedagógico son aquellas que actúan como artefactos mediadores entre el docente y el alumnado o entre iguales, proporcionando un contexto educativo singular y virtual facilitador de procesos interactivos de co-construcción.

Las posibilidades de aplicación de estos modelos de eLearning en el INAP pueden variar en función de la gama de actividades a realizar, de los objetivos planteados, así como de la perspectiva del formador y profesional que interviene en la plataforma.

El modelo pedagógico eLearning del INAP se basa en un diseño instructivo, que depende en gran parte de los paradigmas colaborativo y constructivista del aprendizaje (INAP, n.d.). Utiliza la plataforma de código abierto Moodle como su entorno cerrado de aprendizaje. Según los estudios de Barge y Londhe (2014) Moodle es la plataforma que más destaca por su flexibilidad, personalización y seguridad.

El INAP facilita, a todo el equipo de profesionales de la plataforma, manuales detallados para elaborar acciones formativas con criterios comunes. En dicho manual se detallan siete criterios para definir con mayor precisión el modelo pedagógico de la institución. En la Tabla 2 se han organizado estos criterios de acuerdo a la propuesta de Noguera (2013).

<b>Directrices pedagógicas (Noguera, 2013)</b>	<b>Criterios INAP</b>
a) Diseño de las tareas basadas en características como la apertura, la complejidad, la interdependencia y la discusión	<b>Método interactivo y participativo</b> <b>Rigurosa planificación, seguimiento, control y evaluación</b> <b>Evaluación continua</b>
b) El papel del profesor como guía	<b>La atención personalizada</b> <b>Alto grado de comunicación e interacción</b>
c) La autorregulación del grupo	<b>El aprendizaje compartido</b> <b>Avance sincronizado del grupo</b>

**TABLA 2. CRITERIOS PEDAGÓGICOS DEL INAP A PARTIR DE LA DEFINICIÓN DE NOGUERA (2013)**

También se detallan las funciones de tres perfiles: a) administrador/coordinador (responsable del INAP); b) profesor; y c) alumno.

La estructura pedagógica del eLearning aglutina diversos elementos, criterios y actividades, que se pueden adaptar en función del tipo de aprendizaje que se pretende lograr. Pero para ello, además se deben tener en cuenta, como factores claves, el contexto de la formación y el diseño que elaboren los responsable de la formación.

### **La evaluación de la formación eLearning en la Administración Pública**

En la literatura académica se presentan modelos para evaluar la formación eLearning, como el de Rubio (2003), Van Slyke et al. (1998) y el de Marshall y Shriver (en McArdle, 1999).

Dentro de los modelos de evaluación eLearning con un enfoque global hay dos tendencias principales: modelos basados en normas de calidad y modelos de benchmarking. Uno de los modelos a destacar perteneciente en la primera tendencia es el de Marcelo y Zapata (2008). Basado en la segunda tendencia, se ha desarrollado el BENVIC (Benchmarking of Virtual Campuses Project) (2001) en el marco del programa de la Comisión Europea MINERVA.

Algunos autores, como Lim, Lee y Nam (2007) o Park, Sim y Roh (2010) proponen modelos de evaluación de la transferencia del eLearning a partir de la evaluación de los factores que influyen en ella. Otra propuesta es la de Hill y Wouters (2011) que estudian los factores específicos de cada tipo concreto de entorno virtual de aprendizaje que pueden influir en la transferencia de los aprendizajes.

En el marco del estudio 'Evaluación de la Eficacia de la Formación en la Administración Pública Española' –ETAPE- Pineda et al., 2012), se evaluó la eficacia de acciones formativas tanto presenciales como eLearning, en cinco comunidades autónomas, siguiendo el modelo FET (Pineda-Herrero, Quesada-Pallarès y Ciraso-Calí, 2011). Todas las acciones formativas fueron evaluadas a través de un cuestionario sobre factores de trans-



ferencia y un cuestionario de transferencia diferida aplicado unos dos meses después de la finalización de la acción formativa. Asimismo se pasaron otros instrumentos que tenían por objetivo recoger información sobre competencias adquiridas y datos cualitativos que permitieran explicar los resultados de manera contextualizada en cada institución.

El mismo estudio también analizó las diferencias en el nivel de eficacia de la formación entre las acciones presenciales y las eLearning. Los resultados mostraron que la modalidad presencial es más eficaz que el eLearning. Algunos de los factores que pudieron influir en estos resultados son: el nivel de satisfacción, el diseño de la formación, las posibilidades para la aplicación en el entorno laboral y la rendición de cuentas, que en la formación eLearning analizada siempre obtuvieron resultados menores que los de la formación presencial.

En el presente estudio estos resultados son actualizados a partir de nuevos datos y a través de un sistema de evaluación más complejo que analiza, además del grado de transferencia: la satisfacción con la formación; la adecuación pedagógica del programa y la plataforma; y el nivel de aprendizaje (los primeros cuatro niveles del modelo de Pineda, 2002). Con ello se pretende crear un modelo completo de evaluación de la formación eLearning y aplicarlo a las acciones formativas del INAP para identificar su eficacia y proponer así mejoras.

## METODOLOGÍA

El objetivo del estudio, y por ende de este artículo, es evaluar los resultados de la formación en modalidad online que realiza el INAP. Para ello se sigue el modelo holístico de evaluación de Pineda (2002): satisfacción, aprendizaje, diseño, implementación y transferencia. De este modo, los resultados de cada nivel se contrastan con los del resto de niveles y se obtienen resultados que permiten tener una visión global de las relaciones entre los distintos niveles y de cómo ello influye en el resultado final de la formación. La adaptación del modelo de Pineda (2002) en un modelo de eLearning permite crear el modelo MEEL.

Partiendo de este objetivo, la metodología tiene un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo), que permite triangular información de diferentes fuentes y realizar una aproximación al objeto de estudio en profundidad, si bien el diseño responde a un estudio *ex post facto* de tipo prospectivo, con más de una variable independiente, factorial (Montero y León, 2007). La figura 1 muestra las fases del estudio junto con el proceso recogida de datos.

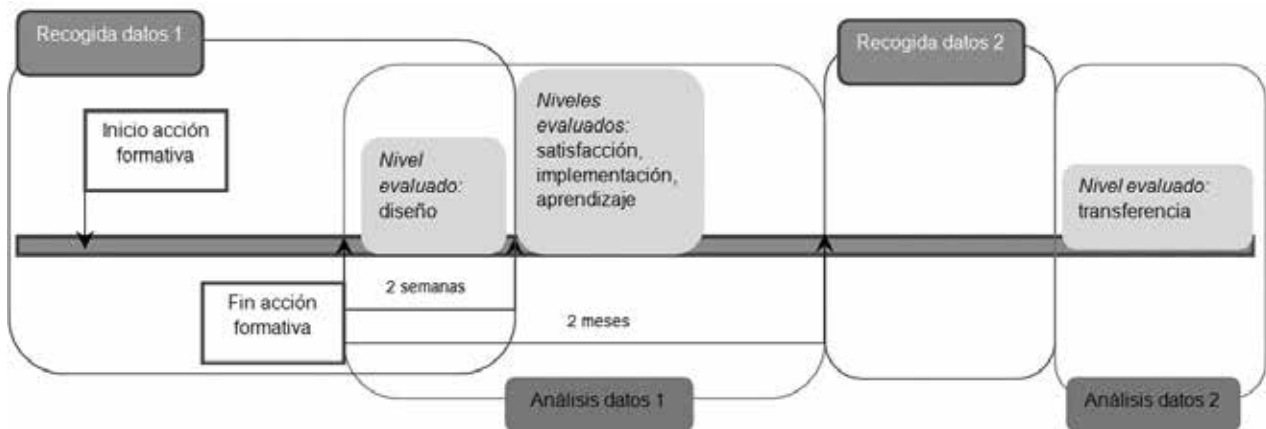


FIGURA 1. FASES DEL ESTUDIO MEEL. ELABORACIÓN PROPIA

## Muestra

La población del estudio se centró en las acciones formativas online desarrolladas por el INAP durante el año 2015, seleccionando la muestra de acciones formativas en base a cinco criterios: (1) acciones formativas de modalidad online; (2) acciones formativas realizadas por el INAP; (3) acciones formativas orientadas a la transferencia, es decir, con objetivos de aplicabilidad cercana; (4) acciones formativas con una duración homogénea: entre 30 y 40 horas; y (5) acciones formativas realizadas entre los meses de abril y junio 2015, para acotar la recogida de datos.

En la Tabla 3 se detalla las acciones formativas seleccionadas para la evaluación, el número de inscritos en cada una y su participación en el estudio, mostrando el número de personas que respondieron a cada instrumento de cada nivel evaluado: satisfacción, aprendizaje y transferencia.

Formación	Participantes			
	N.º Inscritos	N.º Satisfacción	N.º Aprendizaje	N.º Transferencia
Accesibilidad a las páginas web y a sus contenidos digitales	60	42	33	23
Gestión de archivos públicos y transparencia	146	77	144	107
Gestión de la información y transparencia	122	58	18	10
Gestión y dirección de proyectos	58	39	27	12
Protección de datos y transparencia	265	208	163	104
Seguridad en redes WAN e Internet	41	20	13	10
Transparencia y gobierno abierto	138	68	74	57
<b>TOTAL</b>	<b>830</b>	<b>512</b>	<b>472</b>	<b>323</b>

TABLA 3. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA. ELABORACIÓN PROPIA

Además de los empleados que realizaron la formación, se solicitó a las personas responsables de dichas acciones formativas que cumplimentasen los Cuestionarios de Aprendizaje (n=13), el Instrumento de Diseño Pedagógico (n=4) y el Instrumento de Uso de la Plataforma (n=3).

Debido a que el estudio hace una evaluación longitudinal de la formación según el participante de la misma, se eliminaron aquellos casos que no habían respondido todos los instrumentos de evaluación. Por ello, la distribución válida de la muestra por acción formativa es la correspondiente a la columna 'N.º Transferencia' de la Tabla 3 con una muestra total de 323 empleados que participaron en la totalidad del estudio. En este sentido, el 61.7% de los trabajadores inscritos en estos cursos participaron de algún modo en el estudio; mientras que el 38.9% de los que participaron en la formación respondieron a todos los cuestionarios facilitados.

### Instrumentos

Se diseñaron diferentes instrumentos en formato digital, dirigidos tanto a los participantes en formación como a los formadores. En la Tabla 4 se resumen todos los instrumentos aplicados, especificando cuándo se aplicaron y qué agentes del INAP participaron.

Instrumento	Momento de aplicación	Agentes implicados
Cuestionario de Satisfacción	Al finalizar el curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Responsable de formación lo publica en la plataforma online</li> <li>– Participantes del curso lo responden</li> </ul>
Cuestionario de Autoevaluación del Aprendizaje	Al finalizar el curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Responsable de formación lo publica en la plataforma online</li> <li>– Participantes del curso lo responden</li> </ul>

Cuestionario de Evaluación del Aprendizaje para el formador	2-3 semanas después de la finalización del curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de investigación lo envía</li> <li>- Formadores lo responden</li> </ul>
Instrumento de Diseño Pedagógico	2-3 semanas después de la finalización del curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de investigación lo envía</li> <li>- Responsables de la formación y formadores lo responden</li> </ul>
Instrumento de Uso de la Plataforma	3 – 4 semanas después de la finalización del curso	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de investigación lo envía</li> <li>- Responsables de la formación lo responden</li> </ul>
Cuestionario de Eficacia	2 meses después de la finalización de la acción formativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de investigación lo envía</li> <li>- Participantes del curso lo responden</li> </ul>

**TABLA 4. RESUMEN DE LOS INSTRUMENTOS APLICADOS. ELABORACIÓN PROPIA**

El Cuestionario de Satisfacción mide el grado de reacción o satisfacción de los participantes de la formación. Este cuestionario está basado en el cuestionario que utiliza el INAP para este fin, si bien se hicieron algunas modificaciones. Su composición consta de ocho ítems específicos de satisfacción sobre características de la acción formativa y las condiciones que la posibilitan (como la adecuación el aula virtual); un ítem sobre la satisfacción del curso en general; y seis ítems sobre el desempeño del formador. Los ítems fueron valorados mediante una escala del 1 al 10, siendo 10 el extremo positivo. Asimismo, el cuestionario constó de cuatro preguntas abiertas para capturar la percepción más cualitativa del participante de la formación.

El Cuestionario de Autoevaluación del Aprendizaje evaluó el grado de aprendizaje desde la perspectiva del participante en formación, como el nivel de adquisición de nuevos conocimientos, la mejora de habilidades y la actualización de conocimientos previos. Se compone de cinco ítems a valorar en una escala Likert de 5 puntos (1, totalmente en desacuerdo y 5, totalmente de acuerdo), agrupados en el 'factor de aprendizaje' (Pineda-Herrero, Quesada-Pallarès, y Ciraso-Calí, 2014) con una elevada consistencia interna ( $\alpha=.855$ ). Asimismo, el cuestionario consta de una sección previa con preguntas sobre el perfil del participante, así como una sección final en que el participante de la formación valora su logro individual en cada uno de los objetivos y metas de la acción formativa, mediante una escala del 1 al 10 (siendo 10 el extremo positivo) y una pregunta abierta donde puede aportar comentarios al respecto.

Con la finalidad de triangular la evaluación del aprendizaje, el Cuestionario de Evaluación del Aprendizaje evaluó el grado de aprendizaje del grupo de participantes en la formación desde la perspectiva del formador. Una primera sección del mismo consiste en revisar las actividades de evaluación previstas inicialmente, y por lo tanto comprobar su ejecución, indicando su obligatoriedad y el peso de cada una en la nota final del curso. La segunda sección repite la sección final del Cuestionario de Autoevaluación del Aprendizaje en la que se valora el logro grupal de cada uno de los objetivos y metas de la acción formativa en particular, mediante una escala del 1 al 10 (siendo 10 el extremo positivo), y una pregunta abierta con la que puede aportar comentarios al respecto.

El Instrumento de Diseño Pedagógico evaluó el diseño o la adecuación pedagógica de la acción formativa online. Este instrumento se desarrolló con la finalidad de adaptarse a diversas propuestas metodológicas online, a partir de la aportación de varios autores (Graham et al., 2001; Karjalainen y Rytönen-Suontausta, 2007; Ejarque et al., 2008; Ardila-Rodríguez, 2011; AENOR, 2012; Vladiu y Constantinescu, 2013). El instrumento consiste en una lista de verificación o *check-list* agrupadas en seis dimensiones: planificación y funcionamiento - presentación e información sobre la formación, metas y objetivos, organización del curso, actividades y adaptación a los usuarios; objetivos de aprendizaje -relevancia, pertinencia, cantidad y accesibilidad-; transferencia -diseño de la transferencia-; metodología -coherencia-; evaluación -evaluación y transparencia-; y dinamización y seguimiento -claridad y utilidad de sus comunicaciones, seguimiento e interacción con el grupo-. Los responsables de formación debían cumplimentar este listado en un plazo de dos meses, reflexionando sobre qué aspectos están presentes (o no) en su acción formativa.

El Instrumento de Uso de la Plataforma sigue también un formato de *check-list* con la finalidad de analizar el uso de la plataforma Moodle -utilizada en los cursos del INAP- y las conexiones entre los formadores, los alumnos y el contenido de la formación (Siemens y Baker, 2012; Nandi et al., 2012; Moodle, 2015; Lara y Duart, 2005; AENOR,

2012). El instrumento está integrado por 17 ítems organizados en: participación; interacción; y actividades. Los formadores completaron el instrumento utilizando porcentajes y proporciones e incluso aportando comentarios aclaratorios.

El Cuestionario de Eficacia de la formación fue enviado a los empleados que habían participado en la formación online analizada y que habían respondido al Cuestionario de Autoevaluación del Aprendizaje. Su objetivo es medir la transferencia de manera directa (Pineda-Herrero, Quesada-Pallarès y Ciraso-Calí, 2014) mediante dos apartados: (1) 14 ítems divididos en siete ítems que analizan el nivel transferencia mediante el ‘factor de transferencia’ ( $\alpha=.920$ ) –valorados con una escala Likert de 5 puntos (1, totalmente en desacuerdo y 5, totalmente de acuerdo), y siete ítems que analizan las razones de una baja transferencia –a ser valorados con una única opción de respuesta sí/no’; y (2) una pregunta de respuesta abierta en que el participante de la formación debe evidenciar, mediante tres ejemplos, cómo ha aplicado lo aprendido en la formación en su puesto de trabajo en los últimos meses.

### Análisis de datos

Los resultados de los cuestionarios de satisfacción, aprendizaje y transferencia fueron analizados a través de un programa de análisis estadístico (SPSS v.23), llevando a cabo análisis descriptivos e inferenciales que permitieron comparar los resultados de cada nivel de evaluación en función de variables de perfil. Asimismo, se realizaron análisis correlacionales y de regresión múltiple, utilizando la transferencia como variable dependiente en este último caso.

En el caso de las preguntas de respuesta abierta que acompañaban a los instrumentos de satisfacción, aprendizaje y transferencia, se vaciaron en documentos de texto; los fragmentos de texto (frases o palabras) se analizaron mediante una categorización inductiva, según criterios unificadores emergentes. Estos datos se utilizaron sobre todo para interpretar los resultados cuantitativos obtenidos.

En cuanto al Cuestionario de Evaluación del Aprendizaje para el formador, los datos sobre las actividades de evaluación del curso y su peso en la nota final se usaron para ponderar las notas de cada participante y calcular las notas finales. Estas notas se utilizaron para contrastar los resultados de los Cuestionarios de Aprendizaje.

Los resultados del Instrumento de Diseño Pedagógico se vaciaron en una plantilla puntuando con un 1 las respuestas afirmativas y con un 0 las respuestas negativas. Partiendo de esto, se sumaron las puntuaciones por variable, y se calculó el porcentaje de respuestas afirmativas en base a la máxima puntuación que podía haberse obtenido de haber respondido afirmativamente todos los ítems. El análisis que se extrajo de estos resultados fue descriptivo y se destacaron especialmente las variables en las que hay margen de mejora en el diseño, ya que no se obtuvo el 100% de respuestas afirmativas.

Por otra parte, el análisis de los resultados del instrumento de Uso de la Plataforma fue también descriptivo. En este caso se utilizó la misma plantilla en la que se cumplimentaron las respuestas. Para realizar este análisis descriptivo, la información obtenida con el Instrumento de Diseño Pedagógico fue muy útil dado que algunos ítems de diseño estaban directamente relacionados con ítems de Uso de la Plataforma.

## RESULTADOS

El estudio MEEL contempla diferentes etapas de evaluación de la formación continua online. Se han recogido datos referentes a: la satisfacción del participante con la formación realizada; el aprendizaje del participante -tanto desde la perspectiva del participante como del formador-; el diseño pedagógico de la acción formativa; el uso, por parte de los profesores y alumnos, del entorno virtual; y la transferencia del participante al puesto de trabajo. Se presentan aquí todos los hallazgos generales obtenidos<sup>5</sup>.

Una visión general del perfil de las personas que participaron en el estudio es indispensable para comprender qué tipo de empleados públicos se formaron. En la Tabla 5 se aprecia que gran parte de las personas que participaron en el estudio fueron mujeres (61%).

El cargo ocupado por estas personas es también diferente. Se observa una mayor presencia de trabajadores cualificados (35%), mandos intermedios (29%) y técnicos (27%).

Parece ser que la distribución anterior de cargos se corresponde con el nivel educativo alcanzado por los mismos. Precisamente, los datos muestran que la gran mayoría (el 81%) de estos empleados públicos tienen estudios universitarios.

<sup>5</sup> Debido a las limitaciones de espacio, en este artículo no se presentan ni discuten los datos recogidos mediante el Instrumento de Diseño Pedagógico y el Instrumento de Uso de la Plataforma. Sin embargo, pueden consultarse en la versión completa del informe disponible en la web del INAP.

Variables de perfil	Distribución de la muestra
Sexo	61% mujeres 29% hombres
Cargo	7% trabajadores no cualificados 25% trabajadores cualificados 27% técnicos 29% mandos intermedios 2% directivos
Nivel educativo	1% educación primaria 0% educación secundaria 1% formación profesional de grado medio 13% bachillerato 4% formación profesional de grado superior 63% diplomatura, licenciatura o grado 17% posgrado o máster 1% doctorado o superior

TABLA 5. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA. ELABORACIÓN PROPIA

vn de la muestrativas y con un 0.

En cuanto a la media de edad, los datos sugieren que ésta se sitúa en torno a los 45 años, con una desviación de 7 años; por lo tanto, el grueso de trabajadores públicos formados en modalidad online y que participaron en este estudio tenían una edad comprendida entre los 38 y 52 años.

La Figura 2 por otro lado, ofrece las puntuaciones alcanzadas del conjunto total de las acciones formativas evaluadas en cuanto a satisfacción, aprendizaje y transferencia del participante. Se observa que tanto la satisfacción como el aprendizaje percibido de los trabajadores obtienen un valor medio-alto (por encima de 3.5 sobre 5); sin embargo, los trabajadores no manifiestan haber transferido en el mismo grado, obteniendo un valor por debajo de los otros dos indicadores (2.79 sobre 5), si bien se sitúa por encima de la media, con una desviación elevada (0.83).

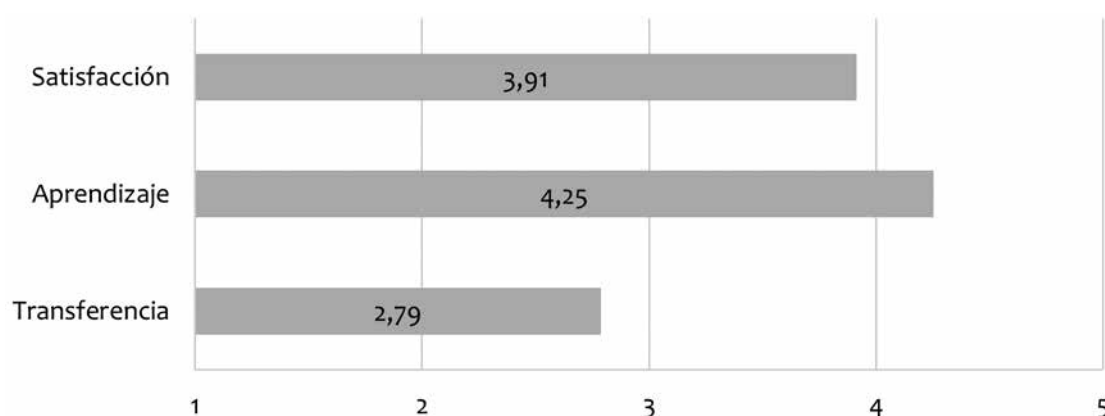


FIGURA 2. RESULTADOS DE LA FORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SATISFACCIÓN, APRENDIZAJE Y TRANSFERENCIA. ELABORACIÓN PROPIA

Para comprobar la distribución de estas puntuaciones de acuerdo a las variables de perfil, los estadísticos inferenciales aplicados indican que no hay diferencias significativas en el nivel de satisfacción, aprendizaje y transferencia en base al sexo, cargo ocupado o nivel educativo del participante en la formación.



Con la finalidad de profundizar un poco más en estos resultados de la formación, la Tabla 6 presenta dichos resultados desagregados por acción formativa online evaluada. Se observa pues, que si bien ‘Gestión y dirección proyectos’ presenta un nivel de satisfacción mayor al resto (4.14), su nivel de aprendizaje y transferencia no son de los más elevados (4.37 y 2.89, respectivamente). Al contrario, ‘Gestión de la información y transparencia’ tiene un nivel de satisfacción medio (3.94) mientras que su grado de aprendizaje y transferencia son los más elevados (4.48 y 3.00, respectivamente); así como ocurre con ‘Accesibilidad a las páginas web y a sus contenidos digitales’.

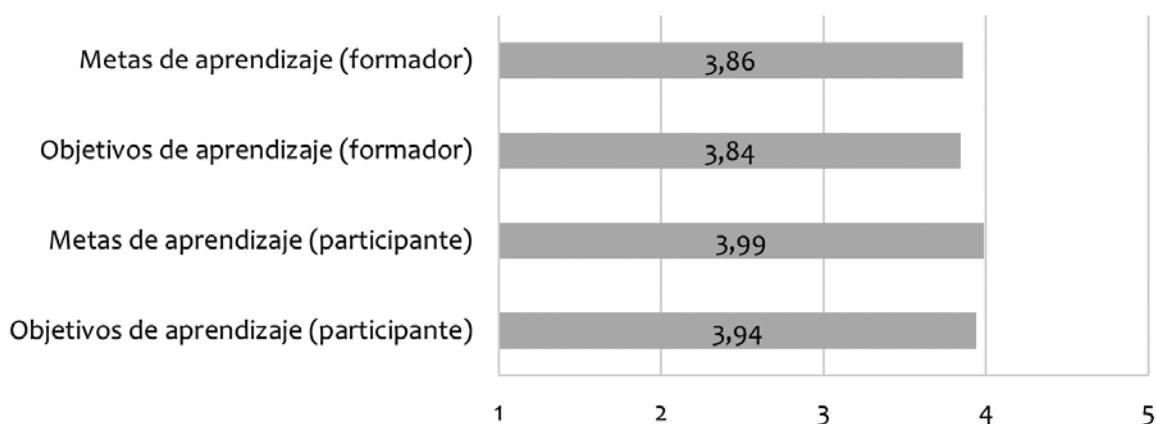
Esta tendencia hace pensar que la satisfacción no está directamente relacionada con la transferencia; aunque un mayor aprendizaje por parte de los participantes sí parece tener relación con una mayor transferencia.

Acción	Satisfacción	Aprendizaje	Transferencia
Accesibilidad a las páginas web y a sus contenidos digitales	3.94	4.38	3.01
Gestión de archivos públicos y transparencia	3.99	4.24	2.77
Gestión de la información y transparencia	3.94	4.48	3.00
Gestión y dirección de proyectos	4.14	4.27	2.89
Protección de datos y transparencia	3.82	4.25	2.84
Seguridad en redes WAN e Internet	3.78	4.30	2.70
Transparencia y gobierno abierto	3.92	4.19	2.61
GLOBAL	3.91	4.25	2.79

**TABLA 6. RESULTADOS DE LA FORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: SATISFACCIÓN, APRENDIZAJE Y TRANSFERENCIA DE ACUERDO A LA ACCIÓN FORMATIVA. ELABORACIÓN PROPIA**

No obstante, las medias presentadas en la Tabla 6 no garantizan que sus diferencias sean estadísticamente significativas. Tras aplicar los estadísticos inferenciales pertinentes, se observa que solamente existen diferencias significativas en las puntuaciones de satisfacción según la acción formativa; por lo que se puede afirmar que la satisfacción de los participantes es sustancialmente distinta de acuerdo a la acción formativa en la que han participado.

Cabe recordar que la evaluación del aprendizaje contemplaba otras variables. En primer lugar, se evaluó el logro de objetivos y metas planteados en el conjunto de las acciones formativas, tanto por los participantes de la formación como por los mismos formadores; la Figura 3 proporciona información al respecto. En ésta se aprecia que la valoración de logros de objetivos y metas de aprendizaje por parte del participante en formación es ligeramente mayor que la valoración de los formadores. No obstante, en ambos casos se han alcanzado los objetivos y metas de aprendizaje en un grado medio-alto.



**FIGURA 3. RESULTADOS DE LA FORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OBJETIVOS Y METAS DE APRENDIZAJE. ELABORACIÓN PROPIA**

Prestando atención a estos resultados en cada una de las acciones formativas online evaluadas (Tabla 7), se observa que aunque los formadores tienden a hacer una valoración menos positiva del aprendizaje de los participantes, la acción formativa ‘Transparencia y gobierno abierto’ es valorada más positivamente en sus objetivos de aprendizaje (+0.08) por el formador. Lo mismo ocurre con las metas de aprendizaje de las acciones ‘Gestión de archivos públicos y transparencia’ (+0.02) y ‘Gestión de la información y transparencia’ (+0.10).

Acción	Objetivos de aprendizaje (participante)	Metas de aprendizaje (participante)	Objetivos de aprendizaje (formador)	Metas de aprendizaje (formador)
Accesibilidad a las páginas web y a sus contenidos digitales	4.05	4.30	4.00	4.00
Gestión de archivos públicos y transparencia	3.91	3.72	3.79	3.74
Gestión de la información y transparencia	4.44	3.99	4.21	4.09
Gestión y dirección de proyectos	3.99	4.08	–	–
Protección de datos y transparencia	3.89	4.06	3.75	3.84
Seguridad en redes WAN e Internet	4.10	4.05	3.87	4.00
Transparencia y gobierno abierto	3.91	4.20	3.99	4.00
GLOBAL	3.94	3.99	3.84	3.86

**TABLA 7. RESULTADOS DE LA FORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: OBJETIVOS Y METAS DE APRENDIZAJE DE ACUERDO A LA ACCIÓN FORMATIVA. ELABORACIÓN PROPIA**

Se solicitó a los participantes que comentasen cualquier aspecto relacionado con la consecución de cada uno de sus objetivos y metas (ver anexo). Asimismo, los formadores también hicieron observaciones en cuanto a los objetivos y metas de aprendizaje de las acciones formativas que gestionaron. Estos comentarios, si bien no permiten un análisis conjunto de los resultados, son muy valiosos para complementar los datos numéricos, comprender valoraciones particularmente bajas o elevadas de algún objetivo, y explicar las discrepancias entre las valoraciones de los participantes y los formadores, a menudo derivadas de una interpretación diferente del objetivo o meta. Además, estos resultados cualitativos permiten ir más allá del logro del objetivo, ya que los participantes suelen aportar ejemplos de aprendizaje, explicaciones del por qué no sienten que han logrado totalmente el objetivo, y propuestas para la formación con la finalidad de facilitar el aprendizaje.

Es significativo el caso de la acción formativa ‘Gestión de archivos públicos y transparencia’ dado que los resultados cualitativos permiten comprender las diferencias entre las valoraciones de los participantes y los formadores; e incluso sugieren ciertos cambios en la estructura de la formación y la identificación de los destinatarios de la acción. En referencia a todos los objetivos y metas, los participantes expresan que han realizado aprendizajes nuevos, profundizado en aspectos que ya conocían pero solo superficialmente, o que han logrado ese objetivo o meta. A menudo manifiestan un cambio de actitud hacia el contenido de la acción (como refleja la aportación: *“nunca había pensado en el papel tan importante que tiene [el archivo] como preservador de la memoria que garantiza el derecho a la reparación de injusticias”*), así como aprendizajes más vinculados con conocimientos y habilidades (por ejemplo, sobre los procesos de identificación y valoración documentales). Sin embargo, también se encuentran aportaciones de participantes que expresan el no cumplimiento de las metas y objetivos, aportando sus motivos.

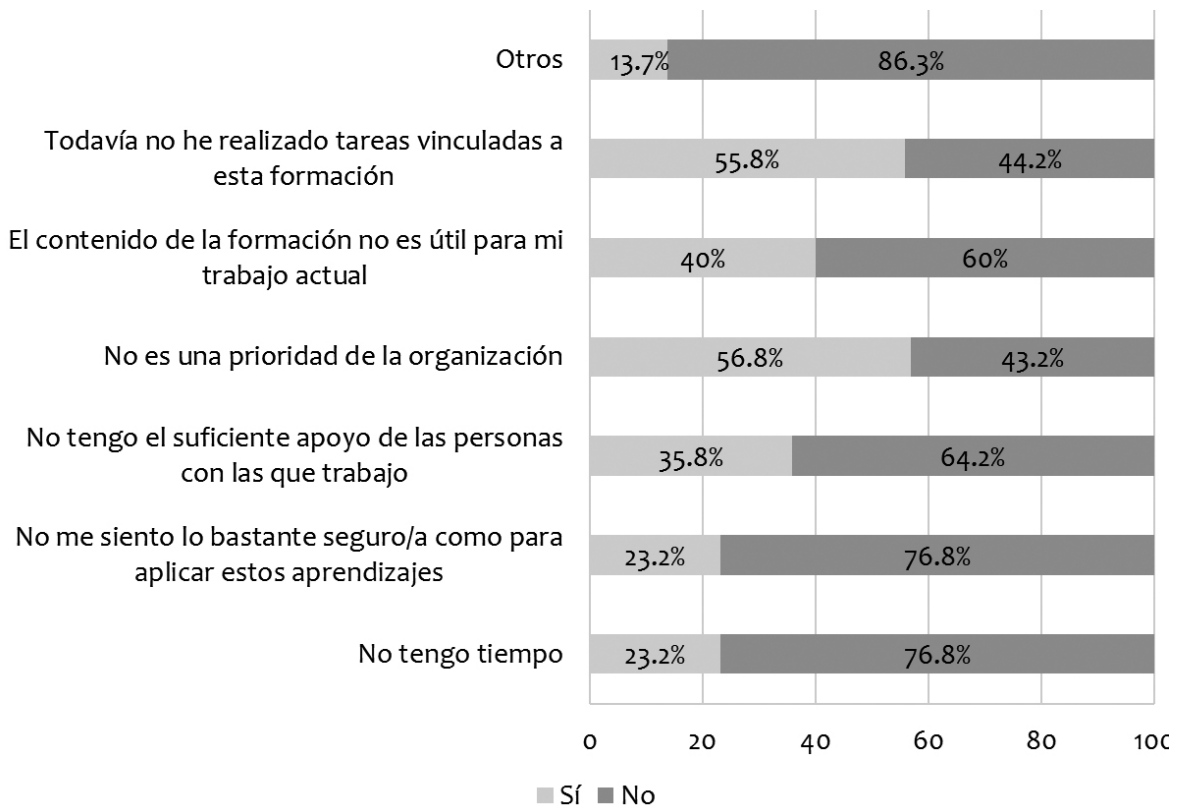
Por otro lado, algunos participantes también manifiestan sus preocupaciones acerca de las barreras para una futura aplicación de los nuevos aprendizajes, vinculadas con la falta de colaboración entre compañeros o el poco apoyo de los superiores. Aspectos que sin duda cabe explorar, si se considera esta área de contenido de la formación como estratégica para la administración.

La evaluación de la transferencia requirió también que los trabajadores evidenciasen tres aplicaciones de lo que aprendieron en la formación a su puesto de trabajo. A grandes rasgos, se puede apreciar que: el 61.9% de los trabajadores aportan evidencias de su transferencia –por lo que han transferido en algún grado–; el 11.3% manifiestan no haber transferido; el 14.7% no aportan evidencias válidas de transferencia; y el 12.1% no proporcionó ningún

tipo de evidencia –respuesta en blanco-. En resumen, la mayor parte de los trabajadores públicos sí proporcionan evidencias de aplicación a su puesto de trabajo.

Más allá de estos resultados globales, para cada acción formativa se han puesto de manifiesto los ámbitos de la actuación profesional de los participantes, donde más cambios ha habido a raíz de los nuevos aprendizajes. Por ejemplo, en el mismo caso de la acción ‘Gestión de archivos públicos y transparencia’, dos terceras partes de los trabajadores que contestaron a ese apartado del cuestionario (62 de 97) aportaron evidencias concretas de transferencia, en ámbitos diferentes. En este caso, los principales aspectos del trabajo donde hubo un impacto como consecuencia de la acción formativa fueron la organización de la oficina; en el traspaso de documentación y su gestión; en la clasificación y destrucción de documentos; en el archivo electrónico, la digitalización de expedientes y la firma electrónica.

Por otro lado,, los motivos por los que algunos de los trabajadores transfirieron poco o nada son diversos y pueden consultarse en la Figura 4. Los dos motivos más comentados son: *no es una prioridad de la organización* (56.8%) y *todavía no he realizado tareas vinculadas a esta formación* (55.8%); seguido del *contenido de la formación no es útil para mi trabajo actual* (40%) y *no tengo el suficiente apoyo de las personas con las que trabajo* (35.8%) Estos resultados permiten deducir que las acciones formativas contempladas en este estudio no siempre están alineadas con la estrategia organizativa, o bien las tareas específicas del puesto de trabajo no contemplan, por el momento, situaciones que favorezcan la transferencia de la formación realizada. Así como parece haber una falta de respuesta a las necesidades del puesto de trabajo por parte de la formación realizada, y poco apoyo por parte del entorno laboral para que los trabajadores públicos transfirieran.



**FIGURA 4. RESULTADOS DE LA FORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: MOTIVOS PARA NO TRANSFERIR. ELABORACIÓN PROPIA**

Una vez descrita la visión general de los resultados de la formación desde distintas perspectivas es interesante analizar los resultados de cada acción formativa evaluada, y ver cómo explica la eficacia cada nivel de evaluación. Estos resultados pueden consultarse en el informe íntegro del estudio.

## CONCLUSIONES

El estudio que se ha presentado en este artículo tenía el objetivo de evaluar la formación en modalidad online que se realiza en el INAP de forma integral, contemplando los elementos clave de la eficacia, como son la satisfacción, el aprendizaje, el diseño pedagógico y la transferencia al puesto. El objetivo se ha alcanzado lo que ha

permitido plantear diversas propuestas de mejora de la oferta formativa online del INAP, las cuales se comentan a continuación.

Los resultados de la evaluación muestran que en las acciones formativas evaluadas, tanto la satisfacción de los participantes como su aprendizaje, obtienen puntuaciones medias-altas. Y que el nivel de transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo es medio, aunque ligeramente inferior que el de aprendizaje. Este resultado coincide con otros estudios (Holton et al., 2000) en los que se afirma que, de lo que se aprende en la formación, sólo se transfiere al puesto de trabajo entre un 10% y un 30%. Por lo tanto, en las acciones formativas del INAP evaluadas, se ha generado una transferencia por encima de esta media, pues se ha transferido el 65.65% del aprendizaje, y únicamente el 11% de los participantes afirmaron no transferir en absoluto.

Además, en el estudio se han recogido evidencias de la transferencia realizada, aportadas por el 85% de los participantes, que son un buen indicativo de la eficacia de la formación del INAP. En este caso, una propuesta de mejora para futuras aplicaciones del modelo MEEL consiste en que un experto en la temática de la formación, o el mismo formador, pueda analizar estas evidencias de transferencia y así valorar su adecuación al nivel de profundidad de los contenidos tratados en la formación, así como la adecuación de estas aplicaciones a los puestos de trabajo.

Según los resultados del estudio, el aprendizaje, medido como factor único, y a diferencia de la satisfacción, aparece relacionado con la transferencia. Así pues, cuanto más aprendizaje se dé en una formación, más transferencia se producirá en el lugar de trabajo. Estos resultados validan de nuevo de forma empírica esta relación, que está muy argumentada en la literatura científica (Cabrera, 1993; Pineda, 2002).

Otro resultado a destacar son los motivos que dificultaron la transferencia de los participantes. En algunas acciones formativas se detectó que éstas no respondían a las necesidades formativas de los participantes, ni estaban alineadas con la estrategia organizativa, el puesto de trabajo no presentaba situaciones que favorecieran la transferencia de la formación realizada, y había poco apoyo en el entorno laboral para que los trabajadores pudieran transferir. Estas barreras detectadas están muy presentes en las administraciones públicas, tal y como se ha podido observar en otros estudios sobre eficacia de la formación (Pineda et al, 2012).

De aquí se deriva, pues, que para que la formación sea eficaz, es necesario que se detecten las necesidades formativas con rigor y se seleccione, en base a ello, a las personas que pueden y deben participar en cada acción formativa. La panorámica obtenida del INAP con los resultados de este estudio podría mejorarse introduciendo estrategias específicas que permitieran convertir las barreras detectadas en facilitadores de la transferencia, aumentando así la eficacia de la formación online del INAP.

## REFERENCIAS

- AENOR. Asociación Española de Normalización y Certificación. (2012). *Calidad de la Formación Virtual*. Norma UNE 66181.
- Baldwin, T. T. y Ford, J. K. (1988). "Transfer of training: A review and directions for future research", *Personnel Psychology*, 41 (1), 63-105. DOI: [10.1111/j.1744-6570.1988.tb00632.x](https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.1988.tb00632.x).
- Barge, P. y Londhe, B. R. (2014). "From Teaching, Learning to Assessment: MOODLE Experience at B'School in India". *Procedia Economics and Finance*, 11, 857-865. DOI: [10.1016/S2212-5671\(14\)00249-4](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00249-4).
- Boneu, J. M. (2007). "Plataformas abiertas de e-learning para el soporte de contenidos educativos abiertos". *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 4 (1), 8.
- Bossaert, D. (coord.) (2008). *Training and human resource development in the European Union member states. New practices and innovative trends*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Burke, L. A. y Hutchins, H. M. (2008). "A study of best practices in training transfer and proposed model of transfer", *Human Resource Development Quarterly*, 19 (2), 107-128. DOI: [10.1002/hrdq.1230](https://doi.org/10.1002/hrdq.1230).
- Cabero, J. (2006). "Bases pedagógicas del eLearning". *Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento (RUSC)*, 3 (1). Recuperado de <http://www.uoc.edu/rusc/3/1/dt/esp/cabero.pdf>. DOI: [10.7238/rusc.v3i1.265](https://doi.org/10.7238/rusc.v3i1.265).
- Cabrera, F. A. (1993). "La evaluación en las sesiones instructivas". En F. Cabrera, T. Donoso, y M. A. Marín (Eds.), *Manual de formación pedagógica básica para formadores* (pp. 215-263). Barcelona: PPU.
- Carazo, J. A. (2002). "La evaluación de la formación continua en las Administraciones Públicas". *Capital Humano*, 15 (153), 30-38.
- Corbalan, G. (2008). *Shared control over task selection: helping students to select their own learning tasks*. Tesis doctoral. Open University Nederland, The Netherlands.
- CrossKnowledge. (2011). *1.º Barómetro de e-learning en Europa*. Recuperado de [www.dicampus.es/documents/download/414](http://www.dicampus.es/documents/download/414).
- Ejarque, E., Hervás, A. y Buendía, F. (2008). "Aplicación de un modelo de calidad para evaluar experiencias e-learning en el Espacio Europeo Universitario". *Educar*. 41, 11-28.

- Graham, C., Cagiltay, K., Lim, B. R., Craner, J. y Duffy, T. M. (2001). "Seven principles of effective teaching: A practical lens for evaluating online courses". *The Technology Source*, 30 (5), 50-54.
- Hill, S. y Wouters, K. (2011). *The Influence of Learning Interactions and Learner Characteristics on E-Learning Effectiveness* (research proposal).
- Holton, E. F. III. (2005). "Holton's evaluation model: New evidence and construct elaborations", *Advances in Developing Human Resources*, 7 (37), 37-54. DOI: [10.1177/1523422304272080](https://doi.org/10.1177/1523422304272080).
- Holton, E. F. III. (1996). "The flawed four-level evaluation model". *Human Resources Development Quarterly*, 7, 5-21. DOI: [10.1002/hrdq.3920070103](https://doi.org/10.1002/hrdq.3920070103).
- Holton, E. F., Bates, R.A. y Ruona, W.E.A. (2000). Development of a generalized learning transfer system inventory. *Human Resource Development Quarterly*, 11 (4), 333-360. DOI: [10.1002/1532-1096\(200024\)11:4<333::AID-HRDQ2>3.0.CO;2-P](https://doi.org/10.1002/1532-1096(200024)11:4<333::AID-HRDQ2>3.0.CO;2-P).
- Instituto Nacional de Administración Pública (2013). *Memoria de actividades 2012*. Recuperado de <http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/bac17e1c-d718-4f3e-8f7a-2040f4afcb13/MemorialNAP2012.pdf>.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2014). *Memoria de actividades 2013*. Recuperado de <http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cc9e6e32-2eeb-4169-b170-281a1c894a20/MemorialNAP2013.pdf>.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2015). *Memoria de actividades 2014*. Recuperado de <http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/efdc2dcf-073b-4cb5-8029-60880baaa40b/MemorialNAP2014.pdf>.
- Instituto Nacional de Administración Pública (n.d.). *Manual de estilo de actividades formativas ON LINE del INAP*. Recuperado de <http://www.inap.es/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/ccaaod16-d661-4399-8c9f-9cf64073c7f3/Manual-INAP-actividades-formativas-online.pdf>.
- Karjalainen, K. y Rytönen-Suontausta, T. (2007). "The Quality Manual (QM), Tool for Developing Quality in e-Learning". In *World Conference on E-Learning in Corporate, Government, Healthcare, and Higher Education*, 1, 980-984.
- Kirkpatrick, D. L. (1959). "Techniques for evaluating training programs", *Journal of American Society for Training and Development*, 11, 1-13.
- Lara, P., y Duarte, J. M. (2005). "Gestión de contenidos en el e-learning: acceso y uso de objetos de información como recurso estratégico". *Revista de universidad y sociedad del conocimiento*, 2 (2), 6-14.
- Lim, H., Lee, S. y Nam, K. (2007). "Validating E-learning factors affecting training effectiveness". *International Journal of Information Management* (27), 22-35. DOI: [10.1016/j.ijinfomgt.2006.08.002](https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2006.08.002).
- López, J. y Leal, I. (2002). *Aprender a planificar la formación*. Barcelona: Paidós.
- Marcelo, C. y Zapata, M. (2008). "Cuestionario para la evaluación: 'Evaluación de la calidad para programas completos de formación docente a través de estrategias de aprendizaje abierto y a distancia'. Metodología de uso y descripción de indicadores". *Revista de Educación a Distancia*, número monográfico, VII. Recuperado de <http://www.um.es/ead/red/M7/>.
- McArdle, G. E. (1999). *Training Design and Delivery: A single-Source Guide for Every Trainer, Training Manager, and Occasional Trainer*. Alexandria, VA: American Society for Training and Development.
- Meignant, A. (1991). *Manager la formation*. Paris: Éditions Liaisons.
- Montero, I., y León, O. G. (2007). "Guía para nombrar los estudios de investigación en Psicología". *International Journal of Clinical and Health Psychology*, 7 (3), 847-862.
- Moodle (2015). *7 Ways to Get Started with Analytics y Reports in Moodle*. Recuperado de <https://moodle.com/2015/02/05/7-ways-to-get-started-with-analytics-reports-in-moodle>.
- Nandi, D., Hamilton, M. y Harland, J. (2012). "Evaluating the quality of interaction in asynchronous discussion forums in fully online courses". *Distance Education*, 33 (1), 5-30. Recuperado de <http://search.proquest.com/docview/1021239612?accountid=15292>. DOI: [10.1080/01587919.2012.667957](https://doi.org/10.1080/01587919.2012.667957).
- Noe, R.A. (1986). "Trainees' attributes and attitudes: Neglected influences on training efficacy". *Academy of Management Review*, 11, 736-749.
- Noguera, I. (2013). "Orientaciones pedagógicas para el diseño y apoyo de tareas de construcción colaborativa del conocimiento". *Teoría de la Educación: Educación y Cultura en la Sociedad de la Información*, 14 (1), 51-75.
- Park, S., Sim, H. y Roh, H. (2010). "The analysis of effectiveness on 'transfer' through e-learning courses in industry and technology". *British Journal of Educational Technology* (41) 6, 32-34. DOI: [10.1111/j.1467-8535.2010.01070.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-8535.2010.01070.x).
- Pérez, H. S., Fernández, S. R. y Braojos, C. G. (2010). "Metodologías que optimizan la comunicación en entornos de aprendizaje virtual". *Comunicar: Revista científica iberoamericana de comunicación y educación*, 34, 163-171.
- Phillips, J. J. (1987). *Handbook of training evaluation and measurement methods*. Houston, TX: Gulf Publishing.
- Pineda Herrero, P. (2002). *Gestión de la formación en las organizaciones*. Barcelona: Ariel.



- Pineda-Herrero, P., Quesada-Pallarés, C. y Ciraso-Calí, A. (2011). "Evaluating training effectiveness: results of the FET Model in the Public Administration in Spain". *7th International Conference on Researching Work and Learning* (Shangai, East China Normal University).
- Pineda, P., Quesada, C., Espona, B., Ciraso, A. y García, N. (2012). *Evaluación de la eficacia de la formación en la administración pública española –ETAPE–: el modelo FET*. Recuperado de: <http://ddd.uab.cat/record/115524>.
- Pineda-Herrero, P., Quesada-Pallarès, C., y Ciraso-Calí, A. (2014). "Evaluation of Training Transfer Factors: The FET Model". In K. Schneider (Ed.), *Transfer of Learning in Organizations* (pp. 121-144). Switzerland: Springer International Publishing. DOI: [10.1007/978-3-319-02093-8\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-02093-8_8).
- Richardson, J. T. (2005). *Instruments for obtaining student feedback: A review of the literature*. *Assessment y Evaluation in Higher Education*, 30 (4), 387-415.
- Ponce de Haro, J., Alguilar Cuenca, D., García Aguilera, F. y Otamendi Herrera, A. (2010). "Hacia un itinerario de aprendizaje sólido para el teleformador: la propuesta del programa EVA". *Revista de Universidad y Sociedad de Conocimiento*, 7 (1). Recuperado de: [http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v7n1\\_ponce\\_et-al/v7n1\\_ponce\\_et-al](http://rusc.uoc.edu/ojs/index.php/rusc/article/view/v7n1_ponce_et-al/v7n1_ponce_et-al).
- Quesada-Pallarès, C. (2014). *¿Se puede predecir la transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo?: Validación del modelo de predicción de la transferencia*, Tesis doctoral inédita de la Universidad Autónoma de Barcelona.
- Rouiller, J. Z. y Goldstein, I. L. (1993). "The relationship between organizational transfer climate and positive transfer of training", *Human Resource Development Quarterly*, 4 (4), 377-390. DOI: [10.1002/hrdq.3920040408](https://doi.org/10.1002/hrdq.3920040408).
- Rubio, M. J. (2003). "Enfoques y modelos de evaluación del e-learning". *RELIEVE. Revista Electrónica De Investigación y Evaluación Educativa*, 9 (2), 101-120.
- Siemens, G. y Baker, R. S. (2012). "Learning analytics and educational data mining: towards communication and collaboration". In *Proceedings of the 2nd international conference on learning analytics and knowledge*. Recuperado de <http://www.columbia.edu/~rsb2162/LAKs%20reformatting%20v2.pdf>. DOI: [10.1145/2330601.2330661](https://doi.org/10.1145/2330601.2330661).
- Stephenson, J., y Sangrá, A. (2003). *Modelos pedagógicos y e-learning*. Universidad Oberta de Cataluña UOC.
- Svensson, L., Ellström, P. E. y Åberg, C. (2004). "Integrating formal and informal learning at work". *Journal of Workplace Learning*, 16 (8), 479-491. DOI: [10.1108/13665620410566441](https://doi.org/10.1108/13665620410566441).
- Thayer, P. W. y Teachout, M. S. (1995). "A climate for transfer model". *Armstrong Laboratory/Human Resources*, 25, 1-41.
- Torres, J. C., Infante, A. y Torres, P. V. (2015). "Aprendizaje móvil: perspectivas". *RUSC. Universities and Knowledge Society Journal*, 12 (1), 38-49.
- Van Slyke, C., Kittner, M. y Belanger, F. (1998). "Identifying Candidates for Distance education: A telecommuting perspective". *Proceedings on the America's Conference on In-formation Systems*, 666-668. Baltimore.
- Vladoiu, M. y Constantinescu, Z. (2013). "Towards Assessment of Open Educational Resources and Open Courseware based on a Socio-Constructivist Quality Model". *On the Move to Meaningful Internet Systems: OTM 2013 Workshops. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 8.186 (pp. 684-693). Graz, Austria: Springer.

**ANEXO. EJEMPLO DE CUESTIONARIO DE AUTOEVALUACIÓN DEL APRENDIZAJE**

Como ya sabes, este curso de ‘Accesibilidad a las páginas web’ está incluido entre las acciones formativas del proyecto MEEL, desarrollado por el equipo EFI de la Universidad Autónoma de Barcelona dentro de la convocatoria de investigación del INAP y en estrecha colaboración con el departamento de formación.

Pedimos tu colaboración contestando a este breve cuestionario sobre los aprendizajes que has realizado en esta acción formativa. Tus respuestas contribuirán a mejorar nuestro sistema formativo.

Es necesario que contestes a todas las preguntas. Tienes 1 día para rellenarlo, no te llevará más de 10 minutos.

Valora (del 1 al 10) tu nivel de logro individual respecto a los objetivos y meta de esta acción formativa. Si lo consideras, puedes añadir comentarios o explicaciones.

OBJETIVOS	LOGRO DEL OBJETIVO (1-10)	COMENTARIOS
1. Definir qué es la accesibilidad		
2. Conocer las principales barreras de accesibilidad		
3. Conocer la legislación, normativa, estándares e iniciativas en relación a la accesibilidad Web		
4. Familiarizarse con y hacer uso de las herramientas de desarrollo web accesible		
5. Conocer el estándar de accesibilidad a los contenidos web y cómo aplicarlo		
6. Conocer los métodos de revisión de la accesibilidad Web (revisión manual y automática)		
7. Familiarizarse con y hacer uso de las herramientas de revisión de accesibilidad		
8. Distinguir la accesibilidad de las páginas web y la de los distintos recursos electrónicos existentes en sus contenidos digitales		
9. Conocer soluciones para hacer accesibles distintos tipos de recursos electrónicos		
<b>META</b>		
Conocer la características que deben cumplir las páginas web y sus contenidos digitales para ser accesibles y cómo alcanzar dichas características		

¡Muchas gracias por tu colaboración!

## RECENSIONES

Ramió Matas, Carles. *Administración pública y crisis institucional: Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Tecnos, Madrid, 2015.

En la literatura académica sobre administración y gestión pública se acostumbra a publicar dos tipos de ensayos. Uno, el mayoritario, acostumbra a estar formado por áridas monografías académicas en el que se realizan aportaciones teóricas sobre el tema de estudio, con abundante aparato bibliográfico y escritas en la jerga habitual de nuestra profesión. Suelen ser textos plagados de buenas intenciones a respecto de la administración. Buscan innovar, reformar, modernizar, o transformar su funcionamiento. Su intención es perfeccionarla de acuerdo con algún modelo ideal de buen gobernanza, que investigando un poco tiene su origen en las obras de algún padre fundador de la ciencia de la administración como Weber o Wilson. Las aportaciones académicas que se apartan de este modelo como las de Herbert Simon, Vincent Ostrom o Martin Landau son citadas muchas veces con aprobación, pero rara vez incorporadas a las propuestas de actuación o reforma. Existe también un segundo género de escritos, minoritario, pero que no es infrecuente en nuestro ámbito de estudios. Es de aquellos que realizan una descripción descarnada de como funciona realmente la administración pública. Suele abundar en sátiras y críticas mordaces y acostumbra, por desgracia, a ser muy realista, pero no suele hacer propuestas positivas de cambio, o de hacerlas repiten propuestas tópicas y ya bien estudiadas en los estudios digamos más académicos. En España, por ejemplo, Alejandro Nieto ha escrito varios libros sobre el desgobierno y en Estados Unidos autores como C.N. Parkinson han satirizado sin piedad la administración burocrática de su país. Incluso en el ámbito de la literatura son frecuentes críticas en este sentido como las de Kafka o las de Pérez Galdós en *Miau* (esta última muy influyente pues influyó en la elaboración de un estatuto que dotase de estabilidad laboral a los funcionarios españoles).

El género al que pertenece la obra del profesor Ramió es nuevo, pues combina aspectos de ambos modelos, con un resultado muy satisfactorio, pues combina los mejores elementos de cada uno de estos modelos. Combina por un lado el rigor académico de uno de los mejores especialistas españoles en administración pública (y ya no son pocos como el ha documentado en otro de sus libros, *La extraña pareja*, también redactado en esta misma línea) con un estilo desenfadado y ameno, plagado de anécdotas personales fruto de su experiencia como profesor y gestor.

Como en su anterior libro el autor da mucha importancia a la cuestión de la profesionalización de la alta dirección pública y de los cambios que serían necesarios en su formación. Estoy especialmente de acuerdo en su idea de que el reclutamiento de la alta dirección no debe hacerse por méritos exclusivamente académicos y en su propuesta de valorar la experiencia profesional como un valor que debería ser tomado más en cuenta y por tanto la necesidad de prepararse y formarse en el desempeño del propio puesto. Hay muchos valores que son intangibles en el proceso de formación de un buen directivo público (carácter, habilidad negociadora, dedicación y vocación) y que al no ser puramente objetivables se descartan a la hora de la selección. Es una reivindicación en toda la línea del conocimiento tácito frente al formal, medido en títulos y certificaciones, algo muy poco común hoy día cuando se entiende por mérito sólo lo que es mérito medible y cuantificable, y que lleva a cientos de funcionarios a asistir a decenas de cursos con el consiguiente tiempo y esfuerzo perdidos en muchos casos sin interés para el desempeño de su trabajo, sólo para “sumar puntos”. Cambiar la forma en la que se entiende la administración pública, en la línea de lo propuesto por el profesor Ramió, sería sin duda un enorme avance en la mejora del desempeño de los organismos públicos. También me gustan mucho sus propuestas de reducir o eliminar el estatuto funcional en la mayoría de los casos y su detallado análisis de las formas de reclutamiento que se dan en entornos político-administrativos cercanos al nuestro, y que como en el caso belga difieren mucho del nuestro (allí son seleccionados como en la empresa privada, a través de empresas de cazatalentos especializadas). No es de recibo que la capacidad de estudio y de superación de exámenes sea la principal forma de valoración del mérito para el acceso a las administraciones públicas. No conozco a ninguna empresa privada que seleccione a su personal por tal sistema, ni que prime tanto el credencialismo como la administración pública (en España ni Bill Gates ni Amancio Ortega podrían dirigir un servicio en ninguna de nuestras administraciones por carencia de título universitario, a pesar de que evidentemente algún mérito para la gestión deberán poseer).

Pero no todo deben ser acuerdos, sino esto no sería una revisión académica. Me gustaría discutir dos aspectos que a mi entender podrían ser abordados de otra forma y que, por lo menos merecen discusión.

Uno se refiere al tratamiento que el autor hace de nuestro sistema político-administrativo al referirse a la escala a su entender pequeña de municipios e incluso de comunidades autónomas. Se lamenta el profesor Ramió (pag. 28) de la existencia de comunidades autónomas muy pequeñas y luego de un exceso de municipios pequeños, problema que las diputaciones pueden contribuir a mitigar. Este es un tópico muy repetido en nuestra cartesiana administración pública que hereda muchos de los males de

diseño de la administración pública francesa. Todo tiene que ser racional, no duplicado y tener una escala similar y adecuada. Pero estamos hablando de conceptos indefinidos, pues la escala será correcta o no para hacer algo, esto es cumplir unas determinadas competencias asignadas, y según se cambien esas competencias la escala será o dejará de ser correcta. Siempre se discute la escala y nunca se discuten cuales deben ser las competencias asignadas y, entiendo que es eso mismo lo que debería ser urgentemente revisado. Porque tiene que tener cada ayuntamiento unos servicios determinados a prestar en exclusiva, y no puede arrendarlos a otras administraciones o hacer uniones temporales de ayuntamientos para una infraestructura determinada? Recordemos que los estados europeos tal cual existen no tienen ninguna lógica de escala. Existen desde estados diminutos con unas pocas decenas o centenares de miles de habitantes y estados más grandes con decenas de millones, pero todos son viables a su manera y no soy capaz de percibir en que afecta a la calidad de vida de un ciudadano o a la calidad de su democracia el vivir en un estado pequeño como Luxemburgo (del tamaño de la provincia de Pontevedra) o en uno grande como Alemania. Se dirá que Irlanda por ejemplo no tiene escala suficiente como para tener un submarino nuclear y el Reino de España sí, pero la pregunta debería ser si hace falta tal submarino, no si se tiene la escala apropiada. Los ayuntamientos cuanto más grandes más necesidades se plantean como grandes infraestructuras, que ni se plantean en los pequeños. Más tamaño puede llevar a más gasto no a menos. Países que cuentan con ayuntamientos grandes como Portugal o Grecia no son ejemplos de buena gestión municipal y Alemania con su inframunicipalismo parece hacerlo algo mejor. Curiosamente administraciones muy barrocas y recargadas como la Suiza tienen un buen desempeño también a nivel local. Quizás porque no imitaron el modelo cartesiano francés.

El otro aspecto que me gustaría discutir aquí es el de las relaciones entre los políticos electos y la alta dirección de la administración. Estoy de acuerdo con su percepción de cierto infantilismo en las relaciones entre políticos y burócratas, en el sentido de que cuesta asumir responsabilidades a la hora de tomar decisiones en la administración pública española. La descripción de las tácticas de elusión de responsabilidades descritas por Christopher Hood en su magistral *El juego de la culpa*, recientemente traducido al español, no pueden ser más atinadas si se aplican al caso español. Pero sí que veo un cierto aroma tecnocrático en las propuestas del profesor Ramió a la hora de diseñar una alta dirección profesionalizada en nuestro entorno. Parece querer establecer un grupo de técnicos muy cualificados dotados de cierta permanencia más allá de mandato de quienes los nombran, y creo que se elude el aspecto político que también tiene la alta dirección, avanzando en sus

propuestas hacia una suerte de gobierno burocrático en la línea del descrito por B.G. Peters en su clásico *La política de la burocracia*. En España uno de los problemas de su administración es que ya cuenta con funcionarios técnicos de alta cualificación, algunos de ellos como los TAC o los secretaríos interventores agrupados en cuerpos de habilitación nacional. El problema es que el político, muchas veces también el funcionario y de alta cualificación, desconfía de su lealtad, pues sabe que estos también en muchos casos tienen algún tipo de orientación política (pasa incluso entre los jueces) y por tanto le gusta disponer de personal de su entera confianza y en el caso de no poder nombrarlos con cierta discreción recurrirá al socorrido instrumento de crear gabinetes o administraciones paralelas en las cuales pueda imponer su criterio. La profesionalización en esta línea al principio incrementará el poder de estos cuerpos pero a medio plazo puede contribuir a agravar el problema, no a solventarlo. Las medidas de reforma parecen ir en la línea de incrementar el poder de los altos burócratas en detrimento del político electo y esto puede hacer difícil su admisión por su parte. Recordemos que como bien apuntó hace algunos años Hood la mayoría de las reformas administrativas se han llevado a cabo como mecanismos de defensa por parte de los políticos frente a lo que consideran invasiones por parte de los altos funcionarios de lo que consideran su territorio. La aparición de agencias, fundaciones o centros de responsabilidad al estilo francés pueden ser explicados en esta línea. Desconfío también del supuesto papel regenerador que puedan tener las acreditaciones, y más si estas se llevan a cabo de forma centralizada, como en el caso de las cátedras, sobre todo porque no se explica bien quien determinaría la composición de los tribunales juzgadores de tales acreditaciones, y me resisto a pensar que los políticos renuncien a controlar su composición o los criterios de selección. De conseguirse que sean los propios funcionarios quienes las controlasen esto sería un paso más en el camino de un mayor control por parte de los altos burócratas del proceso de selección del alto personal y por tanto incrementaría aún más su poder ulterior en el proceso de elaboración e implementación de políticas públicas.

Me gustan más sus propuestas encaminadas a restaurar parcialmente el *spoils system* o a implantar modos de selección ya imperantes en países de nuestro entorno.

Por lo demás nos encontramos con un libro de muchísimo interés. Sus propuestas en torno al gobierno electrónico son muy atinadas, aunque relativizaría un poco su posible impacto (ya hemos pasado por situaciones semejantes sin que se haya cambiado mucho en el transcurso de nuestras administraciones). Me gustan mucho sus propuestas de islas de excelencia como modelo a imitar (aunque faltaría saber como se establece cuales son). Creo que en la administración pública como en la empresa la imi-

tación de las prácticas exitosas es el mejor y más seguro proceso de modernización administrativa. También son de sumo interés sus propuestas sobre partenariados tanto entre administraciones como entre el sector público y el privado y creo que este aspecto debería ser desarrollado en ulteriores trabajos por el autor, dada su potencialidad. Creo que la mejor forma de coordinar administraciones, y más en complejas administraciones multinivel como las nuestras, son acuerdos y contratos entre las administraciones implicadas y desconfío de las propuestas centralizadas de coordinación tipo *joined-up* o *whole-of-government*

pues al final tienen que recurrir a mandatos o complejos gabinetes de coordinación y pierden la rica información que existe al nivel de terreno y que no puede ser nunca adquirida por los altos niveles coordinadores.

En suma un excelente trabajo que honra la ya madura ciencia de la administración pública española.

Miguel Anxo Bastos Boubeta  
 Profesor titular de Ciencia Política  
 y de la administración.  
 Universidade de Santiago de Compostela

Crespo González, Jorge (director); Larraín Zaballa, Begoña; Llorente Márquez, Jesús; Pastor Albaladejo, Gema; Redondo Lebrero, Juan Carlos; Rodríguez Montoya, José María. *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. INAP, Madrid, 2016.

*Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*, es –como expresa el propio Director de la obra<sup>1</sup>– una aportación desde la academia al estudio de la función pública. Función pública compuesta por muchos grupos de personas con múltiples profesiones, niveles de responsabilidad e intereses, que sirve a una sociedad moderna y compleja como la española, sometida al escrutinio de muy diversos actores sociales que la condicionan, que interactúan todos en un entorno inmerso en una crisis económica que no ayuda precisamente a las buenas relaciones intergrupales, y con una estructura estatal descentralizada que implica la necesidad de un enfoque que estudie los distintos niveles de gobierno que la caracterizan.

Estamos ante una obra coral, un estudio de estudios, pues cada capítulo es un ensayo que, sin salirse de la temática general del libro, tiene su propio objetivo, su propia estructura y su autor. Autores que participaron en el Congreso Internacional de Gobernanza y Gestión de los Asuntos Públicos celebrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Complutense en 2013 y que formaron parte de la mesa “*La función pública ante un contexto*

*de gobernanza multinivel: ¿crisis, colapso o reinención?*”, evento que puede considerarse el origen de esta publicación.

Jorge Crespo, en el capítulo primero, “*La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis. A modo de introducción*”, aparte de realizar una presentación del libro, de los capítulos que lo conforman y los autores que los han escrito, fija las bases que inspiran su realización. Crespo parte de la premisa de que la Administración y la función pública en la que se apoya están en crisis y con problemas de identidad. Lo que no debe sorprendernos pues esta situación está en consonancia con el momento político y social en que vivimos.

Las causas de esta crisis hay que buscarlas en fenómenos tales como la crisis económica y política que desde 2008 nos azota, en la interacción con una sociedad de mercado que ha asimilado la competitividad como un valor, en la interacción con una sociedad de la información que se nutre de un escenario de innovación y tecnología avanzada, en la relación con una ciudadanía cada vez más madura y exigente y, por último, en la necesidad de aplicar una gobernanza multinivel tanto en el ámbito supranacional –no podemos olvidarnos de la omnipresente Unión Europea– como en el ámbito español –es el nuestro un Estado descentralizado con relaciones complejas entre los tres niveles de gobierno: el estatal, el autonómico y el local–.

La consecuencia natural de todo lo anterior es que es necesaria una reforma que permita recuperar el prestigio y la calidad institucional del empleo público. Una reforma que oriente los recursos humanos de las administraciones hacia la sociedad y no hacia el Estado como ha sido tradición en los sistemas administrativos de influencia histórica napoleónica. Una reforma que distinga –en palabras de Crespo– qué es lo viejo desechable y qué es lo nuevo emergente y aceptable. Una reforma sí, ¿pero cuál?

Crespo pone como ejemplo la reforma francesa que pretende conciliar la introducción de cambios profundos sin cuestionar la institución de la función pública, en cual-

<sup>1</sup> Jorge Crespo es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, donde además es vicedecano de asuntos económicos y medio ambiente. Secretario general del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA). Sus principales preocupaciones científicas radican en el estudio de la función pública estratégica, la gobernanza y el gobierno multinivel



quier caso una reforma que se base en estudios multidisciplinares que aborden el problema desde de dos puntos de vista; en primer lugar desde la consideración del empleo público como un cuerpo vivo con características y necesidades concretas y, en segundo término, con un enfoque multinivel e intergubernamental que haga énfasis en la interacción entre actores críticos como las Administraciones territoriales, la OCDE, la Unión Europea, los partidos políticos, la patronal, los sindicatos y la ciudadanía en general. Este libro es precisamente un ejemplo de ese tipo de estudio.

En el segundo capítulo, *“la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención”*, escrito también por Jorge Crespo, se fija en primer lugar el concepto de función pública, cuyo perímetro se halla siempre en discusión. Crespo coincide con Baena<sup>2</sup> en identificar a la función pública –a los efectos del estudio ya sabemos que la realidad es otra– con el segmento de funcionarios que desempeñan funciones estratégicas en la Administración, es decir, aquellos que forman parte de los Cuerpos superiores. En segundo lugar, describe el marco en el que actúa la función pública estratégica, un entorno caracterizado por las fuertes transformaciones sociales que ha sufrido el país, entre las cuales las más importantes son la descentralización y democratización del Estado, la situación internacional contemplada como un todo globalizado, las relaciones con una ciudadanía más informada y exigente y la crisis económica y política.

La función pública española navega en este entorno complejo apoyada en un modelo burocrático clásico a la que se han incorporado en las últimas décadas ciertos elementos del modelo de mercado y de gestión de redes en los términos que define Olsen<sup>3</sup>. No obstante, no parece la mejor manera de afrontar los desafíos actuales, por lo que se hace necesario pasar de la crisis del modelo de función pública a una reinención de la misma que, sin perder el rol originario e institucional, marque diferencias con cualquier sospecha de actuar como una elite extractiva, pues constituye un colectivo que puede ayudar a mantener la legitimidad del Estado.

Esta secuencia de razonamientos nos lleva a la necesidad de definir un nuevo perfil de la función pública estratégica marcado con un nuevo conjunto de habilidades, a las que no deben ser ajenas, una mayor apertura a otras culturas sin olvidar una muy necesaria mejora en el dominio de idiomas extranjeros, la gestión de redes y la gestión de conflictos. Estas nuevas habilidades deben obtenerse a partir de una nueva gestión estratégica de los recursos humanos de las administraciones que adecuen la formación y selección del personal, la gestión del desempeño y,

<sup>2</sup> Manuel Baena del Alcázar (1988): *Curso de la Ciencia de la Administración*, Vol. I, 2.ª Ed. Tecnos Madrid,

<sup>3</sup> Olsen, J. P. (2005): «Maybe it is time to rediscover bureaucracy», *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol. 16, issue 1, p. 1-24.

¿por qué no?, la creatividad, la innovación, la inversión en experimentación y aprendizaje.

En el tercer capítulo nos encontramos con el brillante y muy documentado ensayo, *“La función pública en el ámbito internacional, últimas reformas y tendencias”*, de Juan Carlos Redondo<sup>4</sup>. Se trata de un estudio comparado acerca de la gestión del empleo público en los países de la OCDE.

De lo primero que nos alerta Redondo es de las dificultades metodológicas que conlleva un estudio de estas características. En primer lugar por las diferencias entre los países miembros de la OCDE en la definición jurídica de conceptos tan importantes como lo que es un servicio público, empleado público o funcionario. En segundo lugar, los datos comparados no están normalizados estadísticamente por la complejidad de su obtención. Por lo tanto, el autor se plantea los datos y las reflexiones a partir de ellos como muestras de las tendencias generales en materia de función pública en las que están inmersos estos países.

De esta manera, las tendencias principales en la administración pública central de los Estados son la descentralización, la fragmentación y la diversidad. Los procesos de reforma iniciados en el pasado tendían al abandono del modelo burocrático en favor de los mecanismos de la Nueva Gestión Pública (NGP), actualmente parece que se tiende a la coexistencia entre ambos modelos. En general la NGP ha tenido más predicamento en los países anglosajones mientras que estados con administraciones de influencia germánica o francesa han optado por introducir tan solo ciertos aspectos de la misma.

No obstante, más recientemente, la crisis ha retrasado o paralizado los programas de reforma, al ser prioritaria la consolidación fiscal y la reducción del déficit público. Se ha impuesto la idea de que el personal es un coste y no una inversión. Los gobiernos han aplicado recortes discrecionales, deficientemente justificados, en materia de plantillas, salarios, servicios u otras medidas que entran en contradicción con las reformas planteadas. Las medidas de austeridad pueden tener un impacto positivo en los objetivos económicos a corto plazo, pero con un coste elevado en la prestación de servicios, el empleo público, la organización, los valores y principios constitucionales básicos para el Estado, sin olvidar – los funcionarios somos personas –, la incidencia negativa en la motivación de los empleados públicos y su *ethos* profesional.

Respecto a la sempiterna dicotomía en el empleo público entre funcionarios con estatuto jurídico de derecho público y personal bajo contrato laboral, Redondo, clasifica a los países en tres bloques. En primer lugar, aquellos países que consideran que la función pública sigue requiriendo especial protección y, por tanto, la mayoría de

<sup>4</sup> Politólogo y consultor, especialista en gestión presupuestaria, recursos humanos y modernización administrativa. Desde 2006, investigador de la Universidad Rey Juan Carlos en materia de servicios públicos, participación ciudadana y gobernanza. Colaborador externo del ICCA

los puestos han de cubrirse con personal funcionario. Un segundo grupo intermedio que considera que solamente determinados puestos requieren de especial protección y deben ser cubiertos por personal funcionario, mientras que el resto de los puestos pueden cubrirse con personal contratado laboral o mercantil. En tercer lugar, el grupo de los países que piensan que no es necesario cubrir los puestos con personal funcionario a excepción de casos muy tasados en campos como la judicatura o la seguridad del Estado.

Jesús Llorente<sup>5</sup>, en el cuarto capítulo “*Función pública y actores críticos. La imagen de la función pública española para el gobierno, partido políticos, patronal, sindicatos y ciudadanía*”, nos introduce –de manera didáctica y fundamentada– en la problemática de la imagen de la función pública entre los actores sociales y los ciudadanos.

Es un muy completo estudio de las distintas posiciones de dichos actores sobre los empleados públicos que va inextricablemente unido al debate eterno sobre los límites entre lo público y lo privado. La larga crisis económica, en opinión de Llorente, influye en este debate pues da alas a los que ponen en cuestión la prestación de los servicios y la gestión que de los recursos humanos hacen las administraciones públicas. Esta visión negativa se ha trasladado a los empleados públicos a los que se les ha atribuido el papel de privilegiados por la simple comparación entre su estabilidad en el puesto y la precariedad de los asalariados en el sector privado. Y se ha considerado desde algunos partidos y desde la patronal la existencia de un número excesivo de empleados públicos.

En general, a pesar de las diferencias ideológicas ya conocidas, la postura de los partidos políticos ha navegado entre la despreocupación, el desinterés, la visión patrimonial y la tergiversación de la función pública, ahora bien, la llamada profesionalización del empleo público no ha faltado del discurso político, todos los partidos la llevaban en sus programas electorales. Sin embargo, a la hora de actuar, las reformas propuestas en su día en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no han encontrado desarrollo. No se ha abordado el desarrollo reglamentario del EBEP dejando la normativa en un microcosmos de reglamentos adaptados a la anterior ley de la función pública que data de 1984.

Así que de la reforzada perspectiva economicista a la que se adscriben ciertos partidos y los sectores empresariales se deduce que el costoso Estado debe contraerse en sus límites, otorgando al sector privado la posibilidad de asumir la prestación de ciertos servicios públicos. Asimismo, dichos sectores consideran como una opción para una mejor gestión del empleo público, la aproximación del

5 Político especializado en Administración pública. Máster en Gestión de Personal y de Recursos Humanos (Escuela de negocios CDR) y máster universitario en Gestión de Calidad y Certificación de Empresas (UNED). Realiza consultoría e imparte formación sobre función pública tanto a nivel nacional como internacional.

régimen estatutario de los funcionarios al ámbito de la legislación laboral, facilitando la movilidad y adecuando las plantilla a las necesidades reales de las administraciones.

No están los sindicatos de acuerdo con estos planteamientos. Denuncian los criterios de austeridad financiera aplicados en aras de la disminución del déficit. Estos criterios estarían detrás de los recortes en los servicios públicos que reducen el Estado del Bienestar y destruyen el empleo público. Lo que redundaría en una mayor externalización y privatización de los servicios. Para las organizaciones sindicales las medidas adecuadas pasan por efectuar una planificación y gestión de los recursos humanos que optimice la gestión del personal de las administraciones.

El último epígrafe del capítulo lo dedica Llorente a la opinión de la ciudadanía medida en los estudios del CIS. Según este autor, las acciones emprendidas por el Gobierno y las manifestaciones empresariales sobre la gestión del sector público han trasladado a la opinión pública una imagen de derroche e ineficacia de las administraciones que ha terminado por afectar a los empleados públicos.

Sin embargo, los ciudadanos no comparten los criterios de reducción de los servicios públicos relacionados con el Estado de Bienestar. El 84% de la ciudadanía otorga una importancia sustancial a la prestación de los servicios públicos, aunque, el 55% piensa que la prestación no funciona adecuadamente, pero no achacan la responsabilidad a los empleados públicos, mientras que el 79,3% de los ciudadanos se muestran de acuerdo con las competencias y aptitudes que demuestran en el ejercicio de sus funciones.

Por último, un dato curioso, a pesar de la opinión negativa que muestran los ciudadanos sobre la eficacia de los servicios públicos, no se muestran muy confiados con que la iniciativa privada vaya a prestar un mejor servicio, el 47,2% incluso piensa que sería más deficiente la gestión privada.

José María Rodríguez Montoya<sup>6</sup> aborda en el quinto capítulo, “*La función pública militar, rasgos de un cambio permanente*”, un caso muy particular y menos conocido en la función pública: el de las Fuerzas Armadas. Rodríguez Montoya explica sucesivamente qué es lo que hace peculiar al estamento militar, por qué se acumulan las reformas de la institución militar, la política de personal del Ministerio de Defensa y los retos que debe afrontar en sus relaciones con la sociedad civil.

Las Fuerzas Armadas son una institución social de carácter público con una gran influencia en la sociedad, debido –entre otras razones– a la importancia cuantitativa y cualitativa de sus recursos, al hecho de ser administrador de los medios de violencia del Estado más expeditivos, al gasto público que capta, a la elevada cohesión interna del

6 Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid. Responsable del área «Políticas de seguridad» del ICCA.

estamento y al número de expertos de que disponen en un amplio espectro de profesiones desde todas las ramas de la ingeniería a la medicina pasando por el derecho.

Entre los autores existe un rico debate en torno a las Fuerzas Armadas que navega entre dos posturas. En primer lugar, la postura institucionalista, que las considera como una institución componente de la estructura del Estado y, en segundo lugar, la postura administrativista que las considera como un sector de la Administración pública.

Respecto de las peculiaridades de la función pública militar Rodríguez Montoya señala que las Fuerzas Armadas pertenecen a la esfera de lo público, es decir, que incorporan la idiosincrasia y las características de las organizaciones públicas burocráticas. Sin embargo, poseen otras características que constituyen un hecho diferencial. Bien sean vistas como institución o como administración, su personal está caracterizado por un estatus especial derivado de la condición de ser militar que se define por la existencia de su propio estatuto, por unas reglas de comportamiento determinadas, por una mayor exigencia del cumplimiento del deber mucho mayor que con cualquier otro cuerpo de la Administración y por el carácter moral que vincula al personal militar a su organización que tampoco existe en otros Cuerpos de funcionarios. Por último, otra característica particular de la función pública militar que también le dota de una cierta peculiaridad frente a la función pública civil, es el hecho de que aproximadamente el 50% del personal militar es temporal. La mayoría de los integrantes de la clase de tropa y marinería son funcionarios temporales.

Es también un caso particular propio de la función pública militar que, en relativamente pocos años, se haya producido una acumulación de reformas con el fin de adaptarse por un lado, a las grandes transformaciones sociales – como la transición a la democracia, la aspiración de la mujeres a ingresar en las Fuerzas Armadas o el cambio demográfico – y, por otro lado, a los cambios en la proyección internacional de España que lleva consigo la participación en misiones de paz.

Lo cierto es que a pesar de esos intentos reformadores todavía se da, en la relación entre la sociedad española y sus Fuerzas Armadas, una paradoja notable. Si se consultan las encuestas de opinión la valoración de la milicia está en posiciones de consideración alta y, al mismo tiempo, hay problemas en cuanto a la participación activa de la ciudadanía en la defensa. Esta contradicción, según Rodríguez Montoya, apunta a un déficit de la cultura de defensa que no se ha conseguido resolver del todo y que es un factor decisivo en el mantenimiento del modelo actual de las Fuerzas Armadas. El reto *ad extra* de las Fuerzas Armadas es mantener la capacidad de reclutamiento a través del fomento de la cultura de defensa en la ciudadanía.

También Rodríguez Montoya expone un reto *ad intra* que consistiría en una mejora –en tres aspectos fundamen-

tales– de la carrera militar. En primer lugar una reforma del sistema de enseñanza para suboficiales, oficiales y los estudios de posgrado en la carrera militar. En segundo término, una mejora en el sistema de ascensos simplificando el modelo y haciéndolo converger al sistema de concurso oposición por encima del método basado en el escalafón y, por último, la regulación gradual de asociacionismo profesional dentro de las Fuerzas Armadas.

El sexto capítulo del libro, “*La función pública como presupuesto para la regeneración institucional y como garantía de gobernanza local*”, escrito por Begoña Larrainzar<sup>7</sup>, es un ensayo muy fundamentado jurídicamente sobre la función pública local. De esta manera se completa el escenario de gobernanza multinivel destacado en el título del libro. Y en el ámbito local, Larrainza repite el esquema argumental visto en anteriores capítulos, ante la crisis de la función pública –que incluye a las entidades locales– existe una necesidad de reforma, una necesidad de reinventar el modelo de función pública.

Comienza Larrainzar con un diagnóstico de la situación actual que, en caso de la función pública local pasa, en primer lugar, por una fragmentación normativa. Por un lado, el régimen jurídico de la función pública local está integrado en el EBEP en todo aquello que es común a todas las administraciones públicas y, por otro lado de manera específica en lo relacionado con las entidades locales, en el título VII de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, en el título VII del Texto Refundido del Régimen Local y en la reciente Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL).

Otra característica de la administración local es un acercamiento al ciudadano, esta cualidad implica una mayor exigencia de agilidad en su funcionamiento, en la capacidad de detección de las necesidades reales de los vecinos y en la amplitud en la gama de servicios que hay que ofrecer.

La tercera característica que destaca Larrainzar es la de las llamadas *funciones impropias*. Son éstas un conjunto de competencias residuales, normalmente de carácter social que, correspondiendo al Estado o la Comunidad Autónoma, son ejercidas por el Ayuntamiento por iniciativa propia. Según la autora ésta puede ser la causa de la situación de crisis financiera de muchas entidades locales y se pretende atajar con la nueva delimitación del sistema de competencias que se prevé en la LRSAL.

<sup>7</sup> Funcionaria de cuerpos superiores en las tres Administraciones territoriales españolas, ha desempeñado varios puestos políticos, entre ellos: secretaria general territorial de la Delegación única de la Junta de Castilla y León en Ávila, directora general de la función pública de la Junta de Castilla y León y asesora en el gabinete del ministro de Administraciones Públicas. Más recientemente ha sido concejala en el Ayuntamiento de Madrid, asumiendo sucesivamente la delegación de personal, la presidencia del distrito de Latina y, finalmente, de Moratalaz. Desde hace unos años es representante de la FEMP en la comisión general para el empleo de las Administraciones públicas, en la mesa de diálogo social, en la conferencia sectorial de función pública y en la mesa general de negociación de las Administraciones públicas.

Por último, en esta descripción de la situación actual de la función pública local, hay una característica muy peculiar de las entidades locales, es la cercanía de los empleados públicos a los políticos responsables de la Corporación que tiene la competencia en la toma de decisiones. Esta relación cercana se manifiesta en las condiciones laborales de los empleados y puede ocasionar la politización de los mismos.

Larraínzar dedica un epígrafe a la aportación desde el mundo local al marco jurídico de la función pública. En primer lugar, la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), impulsó una serie de enmiendas relacionadas con la función pública local durante la tramitación del EBEP, entre otras, sobre el régimen jurídico del personal funcionario local, el personal directivo y eventual, las retribuciones, los Cuerpos y Escalas y los funcionarios con Habilitación Nacional. No obstante, su contenido no fue incorporado al formato definitivo de la ley y fueron incorporadas –al menos en parte– a la nueva legislación local. Todo ello demuestra el interés del poder local de contar con una legislación clara reguladora de la función pública local.

El último epígrafe del ensayo de Larraínzar trata de las líneas de actuación impulsadas en la actualidad. En opinión de la autora, compartida por otros autores de este libro, la situación de crisis económica ha situado a la función pública en el centro del debate político, económico y social. En este contexto, es esencial que la función pública aparezca como un instrumento útil para el desarrollo social y de creación de riqueza. Esta argumentación es de aplicación especial al caso de la función pública local por la situación de cercanía entre el nivel administrativo municipal y el ciudadano, sus problemas y sus demandas de servicios. Ante esta situación de crisis se hace necesaria una reforma de la función pública local adaptada a la naturaleza específica de las entidades locales.

Reforma que se ha iniciado parcialmente con la aprobación de la LRSAL en lo tocante a la reserva de funciones por parte del personal funcionario, a la nueva regulación de los funcionarios de administración local con Habilitación de Carácter Nacional y a la competencia de las entidades locales en la selección de personal a excepción de los funcionarios con Habilitación de Carácter Nacional.

Pero todavía es necesario desarrollar dos grandes líneas de actuación que Larraínzar considera convergentes, al menos coetáneas. Por un lado, la reforma de la administración local desde la perspectiva competencial según el principio de *una administración una competencia*, evitando los solapamientos actuales, así como el reforzamiento del control y fiscalización sobre las entidades locales incluyendo la función interventora y, por otro lado, la garantía de un marco normativo común para la función pública local en todo el Estado.

El séptimo capítulo del libro, “*Criterios institucionales y organizativos del empleo público sanitario, el ejemplo del sector público sanitario de la Comunidad de Madrid*”, escrito por el director de la obra, Jorge Crespo, es un clarificador análisis de la función pública sanitaria que, como en el caso de la función pública militar, tiene sus especificidades. El análisis, que el autor califica de politológico y pluridisciplinar, se realiza desde un doble prisma: la visión institucional y la visión organizativa.

Entre los principios del sector de la salud en España sobre los que se asienta la labor de la función pública sanitaria destacan la orientación del Sistema Sanitario a los ciudadanos, la concepción integrada del Sistema incluyendo todo los dispositivos sanitarios con independencia de su titularidad, la universalización de los servicios sanitarios, la equidad en las condiciones de acceso a la Red Sanitaria, la separación de las funciones de autoridad, aseguramiento, compra y provisión de los servicios, y la participación y la responsabilidad de los profesionales sanitarios en las decisiones de la organización, planificación y gestión de los recursos. Algunos de estos principios están vinculados a la legitimidad institucional y expresan valores, otros son instrumentales y se corresponden con una lógica de racionalización de los recursos, y otros tienen una vocación técnica pero, sin duda, todos estos principios afectan al factor humano del sector de la salud y de alguna manera están también en el estatuto del personal sanitario.

Porque el personal del sector sanitario ha tenido históricamente una regulación específica que se ha identificado con la expresión *personal estatutario*, que alude a los tres estatutos del personal de sector: el del personal médico, el del personal sanitario no facultativo y el del personal no sanitario.

La existencia de una normativa propia viene de la necesidad de un régimen jurídico que se adapte a las características de las profesiones sanitarias y asistenciales así como a las peculiaridades del Sistema Sanitario. Cada una de estas categorías estatutarias a su vez están clasificadas por su titulación académica –superiores, medios y formación profesional– de manera que se puede establecer una correspondencia –y de hecho Crespo lo hace– con los grupos de titulación de la función pública general expresados en el EBEP.

Por último Crespo se adentra en la perspectiva institucional y organizativa del empleo público sanitario. Y producto de este análisis asigna a ciertos colectivos funciones más próximas a la función pública institucional, y a otros, los asocia al empleo público instrumental. Los puestos de trabajo que desarrollan funciones de autoridad sanitaria deben estar ocupados por personal que tenga un vínculo jurídico funcional, pues constituyen la función pública institucional. Los puestos de trabajo desempeñados por profesionales sanitarios, que operan bajo un marco ins-



titucional general pero para los cuales es esencial lo relacionado con aspectos científico-técnicos, constituirían la función pública sanitaria. El personal al servicio de las funciones administrativas y de gestión de servicios administrativos que exige un grado variable de neutralidad y objetividad también podrían formar parte de la función pública institucional. Por último, el personal de administración y de gestión de oficios, con pocos requerimientos institucionales y cuyos servicios son muy parecidos a los desarrollados por personal equivalente en otros tipos de organizaciones, podrían ser desempeñados por personal con un vínculo contractual laboral.

El octavo y último de los estudios que compone el libro es *“El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española”* de Gema Pastor<sup>8</sup>. Es éste un entretenido y documentado viaje por el pasado, presente y futuro de una institución que conocemos casi todos los empleados públicos de primera mano por haber pasado por sus aulas, ya sea para recibir formación como para pasar por los temidos exámenes de oposición, pero que es mucho más, y es ese valor añadido el que nos describe Pastor.

El INAP es una institución que lleva más de cincuenta y cinco años proporcionando servicios a la administración pública y, por ende, a la sociedad española. Con distintos nombres, funciones y categorías de su director –que ha tenido distintos niveles según la época, desde subdirector general a subsecretario–, lleva dando valor al sector público mediante el desarrollo de tres líneas principales de actuación que se han ido perfeccionando a lo largo del tiempo, a saber, la selección, la formación y la investigación.

En la actualidad el INAP proporciona un conocimiento transformador en la Administración y la función pública, favoreciendo la cohesión social y la calidad democrática pues, en palabras de Pastor, el INAP aporta un importante valor no solo a su propio entorno administrativo, sino también al sistema social y político del que forma parte. La idea es que al seleccionar y formar a una parte de las personas que ejercerán la función pública en la sociedad se incide sobre el nivel de calidad de los servicios públicos que, a su vez, influyen en el bienestar y la calidad de vida de nuestra sociedad.

Otro de los objetivos actuales del INAP –según el Plan Estratégico General de esta institución para el período 2012-2015– es la generación de conocimiento y reflexión de alta calidad para la toma de decisiones y el diseño de las políticas públicas. Por eso entre sus líneas de actuación tiene mucha importancia la investigación. Para su promoción realiza distintas actividades como la

8 Directora del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración y profesora de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.

publicación de una convocatoria permanente de investigación y la constitución de varios grupos estables de investigación, integrados por expertos, profesionales y académicos, que tienen como misión analizar críticamente y de manera fundamentada el funcionamiento de las administraciones y, dentro de éstas, de la función pública. De esta manera hay grupos de investigación sobre los modelos de la carrera administrativa o sobre innovación de los recursos humanos de la Administración General del Estado.

Respecto del futuro, el conocimiento generado a partir de la experiencia práctica diaria y de los resultados de las investigaciones, va a permitir una visión completa y sistemática sobre cuál debe ser el futuro del modelo de función pública en España; esto enlaza con el objetivo de este libro, la reinención de la función pública. Y este modelo pasa por tener una serie de características principales como la profesionalidad, con la capacitación necesaria, con talento para lo público, representativa territorial y socialmente, con legitimidad o prestigio en el momento en que esto último es muy necesario.

Para avanzar en este modelo el INAP ha identificado cinco ejes transformadores: la planificación y estructuración del empleo público, el acceso a la función pública, la carrera administrativa, la dirección pública y la evaluación del desempeño. Sobre cada uno de estos ejes la institución realiza una serie de propuestas de actuación que pueden contribuir a la reinención del modelo de función pública.

Por último, como dice la autora, esta reforma de la función pública debe interpretarse como un proceso natural de adaptación al entorno actual en el que se requiere de los empleados públicos no solo capacitación técnica, eficacia y vocación de servicio sino que actúen democráticamente, ya que la misión institucional de la Administración es la garantía de los derechos y las libertades de los ciudadanos y el mantenimiento de la integración y la cohesión social.

Para terminar, podemos concluir que esta obra probablemente no agote la discusión y el análisis de un problema de primera magnitud en la teoría y en la praxis de la administración, como es la crisis de la función pública como parte de una crisis socioeconómica y política que la engloba y la necesidad de reinventarla como solución de la misma. Algo me dice que será más fácil resolver los problemas de la función pública que los problemas de la sociedad en general y que la resolución de las dificultades de la primera contribuirá a la resolución de las dificultades de la segunda.

Así que probablemente caben otros puntos de vista, otras formas de aproximarse a la función pública y otros Cuerpos a los que analizar. Pero se trata de un conjunto muy cohesionado de aportaciones –al pasar de un capítulo a otro no se notan bajones en el nivel de los mismos– de un grupo de notables expertos, académicos o profesionales



de prestigio, que realizan un análisis serio, fundamentado y claro, con el plus de un innovador punto de vista de la dimensión de gobernanza multinivel.

Para mí es un libro de lectura imprescindible para cualquier académico o empleado público preocupado por la función pública del presente y porvenir y que, a la vez, esté comprometido con su función; y asimismo nos pare-

ce muy indicado para cualquier ciudadano interesado en la cosa pública.

Juan Carlos Barajas Martínez  
Sociólogo  
Editor del blog *Sociología Divertida*  
Funcionario jefe de servicio en el  
Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación

**Zafra Víctor, Manuel. *Respaldo político para buenas ideas. Mi experiencia en dos direcciones generales sobre gobiernos locales*. IUSTEL Portal Derecho S.A., Madrid; 2015.**

Si hay una alegoría que es especialmente querida por el profesor Zafra es la de la caverna de Platón, en ella se contraponen el mundo ideal con la experiencia sensible que de él perciben los hombres. Estos, encadenados y de espaldas a la abertura de la gruta, solo perciben de la realidad su reflejo en las paredes de la caverna gracias a la luz que proporciona una hoguera situada a espaldas de los encadenados; y es que esta alegoría refleja bien el tránsito del profesor universitario, que conoce la estructura del estado de un modo teórico e ideal, a la realidad de una dirección general. La bajada de la cátedra a la caverna. En el mundo sensible de los hombres, las ideas perfectas se ven distorsionadas por la realidad de los intereses políticos, funcionariales o de grupos de presión y pese a ello, lejos de desanimarse el autor, que tiene la suerte, o más bien el mérito, de recorrer los tres niveles de gobierno del estado español: el estatal, el autonómico y el local, pone todo su empeño en que esas ideas, nacidas en la universidad pero profundizadas durante su periplo como directivo público, tengan el reflejo más fiel posible en las rugosas paredes de la realidad política.

Este libro, en realidad son dos, de una parte contiene una reflexión profunda, seria y rigurosa sobre el concepto de autonomía local, sobre el alcance de lo básico como competencia normativa del estado y sobre las posibilidades que otorga nuestro modelo de organización territorial a la configuración del régimen local, es decir, un análisis teórico de las posibilidades de lo local en el estado de las autonomías, a la luz de la Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Pero de otro, y esto es ciertamente lo más novedoso de esta obra, relata los esfuerzos de un directivo público para que una buena idea llegue a puerto seguro. Las buenas ideas no se imponen por sí mismas, quienes en última instancia han de tomar las decisiones nunca otorgan de inmediato su apoyo político, este hay que ganarlo, pacientemente, estableciendo estrategias, anudando compromisos, con una profunda labor de convicción, en el ámbito político, pero también el académi-

co. Esa es la función del directivo público que se defiende en esta obra, gestionar el entorno político autorizante o, dicho de un modo más claro, encontrar respaldo político para buenas ideas.

El libro lo encabeza un prólogo del profesor Parejo Alfonso, que califica al libro como “el más serio, fundado y de mayor aliento hasta ahora realizado para la renovación, con verdadero sentido de Estado del marco legal básico del gobierno y administración [local]” (pág. 16) lo que resulta significativo, no solo por la indiscutida autoridad que el profesor Parejo despliega en el campo del derecho administrativo en general y en el derecho local de un modo muy particular, sino porque de todos son conocidas las discrepancias en cuanto al fondo de la cuestión que mantienen los profesores Parejo y Zafra, lo que no impidió ni que el segundo consultase y oyese con atención las observaciones del primero, ni que aquel elogie el libro “con independencia del grado de coincidencia que con él se tenga”.

La obra de desarrolla en tres partes, una primera en la que se relata la experiencia del autor en la Dirección General de Cooperación Local del Ministerio de Administraciones públicas, con el encargo de redactar un anteproyecto de ley básica estatal sobre el gobierno local. Una segunda en la que el autor, al frente de la Dirección General de Administración Local del gobierno autonómico andaluz, se encarga de la redacción de una ley autonómica que desarrolla la autonomía local en el ámbito del Estatuto de autonomía de esa comunidad. Por último, una tercera parte trata de diversas cuestiones: la relación constitucional entre bases y desarrollo en materia de régimen local, la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y sus desarrollos autonómicos y un epílogo sobre la función directiva, que quizás sea la más singular del trabajo.

Tras su nombramiento como director general, Manuel Zafra recibe el encargo del ministro Jordi Sevilla de redactar una ley básica del régimen local en un momento de gran excitación política, pues se está iniciando el proceso de reformas estatutarias que darían lugar a los llamados estatutos de segunda generación. Particularmente interesante es el caso catalán, pues apenas un mes antes, en febrero de 2004 ya se había constituido en el Parlamento de Cataluña la ponencia encargada de redactar el borrador de estatuto. En el ideario de los nuevos estatuyentes estaba

la interiorización del régimen local, al modo de lo que ocurre en los estados federales, superando el modelo de regulación bifronte que rige en España. No obstante, conocedores de la imposibilidad de rebasar los límites del artículo 149.1.18ª de la Constitución, que establece la competencia del Estado para la regulación de las “bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y de las interpretaciones que sobre el mismo venía haciendo el Tribunal Constitucional (STS 32/1981, 75/1983, 76/1983, 99/1987 y 2147/1987, entre otras), optaron por la vía del blindaje competencial, entre ellas la competencia en régimen local.

El blindaje consistía en el reconocimiento de la competencia exclusiva sobre una materia: “*Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local...*”, el desarrollo exhaustivo del contenido de esa competencia “... *que, respetando el principio de autonomía local incluye:...*” y una cláusula residual a favor de la comunidad autónoma “2. *Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1.*” (artículo 160 del Estatuto de Cataluña).

Estas pretensiones autonómicas, no fueron únicamente catalanas, el Estatuto de Autonomía para Andalucía reprodujo miméticamente muchos de los preceptos del catalán, entre ellos el relativo a la competencia exclusiva en materia de régimen local, si bien matizada a última hora por una enmienda del Partido Popular que dejó al artículo 60 de ese Estatuto como un monumento a la incoherencia normativa “*Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.ª de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye:...*” (sic).

Esta situación reabrió el debate sobre las relaciones entre estatutos de autonomía y legislación básica estatal y obligó a redactar el borrador de ley estatal siendo especialmente cuidadosos con la nueva estructura de reparto territorial del poder.

Una de las ideas sobre las que pivotó el malogrado anteproyecto de ley fue el de gobierno local (pág. 162 y ss.), superando la tradicional distinción entre autonomía política, que correspondía a las comunidades autónomas como titulares de la potestad legislativa, y autonomía administrativa, que correspondía a las entidades locales en cuanto titulares de potestad reglamentaria, con una idea de autonomía política para ambos niveles de gobierno: autonomía política en el marco de la Constitución para las comunidades autónomas y autonomía política en el marco de la ley para las entidades locales. Esta afirmación no era fruto del voluntarismo de los redactores de la ley, sino que estaba basada en una antigua jurisprudencia constitucional que había reconocido un especial recorrido a la potestad normativa de las entidades locales, que iba más allá de la mera capacidad para el desarrollo reglamentario de normas con rango de ley en atención al carácter democrático de sus órganos representativos, al menos en el ámbito tributario local y en el sancionador, en los que se flexibilizaba

de modo considerable el principio de reserva de ley (STC 19/1987, 233/1999 y 132/2001).

Otro elemento clave de este texto legal, fue el papel de la provincia en la organización territorial del Estado (pág. 116 y ss.). El tema de la provincia es tratado con rigor y seriedad conceptual, planteamientos muy alejados de la frivolidad, oportunismo e ignorancia con las que el tema se debate ahora en la escena política. A diferencia del profesor Parejo, que acusa al Estado de incapacidad de acometer una reforma de la planta municipal (quiere decir suprimir forzosamente municipios en contra la voluntad, no mayoritaria, sino unánime de sus habitantes, es decir, *manu militari*, y no es metafórica esta expresión, porque probablemente habría que acudir al ejército para sofocar las revueltas populares que ocasionaría la supresión de miles de ayuntamientos en España), el profesor Zafra es consciente de la realidad en la que se vive en el mundo rural, no en vano venía de ser director de una oficina de planificación estratégica en una provincia con más de 170 municipios, conocedor de que la carestía en la prestación de los servicios públicos deriva fundamentalmente de la dispersión de la población en el territorio y no del número de entes prestadores del servicio y con una voluntad clara de garantizar la calidad democrática en el medio rural, no solo como un derecho inalienable de sus vecinos, sino como una oportuna estrategia para fijar la población al territorio. Para ello aprovecha la configuración constitucional de la provincia como entidad formada por la agrupación de municipios y propone regular esta como un nivel de gobierno que garantice que los municipios con menos capacidad económica, técnica y de gestión, normalmente los más pequeños, puedan ejercer plenamente sus competencias, pues las diputaciones prestarán a los ayuntamientos la asistencia técnica, material y económica que precisan para el desarrollo de toda su potencialidad política.

Frustrada la experiencia de la ley estatal, el papel asignado a la provincia se traslada a la ley andaluza (pág. 291 y ss.), así la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía introduce un novedoso concepto, el de una “única comunidad política local”. Esta comunidad, formada por municipios y provincias, se convierte en el marco de referencia para que el legislador sectorial atribuya competencias al mundo local. El principio de subsidiariedad, consagrado por la Carta Europea de Autonomía Local, establece que el ejercicio de las competencias debe, de modo general, incumbir a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, pero esta atribución debe ponderarse por la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Quiere esto decir que el ejercicio de una competencia puede estar limitado por la capacidad de gestión del ente que la recibe, de modo que, habida cuenta el escaso tamaño de la mayoría de los municipios españoles (el 75% de ellos no supera los 5000 habitantes), esta inframunicipalidad podría impedir dar un contenido material adecuado al concepto de autonomía local en la mayoría de las entidades locales. El principio de subsidiariedad

es como un ascensor, que baja hasta los niveles políticos más cercanos al ciudadano, pero que si allí no encuentra adecuada capacidad de gestión, asciende de nuevo y hace que salte la competencia del nivel local al autonómico. Esta posible inconsistencia del sistema encuentra su solución en la provincia, un ente que, dotado de personal con alta cualificación profesional, actúe como el instrumento técnico que precisan los municipios para el ejercicio de sus competencias, aprovechando así las economías de escala. Los municipios serían los entes locales dotados de competencias materiales mientras que la provincia poseería competencias funcionales sobre las materiales de los municipios, estableciendo una relación entre ambos niveles de gobierno que reúne elementos propios de la cooperación y la colaboración: la concertación.

No acierta por ello, mantiene el profesor Zafra en el apartado tercero del libro, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local cuando impone con carácter imperativo la coordinación de las competencias municipales por la provincia, pues la coordinación se caracteriza, en el marco de las relaciones interadministrativas, como “supremacía institucional cuyo ejercicio implica imposición limitante sobre la autonomía de los entes coordinador” (pág. 418), si bien esta ley, desorientada en esta materia, se refiere con el mismo término, ora a una mera cooperación voluntaria, ora a una “relación cuasijerárquica” (Parejo: pág. 18).

“Una sociedad que sostiene en el éxito las razones de su economía es capaz de reconocer las cualidades «estéticas» del fracaso”, dice R. Piglia en *Los diarios de Mateo Renzi* a propósito de la obra de C. Pavese; ciertamente algunos de los proyectos que legislativos y organizativos que se describen en este libro no tuvieron buen fin, pero no solo podemos apreciar la cualidad «estética» de su fracaso, pues el profesor Zafra aprovecha, sobre todo en la el apartado IV de la tercera parte “Epílogo sobre la función directiva”, para ilustrarnos sobre los mecanismos de la decisión política, el valor del conocimiento experto en la toma de decisiones y el papel que interpreta el directivo público en todo ello.

El anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local había sido precedido de un riguroso trabajo técnico plasmado en el *Libro blanco para la reforma del Gobierno local* (MAP; 2005), se había discutido en el ámbito académico y en el político y había alcanzado el consenso en la FEMP y con el principal partido de la oposición. Estaba pues en condiciones de obtener, al menos, el apoyo parlamentario de 312 diputados de los 350 que formaban el Congreso, el 90% de su quórum y cumplía, por tanto, con el requisito de la amplitud del acuerdo que requiere una reforma que afecte a unos de los pilares territoriales del Estado, y sin embargo, el texto fue guardado en un cajón y no se supo más de él. El profesor Zafra no quiere conjeturar sobre los motivos de este decaimiento del anteproyecto, pero sin duda hubo dos hechos decisivos: un

grave accidente de tráfico que sufrió el autor del libro y que lo alejó de la Dirección General durante unos meses y el cambio del ministro Jordi Sevilla por Elena Salgado, el anteproyecto perdió a su principal valedor y la nueva ministra no tuvo el más mínimo interés político en su continuación. El apoyo político a una buena idea no basta con obtenerlo en un momento, es necesario mantenerlo en el tiempo, y en política los vientos cambian más repentina e inesperadamente que en alta mar, sin que importe mucho tirar a la papelera el trabajo de muchas personas durante meses, los caudales públicos invertidos en él y el consenso institucional y político obtenido. La política, como la mar, a veces, es simplemente caprichosa.

El proyecto de ley de autonomía local andaluz sí logró aparecer en el boletín oficial, pero otra circunstancia singular marcó su periplo. Cuando el texto está ya en la fase final de su tramitación parlamentaria, en el momento en que se están analizando las enmiendas que la oposición ha presentado y resulta más necesaria que nunca el conocimiento experto para acertar en las decisiones políticas, el Director General de Administración Local es cesado, al parecer ciertos necesarios reajustes en el reparto del poder interno del partido gobernante en la autonomía precisaba ofrecer esa dirección general como parte del reparto del botín, según la vieja tradición del *spoils system*. Mucha debía ser la urgencia, para no poder esperar, al menos, a la finalización de la tramitación parlamentaria de ley.

La ley de autonomía local andaluza introduce un método de trabajo singular: la concertación, que es un modo de relacionarse las diputaciones y ayuntamientos, un sistema más sustantivo que formal, que combina prioridades municipales y visión intermunicipal. La experiencia había nacido en la Diputación de Barcelona (pág. 333 y ss.) con la *Xarxa de municipis*, posteriormente fue trasladada a la Diputación de Granada cuando el autor del libro fue director de su plan estratégico y finalmente recogido en la ley andaluza (Artículo 13. Asistencia económica de la provincia al municipio). Sin embargo, no basta con que las leyes establezcan disposiciones, si no hay voluntad política de llevarlas a cabo o no hay mecanismos sancionadores para el caso de su incumplimiento. La norma puede quedar en papel mojado, pues a veces simplemente no se aplica y otras se cumple solo formalmente, sin atender a su espíritu ni sacar todas las potencialidades que la misma ofrece. Esta situación nos pone ante una realidad, no basta con que una idea convenza, obtenga el apoyo político *a priori* y se plasme en una ley, hace falta una labor directiva que, en otros niveles y *a posteriori*, garantice su plena efectividad.

Este libro es rico en enseñanzas, tanto teóricas como prácticas, pero deja al final un sabor agríndice, porque como dice Philippe C. Schmitter: No es lo mismo hacer teoría del estado que meter al estado en una teoría.

José Ignacio Martínez García  
Excma. Diputación Provincial de Granada

## Autores

### **Las compras abiertas y la prevención de la corrupción**

#### **Agustí CERRILLO I MARTÍNEZ**

Es Catedrático de Derecho administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha sido Director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universitat Oberta de Catalunya (Barcelona, España) y director de su programa de Derecho. Actualmente es el Síndic de Greuges. Ha investigado y publicado artículos y monografías sobre la administración electrónica, la difusión de información pública a través de Internet y la prevención de la corrupción entre las que destacan: *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi (2014); “Los principios de datos abiertos en la legislación española”. *Revista Internet, Derecho y Política*, núm. 19 (2014); “La colaboración ciudadana a través de los medios electrónicos en la lucha contra la corrupción”. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm.35 (2014); “Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local”. *Anuario del Gobierno Local*, 2011 (2012); “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”. *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol. 188 - 756 (2012); *Gobernanza, Instituciones y Desarrollo*. Libro homenaje a Joan Prats (coord. con Mikel Barreda): Valencia: Tirant lo Blanch (2012).

### **La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos**

#### **Enrique CONEJERO PAZ**

Es Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Miguel Hernández de Elche (UMH), Máster en Economía y Administración del Sector Público por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP, España), licenciado en Ciencias Económicas (Universidad de la Habana, Cuba), Profesor Contratado Doctor de Ciencia Política y de la Administración en la UMH. Ha sido profesor en la Universidad de Alcalá (Madrid) e investigador visitante en la *London School of Economics and Political Science*. Tiene experiencia profesional como Director de Recursos Humanos en la Empresa Energoproyecto (Cuba). Es vocal del Grupo de Investigación sobre Administración Pública 2032 constituido por el INAP desde 2012. Sus publicaciones e investigaciones se centran en modernización administrativa, reforma del Estado, gobernanza local, participación ciudadana, políticas públicas, innovación social y transiciones poscomunistas.

#### **Juan Carlos REDONDO LEBRERO**

Es politólogo y consultor. Desde 2006 colabora en labores de investigación en la Universidad Rey Juan Carlos en materia de calidad de los servicios públicos, participación ciudadana y gobernanza. Es colaborador externo del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA), principalmente en temas relativos a la Función Pública. Su actividad de consultoría y de investigación se focaliza en la elaboración de cuadros de mando, reforma de procedimientos, medición y evaluación de políticas y otros aspectos relacionados con la modernización y la innovación en las Administraciones Públicas.

### **Modelo Bequal para la Administración Pública**

#### **Marta VAL GÁMEZ**

Licenciada en Psicología clínica por la Universidad Autónoma de Madrid y Máster en Dirección y Gestión de RR.HH por ISEE. Autora de varias publicaciones centradas en la integración laboral de las personas con discapacidad, entre ellas, la más reciente es el proyecto de investigación “Desarrollo de un estándar certificable de indicadores de excelencia en Gestión de la Responsabilidad Social con las Personas con Discapacidad en la Administración Pública”. Actualmente es Directora Gerente de la Fundación Bequal.



**Yolanda SUTIL**

Diplomada en Trabajo Social por la Universidad de Zaragoza y Máster Universitario en Administración de Empresas (MBA) por ICADE, Universidad Pontificia de Comillas de Madrid. Recientemente ha participado como autora en el proyecto de investigación “Desarrollo de un estándar certificable de indicadores de excelencia en Gestión de la Responsabilidad Social con las Personas con Discapacidad en la Administración Pública”. Actualmente es Técnico de la Fundación Bequal.

**Hamburguesas y eficiencia. Del estado de bienestar a la sociedad del bienestar****Agustín GARCÍA INDA**

Funcionario del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, es licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza y tiene estudios de Economía (UNED) y de asesoramiento financiero (U. Pompeu Fabra). Ha ocupado puestos de responsabilidad en los Ministerios de Hacienda, de Justicia y de Interior, donde fue miembro de la delegación española en grupos de expertos de la UE; y en el Gobierno de Aragón, donde ha sido Director General de Recursos Humanos y Secretario General Técnico del Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte. Además, ha ocupado cargos directivos en el sector financiero y ha sido profesor asociado en la Universidad de Zaragoza. Ha publicado numerosos artículos sobre cuestiones políticas o administrativas y colabora ocasionalmente con medios de comunicación en tertulias en radio y televisión.

**Aplicación de la mediación extrajudicial juvenil en la delincuencia adulta****Ángel LLANOS CASTRO**

Ha sido miembro del Gobierno del Cabildo de Tenerife (Relaciones Institucionales) y del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (Hacienda, RRHH, Economía, Empleo y Consumo); vocal del Consejo Social de la ciudad; presidente, vicepresidente, CEO y consejero de una veintena de Consejos de Administración públicos y privados. Trabaja desde hace 25 años en Coca-Cola Iberian Partners, está finalizando el Grado de Ciencia Política y de la Administración (UNED, 4º) y ha publicado dos libros: *Primer Lustrro*, y *Luces y sombras*.

**Rut MARRERO ARBELO**

Licenciada en Psicología (Universidad de La Laguna), y Máster Internacional en Psicología Clínica (Asociación Española de Psicología Conductual e Instituto Superior de Psicología Clínica y de la Salud). Trabaja desde hace 12 años en la Fundación Canaria de Juventud Ideo, donde coordina el Programa de Medidas del Medio Abierto (provincia de Santa Cruz de Tenerife) para menores infractores con medidas judiciales no privativas de libertad.

**La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México****Jesús Rubio Campos**

Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT, nivel candidato, desde el año 2012 y con vigencia 2016. Profesor investigador titular del Colegio de la Frontera Norte, sede Monterrey. Doctorado en Política Pública (EGAP, Tecnológico de Monterrey, México). Maestría en Administración Pública y Política Pública (EGAP, Tecnológico de Monterrey, México). Licenciatura en Economía (Universidad Autónoma de Nuevo León, México). Curso Ejecutivo Políticas Públicas para el Sector Energético (Harvard University, Cambridge). Especialidad: Análisis de Políticas Públicas (laborales, sociales, igualdad de género y transparencia). Tiene experiencia docente en el área de las políticas públicas en el Colegio de la Frontera Norte de Monterrey. Ha publicado numerosos artículos en libros, revistas y memorias de congresos. Participa en diferentes redes y proyectos de investigación.

**Evaluación de la formación eLearning en el Instituto Nacional de Administración Pública: resultados del estudio MEEL****Pilar PINEDA HERRERO**

Es Profesora Titular de Economía de la Educación y Pedagogía Laboral, UAB. Sus líneas de investigación son: formación a lo largo de la vida, eficacia de la formación continua, evaluación de la transferencia del aprendizaje y evaluación participativa. Dirige el grupo de investigación EFI –<http://grupsderecerca.uab.cat/efi/es>– y forma parte del grupo interuniversitario GIPE - <http://gipe-igep.org/>.



Ha publicado diversos libros y artículos sobre formación en las organizaciones en revistas científicas como la *Revista de Educación*, *Revista Iberoamericana de Educación*, *Revista Española de Pedagogía*, *Bordón*, *Revista de Teoría de la Educación*, *Capital Humano*, *European Journal Industrial Training*, *Teacher Development*, *Journal of Workplace Learning*, *European Educational Research Journal*, *Education + Training*.

#### **Berta ESPONA BARCONS**

Es licenciada en Pedagogía (2010) y Máster de Investigación en Sociología Aplicada por la Universidad Autónoma de Barcelona (2013). Tiene experiencia profesional como monitora y formadora en educación en tiempo libre, educación de adultos, educación intercultural y cooperación al desarrollo. Del 2012 al 2014 fue la project manager de la Red de política europea SIRIUS para la educación de niños y jóvenes de origen inmigrante. Colabora como técnica de educación en proyectos comunitarios. Como investigadora ha participado en proyectos sobre evaluación de la transferencia, formación continua, formación profesional dual y en centros de trabajo, y formación para la innovación.

#### **Anna CIRASO-CALÍ**

Diplomada en Ciencias de la Educación por la Università degli Studi di Padova (Italia, 2007) y licenciada en Pedagogía por la UAB (2011). Tiene experiencia profesional en la educación no formal, sobretudo en educación ambiental y en talleres lúdicos y expresivos; y como educadora profesional, en apoyo escolar y a las familias. Actualmente, es formadora/consultora en temas de diseño y evaluación de la formación continua en las organizaciones. Como investigadora, participa en proyectos de investigación sobre evaluación de la transferencia, formación continua del profesorado, formación a centros de trabajo (FCT), formación orientada a la innovación, y evaluación participativa. Es miembro del Grupo Interdisciplinar de Políticas Educativas (GIPE).

#### **Carla QUESADA PALLARÈS**

Investigadora Postdoctoral en la Leeds University Business School; esta Universidad es triple ganadora en 2015 de: 'Gold for Small Business Charter', 'Duke of York Award for University Entrepreneurship' y 'Entrepreneurial University of the Year'. Doctora en Educación por la UAB en 2014. Está realizando, actualmente, investigación sobre temas de emprendimiento y educación en el Reino Unido. Miembro del grupo EFI y del grupo REES - <http://lec.leeds.ac.uk/research/rees/>. Sus investigaciones se han centrado en la evaluación de: la transferencia del aprendizaje; formación profesional; formación en las organizaciones; trabajo, formación y mujer; formación del profesorado en el contexto universitario; y formación y emprendimiento, entre otros.

#### **Paloma VALDIVIA VIZARRETA**

Profesora Asociada de la Universidad Autónoma de Barcelona. Es licenciada en Educación Primaria (2003) y Máster de Planificación y gestión educativa por la Universidad Autónoma de Barcelona (2012).

Actualmente desarrolla su tesis doctoral sobre telecentros, sostenibilidad y capital social. Sus investigaciones se han centrado en el uso de las TIC en la educación formal y para el desarrollo, la sostenibilidad de los proyectos socioeducativos, las redes de empoderamiento comunitario y la formación del profesorado. Ha realizado asesorías pedagógicas para la elaboración de material digital, eLearning, aplicaciones para *tablets* y móviles.

## 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.