

Estudios

La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016) <i>The centralization of territorial governance of active labor market policies in Spain during the Great Recession (2011-2016)</i>	
JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ-MORENO / JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN	5-22
La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente <i>Grassroot digital innovation and public administration in the Smart City milieu</i>	
AURORA LÓPEZ-FOGUÉS / ALVARO FERNÁNDEZ-BALDOR MARTÍNEZ / ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL.	23-42
Estratificación socio-espacial y por ingresos en los servicios de desarrollo infantil y cuidado en la Ciudad de Buenos Aires <i>Socio-spatial and economic stratification in Early Childhood Education and Care services in the City of Buenos Aires</i>	
GABRIELA L. MARZONETTO	43-61
Referéndum constitucional en Italia y plebiscito territorial en Brasil. Un enfoque sistémico de gobernanza <i>Constitutional referendum in Italy and territorial plebiscite in Brazil. A Systemic Governance Approach</i>	
JOSEP PONT VIDAL	62-80
La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente <i>Security and Port Protection. A Subspace of Public Security Policies and Converging Governance</i>	
CARLOS CARMONA PÉREZ	81-93
Estrategia omnicanal para no usuarios del e-gobierno <i>Omnichannel strategy for non e-government users</i>	
CAYETANO MEDINA-MOLINA / MANUEL REY-MORENO / BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ	94-109

Experiencias y casos

La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica <i>Crisis Communication in the Spanish Public Administration: Organizational Culture and Empirical Evidence</i>	
ISMAEL CRESPO / ANTONIO GARRIDO / ROSA MARÍA MEDINA	110-134



GAPP

Número **18**
Nueva época
Noviembre, **2017**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



MINISTERIO
DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



ISSN: 1989-8991
DOI: 10.24965/gapp
www.inap.es
<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP>

Director del INAP: Manuel Arenilla Sáez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Rey Juan Carlos)

Director de la Revista: Jose Antonio Olmeda Gómez
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración
(Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED)

Coordinación:
Departamento de Publicaciones, Estudios y Documentación del INAP

Redacción y administración:
Atocha, 106, 28012 Madrid
Tel.: 91 273 91 62
correo electrónico: revistagapp@inap.es

Edita: Instituto Nacional de Administración Pública
ISSN: 1989-8991
NIPO: 174-17-019-9
Depósito legal: M-39.657-1994

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

Director: Jose Antonio Olmeda Gómez, UNED, España

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universidad Pompeu Fabra (España). Laura Román Masedo, Universidad de la Coruña (España). Antonio Natera Peral, Universidad Carlos III (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). César Colino Cámara, UNED (España). Carmen Alemán Bracho, UNED (España). Xavier Ballart Hernández, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Nieves Saniger Martínez, Universidad de Granada (España). Miguel Anxo Bastos Boubeta, Universidad de Santiago de Compostela (España). Lourdes López Nieto, UNED (España).

Secretario: Jose Manuel Ruano de la Fuente, Universidad Complutense de Madrid (España).

Vicesecretario: Alfonso Fernández Burgos, Jefe del Servicio de Publicaciones del INAP (España).

CONSEJO ASESOR

Javier Quintana Navío, Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración Pública (España). Ana María Ruiz Martínez, AEVAL Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (España). Gregorio Montero Montero, CLAD (México). Enrique Cabrero Mendoza, CIDE-Centro de Investigación y Docencia Económicas-México-Toluca (México). Rafael Catalá Polo, Ministro de Justicia (España).

GAPP 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 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. **GAPP** es una publicación de periodicidad semestral (mayo-noviembre) editada en formato digital que asume los criterios de exigencia aplicados en aquellas revistas que gozan de máximo reconocimiento internacional, empezando por la selección (mediante el protocolo del Open Journal System para la evaluación anónima por pares) de trabajos originales y conformes a las directrices para autores. En la evaluación participan revisores externos nacionales e internacionales ajenos al Consejo de Redacción y al INAP.



GAPP se publica bajo bajo el sistema de licencias Creative Commons según la modalidad Reconocimiento-NoComercial (by-nc): Se permite la generación de obras derivadas siempre y cuando no se haga un uso comercial. Tampoco se puede utilizar el original con fines comerciales.

Sumario

Table of contents

Estudios

La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016) <i>The centralization of territorial governance of active labor market policies in Spain during the Great Recession (2011-2016)</i> JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ-MORENO / JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN	5
La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente <i>Grassroot digital innovation and public administration in the Smart City milieu</i> AURORA LÓPEZ-FOGUÉS / ALVARO FERNÁNDEZ-BALDOR MARTÍNEZ / ALEJANDRA BONI ARISTIZÁBAL	23
Estratificación socio-espacial y por ingresos en los servicios de desarrollo infantil y cuidado en la Ciudad de Buenos Aires <i>Socio-spatial and economic stratification in Early Childhood Education and Care services in the City of Buenos Aires</i> GABRIELA L. MARZONETTO	43
Referéndum constitucional en Italia y plebiscito territorial en Brasil. Un enfoque sistémico de gobernanza <i>Constitutional referendum in Italy and territorial plebiscite in Brazil. A Systemic Governance Approach</i> JOSEP PONT VIDAL	62
La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente <i>Security and Port Protection. A Subspace of Public Security Policies and Converging Governance</i> CARLOS CARMONA PÉREZ	81
Estrategia omnicanal para no usuarios del e-gobierno <i>Omnichannel strategy for non e-government users</i> CAYETANO MEDINA-MOLINA / MANUEL REY-MORENO / BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ	94
Experiencias y casos	
La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica <i>Crisis Communication in the Spanish Public Administration: Organizational Culture and Empirical Evidence</i> ISMAEL CRESPO / ANTONIO GARRIDO / ROSA MARÍA MEDINA	110
Autores	135



La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)

The centralization of territorial governance of active labor market policies in Spain during the Great Recession (2011-2016)

Jorge José Hernández-Moreno
Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP-CSIC)
jorgejose.hernandez-moreno@cchs.csic.es

Juan Antonio Ramos Gallarín
Universidad Rey Juan Carlos (URJC)
juan.ramos@urjc.es

RESUMEN

España ha sido uno de los países de Europa Occidental que más ha avanzado en el proceso de descentralización del Estado de Bienestar. Las décadas de los años 1990 y 2000 fueron testigo de una aceleración de este proceso, que ha ido acompañado de una expansión del gasto social a nivel subnacional, especialmente por parte de las Comunidades Autónomas (CC.AA). El presente artículo pretende contribuir a distintos debates abiertos acerca de los cambios en la dimensión territorial de la gobernanza en las políticas sociales y sus factores explicativos. En concreto, se centra en las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT), tratando de responder a la cuestión de si las reformas introducidas en materia de activación en el Estado de Bienestar español en el contexto de la crisis han afectado al ejercicio de la autoridad y la responsabilidad política, financiera y administrativa de los diferentes niveles de gobierno.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza territorial, políticas activas del mercado de trabajo, centralización, políticas sociales, empleo.

ABSTRACT

Spain is among the West European countries that has achieved higher levels of decentralization in its Welfare State. The 1990s and 2000s witnessed an acceleration of this process, which has been accompanied by an expansion of social spending at the subnational level, especially by the Autonomous Communities (Autonomous Communities). This article aims to contribute to several debates regarding changes in the territorial dimension of governance in social policies and their explanatory factors. Specifically, it focuses on active labor market policies (ALMPs) and addresses the question of whether the reforms introduced in the field of activation in the context of the economic crisis have affected the exercise of political, financial and administrative authority by the different levels of government.

KEYWORDS

Territorial governance, active labour-market policies, centralization, social policies, employment.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. REVISIÓN DE LA LITERATURA, HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN Y MARCO ANALÍTICO. III. LAS TRANSFORMACIONES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS

ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA. 1. ANTECEDENTES. Decisión. Financiación. Implementación. 2. LOS CAMBIOS ACAECIDOS EN EL MARCO DE LA GRAN RECESIÓN. Decisión. Financiación. Implementación. IV. FACTORES EXPLICATIVOS DEL NUEVO MODELO DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE LA ACTIVACIÓN. 1. EL CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO. 2. EL PAPEL DE LA IDEOLOGÍA. 3. EL CONTEXTO POLÍTICO/INSTITUCIONAL. 4. CONDICIONANTES SUPRANACIONALES: LA PERTENENCIA A LA UE. V. CONCLUSIONES. VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS. VII. NOTA METODOLÓGICA.

I. INTRODUCCIÓN¹

Mientras en la mayor parte de los Estados de Bienestar las políticas pasivas del mercado de trabajo (PPMT), consistentes básicamente en prestaciones, continúan siendo una competencia del Estado central, en las últimas cuatro décadas las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) han experimentado un fuerte proceso de descentralización (Bonoli, 2010; Graziano, 2012). Las PAMT incluyen cuatro grandes grupos de iniciativas: formación de los trabajadores, incentivos para la contratación y el mantenimiento del empleo, programas directos de empleo del sector público y, por último, servicios de orientación y seguimiento para mejorar los resultados de la búsqueda de empleo (de la Rica, 2015: 4-5). Los gobiernos regionales y locales, más cercanos al territorio y con mayor conocimiento de las peculiaridades del mercado de trabajo local a este nivel, desempeñan papeles relevantes en materia de gestión, diseño y financiación de dichas iniciativas (López-Santana, 2015, 2016; López-Santana y Moyer, 2012).

Esta investigación pretende contribuir a varios debates abiertos acerca de los cambios en la gobernanza de las políticas sociales en su dimensión territorial –en relación al continuo descentralización/centralización–, así como sobre los factores que los explican. En concreto, en este artículo nos preguntamos si las reformas introducidas en materia de activación en el Estado de Bienestar español durante la *Gran Recesión* han repercutido en las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno. De esta cuestión se derivan dos conjuntos de preguntas interrelacionadas: (a) ¿Cuál ha sido la orientación de estos cambios? Es decir, ¿se ha revertido el proceso descentralizador que ha caracterizado a este sector de política pública en los últimos años?; (b) ¿Qué factores dan razón de los cambios en la organización territorial de las PAMT en el actual contexto de austeridad y consolidación fiscal?

En este terreno se observan distintos planteamientos y situaciones a nivel internacional. En el caso del Reino Unido, por ejemplo, se han desarrollado respuestas descentralizadoras en aspectos administrativos de la gestión y la provisión de las PAMT, si bien el nivel central de gobierno retiene poderes importantes en materia fiscal y de decisión política (López-Santana, 2015: 206-207). También en Italia o EEUU, países con diferentes configuraciones institucionales, se han implementado reformas descentralizadoras, a través de la transferencia a los gobiernos subnacionales de capacidades en materia de gestión, provisión y financiación de los programas de activación (López-Santana, 2015: 102-157). Holanda, país en que el gobierno central desempeña un papel crucial en la formulación de las políticas públicas, ha seguido asimismo esta tendencia descentralizadora. En este caso, los gobiernos locales tienen la capacidad de decidir sobre el contenido de las PAMT, la organización de la prestación de servicios y los perfiles de los beneficiarios de los diferentes programas (Borghi y van Berkel, 2007; van Berkel et al., 2011: 240). En Francia el proceso de descentralización ha supuesto la atribución de distintos papeles a los diferentes gobiernos subnacionales: las regiones son responsables de los programas de formación, los departamentos ofrecen apoyo en la orientación laboral y los municipios son el nivel de gobierno encargado de promover la inclusión social (van Berkel et al., 2011: 240).

Por otro lado, países como Alemania han seguido la tendencia contraria, procediendo a una centralización de la gobernanza territorial de sus PAMT. Dicha tendencia comenzó con la Ley de Promoción del Empleo de 1969, que capacita al gobierno federal para llevar a cabo la implementación de las PAMT. Esta orientación se ha visto reforzada por la reforma Hartz IV (2005), que ha desplazado hacia el nivel federal la responsabilidad sobre el diseño de las medidas (estandarización de los programas), el establecimiento de

¹ Este trabajo ha sido presentado en varios congresos internacionales y forma parte del proyecto CRIGOBBE (*Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del welfare-mix*), que ha sido posible gracias a la financiación proporcionada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en su convocatoria competitiva para el apoyo a proyectos de investigación. Queremos mostrar nuestro agradecimiento a los evaluadores por haber leído nuestro trabajo en profundidad y por las críticas constructivas realizadas. También queremos dar las gracias a Eloisa del Pino, IP del proyecto CRIGOBBE, por sus comentarios y sugerencias a las versiones preliminares de este artículo.

los derechos y obligaciones de los desempleados beneficiarios de las PAMT, así como los acuerdos fiscales para la financiación de las mismas (López-Santana, 2015: 128-129). Todo ello ha convertido a Alemania en uno de los pocos Estados de Bienestar occidentales en los que las competencias en materia de activación han «viajado» desde los niveles inferiores de gobierno hacia arriba.

Por último, también hay casos *híbridos* en que ambas tendencias se manifiestan de forma prácticamente simultánea, como por ejemplo Suecia. Este país, incluido dentro de los sistemas de bienestar de tipo socialdemócrata o *nórdico*², ha combinado a lo largo de los últimos años respuestas centralizadoras con la transferencia de autoridad a los niveles regionales y locales. Entre las primeras se encuentran la eliminación de los programas municipales de juventud en 2007, la fusión de la Junta Nacional del Mercado de Trabajo (órgano intergubernamental en materia de empleo) y las juntas de las regiones (*län*) en 2008, a costa de la pérdida de influencia de los niveles locales, o la transferencia de la coordinación de las medidas para la integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo al Servicio Público de Empleo nacional (PES por sus siglas en inglés) en 2010 (Minas, 2011: 204-205). Sin embargo, en el contexto de la crisis económica iniciada en 2008, y ante el desequilibrio financiero de las autoridades locales (elevados niveles de déficit público) el gobierno central introdujo en 2012 reformas normativas de carácter financiero y administrativo en el mercado de trabajo, para tratar de hacer frente al crecimiento del desempleo. En el sector de la activación, estas medidas, concretadas en el Programa Nacional de Reformas³, han permitido a las autoridades locales incrementar su autonomía financiera y una mayor participación en la implementación (diseño y gestión) de las PAMT a través de sus propias oficinas y centros de empleo (Mathias, 2017: 37-38).

En España, el enfoque de la activación arranca a partir de la reforma del sistema de protección por desempleo de 2002⁴, que se enmarca en la Estrategia Europea para el Empleo (EEE) de 1997. En el año 2010 se completó el proceso de descentralización de este sector de política pública al conjunto de las CC.AA, dando lugar a un sistema de gobierno multinivel en el que el Gobierno central ha delegado competencias administrativas a los gobiernos regionales al tiempo que ha conservado los poderes políticos y fiscales (López-Santana, 2015: 159-172).

A partir del inicio de la crisis, los distintos gobiernos centrales han desarrollado varias reformas del mercado de trabajo que han afectado a las PAMT. El contenido sustantivo de estas reformas, los instrumentos y el tipo de programas de activación implementados ya ha sido estudiado (OCDE, 2013; Martín, 2014; Martínez Valverde 2014; Moreira et al., 2015; de la Rica 2015). Sin embargo, hay pocos análisis acerca de cómo han podido afectar estas reformas a la organización territorial de las PAMT en el Estado Autonómico.

Nuestra investigación aplica una metodología basada en el rastreo de procesos (*process tracing*), centrado en la senda marcada por la propia política pública y el papel constitutivo de las ideas dentro de la noción de cambio o reforma. A través de la observación de la evolución de las PAMT desde mediados de los años 90, y centrándonos especialmente en el periodo comprendido entre 2011 y 2016, esta aproximación nos ha permitido estudiar los mecanismos causales de los cambios y cómo se produce el resultado final (Beach y Pedersen, 2013). Los datos utilizados proceden tanto de fuentes secundarias, fundamentalmente revisión de la bibliografía, notas de prensa, textos legales, documentos políticos e informes sectoriales, como de fuentes primarias, a través de la explotación de entrevistas realizadas a responsables de los ministerios centrales y regionales de empleo⁵.

El artículo se organiza de la siguiente forma: en el apartado que se expone a continuación realizamos una revisión de la literatura sobre los procesos de cambio en la organización territorial de los Estados de Bienestar, en él se plantean además las hipótesis de investigación y se expone el marco analítico utilizado; en el tercero analizamos el caso de las PAMT en España, describiendo la situación previa a la crisis y mostrando los cambios que han tenido lugar en dichas políticas en el contexto de la *Gran Recesión*; el cuarto apartado está dedicado a indicar qué factores identificados por la literatura han sido determinantes en los procesos de cambio de las PAMT en nuestro país; por último se exponen unas breves conclusiones.

² Este modelo de Estado del Bienestar sería también el propio de países como Dinamarca, Finlandia o Noruega (Esping-Andersen, 1990), caracterizados por una configuración territorial con un alto grado de autonomía local en la organización, gestión y financiación de las políticas sociales (OOSTERLYNCK et al., 2013: 17-18).

³ Programa Nacional de Reformas de Suecia 2012, Fuente: <http://www.government.se/reports/2012/04/swedens-national-reform-programme-2012/>.

⁴ Real Decreto-Ley 5/2002 de 24 de mayo de Medidas Urgentes para la Reforma del Sistema de Protección por Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, que terminó plasmándose en la Ley 45/2002 de 12 de diciembre.

⁵ Para una información más completa sobre el diseño y la metodología de investigación véase la nota incluida al final del artículo.

II. REVISIÓN DE LA LITERATURA, HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN Y MARCO ANALÍTICO

La literatura académica recoge el debate acerca de si la tendencia descentralizadora hacia los niveles subnacionales de gobierno detectada desde finales de los años 70 en los Estados de Bienestar occidentales sigue presente en la actualidad. Desde el federalismo fiscal se apunta que la reciente crisis financiera y económica ha causado perturbaciones y tensiones en las dinámicas federales, las cuales han conducido a una pérdida de discrecionalidad de los gobiernos subnacionales (Braun y Trein, 2014; Trein y Ruiz 2015). Desde un punto de vista politológico, algunos estudios destacan que a partir de 2009, momento en el que la situación económica y financiera de los Estados se agrava, el proceso de toma de decisiones se ha modificado sustancialmente en los países del Sur de Europa, dejando menos espacio de actuación a los niveles político-administrativos subnacionales (León et al., 2015; Pavolini y Del Pino 2015; Guillén y Pavolini, 2015). Sin embargo, ciertos análisis sectoriales han detectado procesos más complejos, según los cuales la gobernanza territorial de las políticas sociales se manifiesta como un fenómeno con diferentes facetas, de modo que mientras algunas de sus dimensiones constitutivas han sufrido cambios sustantivos en las últimas décadas, otras han permanecido en esencia constantes (Humer et al., 2013; López-Santana, 2015).

Por otro lado, una parte la literatura científica que se ha preguntado sobre por qué los países proceden a reorganizar su estructura territorial de poder señala a factores económico-financieros (la crisis económica, la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en el establecimiento de medidas y la consecución de objetivos o la existencia de fuertes restricciones presupuestarias) como variables que pueden determinar estos cambios (OCDE, 2003; Graziano y Raué, 2011; Canavire-Bacarreza y Martínez-Vasquez, 2012). Sin embargo, otros autores han puesto el énfasis en factores de tipo político, social e institucional como la ideología de los gobiernos en el poder, la estructura intergubernamental vigente, las preferencias de los actores o la pertenencia de los países a estructuras de gobierno supranacionales (Pierson, 2001; Greer, 2010; Weishaupt, 2010; Clasen y Clegg, 2011; Graziano, 2012; Bonoli, 2011; Klitgaard et al. 2015; López-Santana, 2015, 2016).

En esta investigación estudiaremos el impacto de cuatro variables independientes que pueden ser responsables de los procesos de cambio en la gobernanza territorial de las políticas sociales: (1) la crisis económica y determinados factores asociados a ella, como las restricciones presupuestarias y los objetivos de reducción de costes; (2) la ideología política de los partidos en el gobierno; (3) una configuración institucional en varios niveles de gobierno, y (4) la pertenencia a la Unión Europea (UE) entendida como nivel supranacional de gobierno.

En primer lugar, la búsqueda de mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los sistemas de protección por desempleo (SPD) y los objetivos de contención de costes pueden inducir medidas centralizadoras, llevando a los Estados federales y compuestos a modificar su organización territorial en contextos de crisis económica (OCDE, 2003; Graziano y Raué, 2011). De acuerdo con ello, nuestra primera hipótesis, de carácter «económico», es la siguiente:

Hipótesis 1: *Los Gobiernos procederán a impulsar medidas centralizadoras en los sistemas de protección por desempleo durante los períodos de crisis económica.*

En segundo lugar, la literatura señala que la ideología, más allá de influir en las diferentes respuestas de los gobiernos a la crisis económica en términos de expansión o reducción del gasto social y los derechos sociales (Starke et al. 2014), también es importante a la hora de redistribuir la autoridad política entre los niveles de gobierno en el ámbito de las políticas sociales (Klitgaard et al. 2015; Christiansen y Klitgaard, 2010; Hacker y Pierson 2010). De acuerdo con ello, tanto los partidos de izquierda (para responder a las demandas de autonomía de los distintos territorios) como los partidos liberales (para acomodar las preferencias institucionales a largo plazo de las organizaciones empresariales), favorecerían los procesos de descentralización (Elmelund-Præstekær y Klitgaard, 2012: 951-952), mientras que los partidos conservadores, que en la mayoría de los casos poseen una visión unitaria, serían reticentes a descentralizar el poder político y transferir competencias a los gobiernos subcentrales, salvo cuando necesiten apoyo electoral (Muro, 2009). En tal sentido, nuestra segunda hipótesis, de carácter «político», es la siguiente:

Hipótesis 2: *La presencia de un Gobierno central sostenido por un partido conservador o democristiano favorecerá la reducción de la capacidad de decisión de los niveles subnacionales de gobierno.*

En tercer lugar, diversos estudios apuntan a las estructuras intergubernamentales vigentes y a la propia estructura del Estado (de tipo federal o compuesto) como factores que restringen las trayectorias institucionales y los procesos de cambio en aquellos países en los que la política de empleo es una competencia

compartida o es objeto de disputa entre los distintos niveles de gobierno (López-Santana, 2015: 32; Clasen y Clegg, 2011). La presencia de jugadores con capacidad de veto y de situaciones que facilitan el recurso al mismo (una magistratura poderosa, los propios gobiernos regionales y el gobierno central, el bicameralismo o los gobiernos de coalición) (Pierson, 2001: 5; Bonoli, 2010; Greer, 2010: 184-185), serían los factores que determinarían el resultado de la ecuación centralización/descentralización en el terreno de la activación (Weishaupt, 2010: 479). De ello se deriva nuestra tercera hipótesis, de carácter «institucional»:

Hipótesis 3: *Los procesos de centralización en las PAMT serán más difíciles de desarrollar en los países donde la política de empleo es una competencia compartida o es objeto de disputa entre diferentes niveles de gobierno.*

En cuarto lugar, diferentes autores ponen de relieve el papel jugado por actores de carácter internacional como la UE en el desarrollo de las políticas sociales, incluidas las de activación (Heidenreich y Zeitlin, 2009; Graziano et al., 2011; López-Santana, 2009; Verschraegen et al., 2011). En el ámbito de las políticas de empleo, la verdadera implicación del nivel supranacional de gobierno comenzó con la EEE de finales de los 90, y las consiguientes reformas a nivel nacional, que priorizaron la inclusión activa de las personas desempleadas en el mercado de trabajo (Bonoli, 2010). Esta estrategia, así como las sucesivas comunicaciones y recomendaciones de las instituciones europeas, se han centrado en el papel que deben desempeñar los niveles subnacionales de gobierno, orientando y fomentado los procesos de descentralización política, administrativa y financiera en este sector de política social (Smismans, 2004, 2006).

Este proceso de *europaización* de las políticas empleo se da en tres dimensiones distintas (Moreno y Serrano-Pascual, 2011): por un lado, la influencia de la UE tiene una dimensión *cognitiva* o *normativa*, a través del establecimiento de ideas, prescripciones o marcos de actuación –que producen lo que se conoce como «*framing effect*» (López-Santana, 2006)–; en segundo lugar, esta *europaización* se haría efectiva a través de la definición de procedimientos y regulaciones basadas en un sistema de *gobernanza multinivel* con participación de los actores y agentes interesados; y por último, la influencia de la UE en el ámbito del empleo se efectúa a través del diseño de indicadores cuantitativos y cualitativos de referencia para el conjunto de los Estados miembros (Guillen et al., 2016: 189). Todo ello complementado con recursos como los asignados el Fondo Social Europeo (FSE), especialmente relevantes en el caso de las PAMT (Verschraegen et al., 2011).

La capacidad explicativa del proceso de *europaización*, entendido como factor que limita la centralización, se vería incrementada en el caso de los Estados cuyo modelo de organización territorial es más jerárquico, como es el caso de los regímenes de bienestar del Sur de Europa (Graziano, 2012: 321).

Hipótesis 4: *En los regímenes de bienestar del Sur de Europa pertenecientes a la UE, la centralización de las PAMT se verá dificultada por el apoyo del nivel supranacional de gobierno a los procesos de descentralización.*

Aunque se ha intentado ubicar a distintos países en diferentes clasificaciones o tipos, la gobernanza del Estado de Bienestar en su dimensión territorial no es fácil de aprehender (véase por ejemplo Humer et al. 2013; Kazepov 2010). En el ámbito de la activación, el sentido de los cambios en el eje descentralización/centralización es difícil de analizar incluso a nivel de programas y servicios debido a la implicación de múltiples actores (públicos y privados) y niveles de gobierno (van Berkel et al., 2011). Algunos análisis sectoriales han detectado dinámicas complejas, en las que la gobernanza territorial de las políticas sociales se manifiesta como un fenómeno multi-dimensional (Braun 2000; van Berkel 2010; Weishaupt 2010; van Berkel y Borghi 2010; López-Santana 2015).

Con el objetivo de atender a la complejidad de la gobernanza territorial y su relación con las políticas sociales, la literatura ha distinguido entre: el componente *decisional*, más político y que hace referencia al nivel de gobierno que posee la competencia y tiene capacidad para legislar; la *implementación*, de carácter administrativo y que se refiere a la responsabilidad sobre la gestión, provisión y aplicación; y por último, el componente *fiscal*, en referencia a quienes son responsables de la financiación de las iniciativas (Humer, 2013: 152-154; López-Santana, 2015: 24-25). En relación con este asunto cabe señalar que en las últimas décadas algunas de las dimensiones antes mencionadas han sufrido cambios sustantivos, mientras otras han permanecido básicamente inalteradas (Hooghe and Marks, 2001; López-Santana 2015).

Aunque la anterior distinción es imperfecta (en la fase de implementación, por ejemplo, se adoptan decisiones sobre el tipo de programas y servicios o la definición de los grupos objetivo), consideramos que es la mejor forma de acercarse a la complejidad del objeto de estudio. Si bien las políticas sociales se encuentren descentralizadas, los ministerios sectoriales centrales han podido reservarse poderes relacionados con la decisión, la fi-

nanciación y la implementación. Además, creemos que en época de crisis el Estado central también puede tratar de intervenir en las políticas sectoriales desde los ministerios horizontales (en particular, desde el Ministerio de Hacienda). Por último, conviene no olvidar que los cambios pueden haberse producido formalmente, de modo que hayan dejado un «rastros» normativo, o informalmente (ver por ejemplo Braun 2000; López Santana 2015).

III. LAS TRANSFORMACIONES DE LA GOBERNANZA TERRITORIAL EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DEL MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

1. Antecedentes

El sistema de gobernanza territorial de las PAMT se ha conformado progresivamente a partir de 1990, impulsado por los sucesivos gobiernos socialdemócratas (PSOE) y conservadores (PP), a través de acuerdos bilaterales con las distintas CC.AA. La Ley de Empleo de 2003 suprime el monopolio del Gobierno central sobre estas políticas y constituye un hito particularmente reseñable en este proceso, que culmina en 2010 y supone la transferencia de las competencias administrativas, de gestión, organización y ejecución en dicha materia.

En las páginas siguientes se exponen los principales rasgos del sistema en lo que se refiere a las capacidades de decisión, financiación e implementación que corresponden a los distintos actores.

Decisión

Al Estado central le corresponde establecer la legislación básica⁶ en la materia, el diseño de las líneas generales de la política, la supervisión de su aplicación por parte de los Servicios de Empleo Públicos Regionales (SEPR), los mecanismos de coordinación y cohesión, así como la recopilación de estadísticas a nivel nacional. Su actuación se canaliza a través del Sistema Público de Empleo Estatal (SEPE)

Las CC.AA, por su parte, tienen la capacidad de decidir sobre la administración, gestión, organización y provisión de las PAMT a través de los SEPR. También dictan normas que complementan la legislación básica del Estado, al tiempo que hacen cumplir las condicionalidades y sanciones impuestas por el Gobierno central. En resumen, los gobiernos regionales tienen cierta capacidad para organizarse y administrar sus políticas dentro de los límites del mandato nacional. Los gobiernos locales, por su parte, participan en el proceso de concertación de las PAMT en las CC.AA a través de su representación en los SEPR.

En este sistema multinivel juega un papel fundamental la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (CSEAL)⁷. Se trata de un órgano intergubernamental de carácter formal, con capacidad para llegar a acuerdos que vinculen a los firmantes, integrado por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y por los Consejeros de las CC.AA con competencias en la materia. Tiene capacidad de decisión en el establecimiento de acuerdos en materia de coordinación de la política de empleo, aprobación de los Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE), fijación de los objetivos y orientaciones de las PAMT y establecimiento de criterios tanto para la ejecución de dichas políticas como para la distribución y las condiciones de gestión de los fondos que el Gobierno central destina a las mismas. En el proceso de toma de decisiones cada gobierno representa un único voto. Los acuerdos, dictámenes o recomendaciones surten efectos a partir de su aprobación por la Conferencia. Para la adopción de dichos acuerdos se requiere el voto favorable del Gobierno central y el de la mayoría de las CC.AA. A través de este órgano intergubernamental de coordinación, colaboración, cooperación y evaluación, el Gobierno central trata de supervisar la actuación de las comunidades en materia de PAMT (López-Santana y Moyer, 2012: 778).

Por su parte la UE, a través de la normativa y de la difusión de conceptos como «flexiseguridad» (Viebrock y Clasen, 2008), «envejecimiento activo», o del establecimiento de indicadores para la evaluación de las PAMT, contribuye a la generación de un «*framing effect*» (López-Santana, 2006). En cualquier caso, hay que tener presente que la gobernanza de las políticas sociales en la UE se lleva a cabo bajo el Método Abierto de Coordinación (MAC), caracterizado por la presencia de una base legal débil, la voluntariedad y la flexibilidad. Por tanto, cabe afirmar que la responsabilidad última sobre la regulación de las PAMT está en manos de los gobiernos nacionales (de la Porte y Pochet, 2012; de la Porte y Weishaupt, 2013; de la Porte y Heins, 2015).

⁶ Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

⁷ Regulada por las leyes 42/1997 (art.16) y 56/2003 (art. 7), así como por el Real Decreto 1722/2007 (arts. 5, 6 y 7). Cuenta con un reglamento de funcionamiento propio, disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Conf_Sect_Regl/parrafo/0/R_CS_AsuntosLaborales.pdf.

Financiación

La financiación de las PAMT se apoya en tres pilares. En primer lugar, el Estado central, que retiene la mayor parte de los poderes fiscales y asume el grueso de la carga (López-Santana, 2015: 171-172). El Gobierno central negocia con cada una de las CC.AA una cantidad fija destinada a tal fin. La negociación se lleva a cabo a través de reuniones bilaterales informales que implican tanto a políticos como a técnicos (del SEPE y del SEPR correspondiente). El reparto de estos fondos, que denominaremos estatales y que proceden de los Presupuestos Generales del Estado (Martínez Valverde 2014: 18), es aprobado posteriormente en las reuniones anuales de la CSEAL. Estos recursos, en el periodo previo a la crisis, se distribuían en tres apartados (formación, empleo y modernización de los SEPR) y eran gestionados por las CC.AA en función de sus propias prioridades a la vista de las condiciones vigentes en sus respectivos territorios.

En segundo lugar, los recursos propios de las CC.AA, que se destinan fundamentalmente a cubrir los gastos corrientes y de inversión vinculados a las competencias asumidas en materia de legislación laboral.

Por último, los fondos estructurales procedentes de la UE, principalmente a través del FSE. Los recursos del FSE operan de acuerdo con el principio de cofinanciación, según el cual los fondos europeos deben ir acompañados de fondos estatales. Dicha cofinanciación puede variar entre el 50 y el 80% del coste total de las intervenciones, en función de una serie de factores socioeconómicos. La gestión de los fondos procedentes de la UE es compartida: las líneas de actuación del FSE se diseñan a nivel europeo, aunque su desarrollo mediante la selección de los proyectos y el seguimiento de los mismos es responsabilidad de los gobiernos nacionales y regionales. Esta fuente de recursos es clave en la construcción de la capacidad administrativa necesaria para aplicar a nivel local las PAMT y representa un incentivo para la cooperación intergubernamental (López-Santana, 2016: 121-122). El Gobierno central es el encargado, a través de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), de administrar los recursos, así como de controlar y evaluar las iniciativas de activación. Aún así, tal y como apuntan los informantes consultados en los distintos servicios de empleo regionales, el control central sobre la gestión de los fondos europeos es más flexible que el llevado a cabo sobre los fondos estatales.

Implementación

La implementación de las PAMT es competencia de todos los gobiernos regionales desde 2010, momento en que se completa el proceso de descentralización de la política. Los gobiernos regionales son los encargados del desarrollo de ésta en sus territorios a través de sus respectivos SEPR.

2. Los cambios acaecidos en el marco de la Gran Recesión

Desde el inicio de la crisis los distintos Gobiernos centrales han impulsado varias reformas del mercado de trabajo, que han afectado de manera significativa a las PAMT en el periodo comprendido entre 2011 y 2016.

Si bien es cierto que, desde el punto de vista de la organización territorial de las PAMT, la reforma introducida por el ejecutivo socialista en 2011 tuvo un carácter descentralizador, no fue así en el caso de las iniciativas desarrolladas por el Gobierno del PP a partir de 2012.

Antes de su salida del Gobierno central, el PSOE llevó a cabo una reforma del sistema en colaboración con los gobiernos regionales⁸. Dicha reforma transformó la estructura vigente hasta ese momento, en la que los programas de activación estaban fijados por el Estado, otorgando a las CC.AA la posibilidad de adaptarlos a las especificidades de su mercado laboral, al tiempo que abrió la puerta al desarrollo de medidas complementarias por parte de los gobiernos locales, pese a carecer éstos de competencias específicas en la materia (Martínez Valverde, 2014: 15-17).

Por su parte, las medidas introducidas por el Gobierno del PP⁹ se han centrado en los incentivos a la contratación y el autoempleo, la formación y el aprendizaje (Moreira *et al.*, 2015: 204). Estas iniciativas han generado efectos relevantes sobre el sistema de gobernanza territorial en sus dimensiones decisional, financiera y administrativa.

⁸ Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero.

⁹ Real Decreto-Ley 20/2012; Real Decreto 1529/2012; Real Decreto 189/2013; Real Decreto-Ley 4/2013; Real Decreto-Ley 16/2013; Real Decreto-Ley 3/2014; Real Decreto-Ley 8/2014; Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

El nuevo sistema de gobernanza de las PAMT, acordado en el seno de la CSEAL¹⁰, se articula a través de tres instrumentos: la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), los PAPE y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE). La EEAE (2014-2016) y su concreción anual, los PAPE, se configuran como los principales instrumentos del Gobierno central para la coordinación de las PAMT en el conjunto del Estado, recogiendo los objetivos a alcanzar por las CC.AA, el marco presupuestario, las fuentes de financiación y las condiciones de gestión de los fondos estatales. Veamos cuál ha sido el impacto de estos instrumentos y los cambios que han tenido lugar en la gobernanza territorial de dichas políticas.

Decisión

Desde un punto de vista formal, las medidas en materia de activación no han supuesto una modificación de la dimensión decisional, ya que el Gobierno central posee competencias en materia de legislación básica en el ámbito de empleo, y ha utilizado esta facultad normativa para ejercer su influencia a través del SEPE. Ahora bien, el nuevo marco normativo constituido por la EEAE condiciona el contenido de las decisiones a través del establecimiento de los principios de actuación, la regulación específica de las medidas de activación propias de las CC.AA (Reglamento de empleo) y el poder otorgado a la Dirección General del SEPE (único organismo con capacidad de modificar los servicios y programas, tanto comunes como propios, contenidos en los PAPE).

A nivel europeo, a través de iniciativas horizontales y no sectoriales, se han adoptado decisiones que afectan a las PAMT (de la Porte y Heins, 2015). Los nuevos desarrollos normativos en materia de coordinación de la política fiscal (*Six Pack*, *Two Pack* o Pacto fiscal) han modificado el papel tradicional de la UE en estas políticas a través del MAC (Moreno y Serrano-Pascual, 2008: 37). Estos instrumentos fiscales, concretados a nivel nacional en las recomendaciones del Consejo relativas a los programas nacionales de reforma, han sido claves en la transformación del modelo de gobernanza de las políticas activas recogida en la EEAE, orientándolas hacia la eficacia, la consecución de resultados en base a objetivos de política fiscal y el incremento de la rendición de cuentas *ex ante* y *ex post* por parte de los gobiernos regionales.

También se han producido cambios tanto en la lógica de funcionamiento de la CSEAL como en el tipo de decisiones que adopta. Desde la llegada de la crisis su funcionamiento ha estado marcado por una lógica predominantemente político-partidista. La existencia de una mayoría de gobiernos del PP ha contribuido a reforzar la posición del Gobierno central. Según manifiesta el responsable de uno de los servicios de empleo público regional, esta mayoría política «ha puesto en una posición de ventaja muy predominante al Estado en la CSEAL, evidenciada en la tendencia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a intentar actuar como director de las CC.AA en materia de activación», opinión que refleja en buena medida la posición del conjunto de los actores autonómicos. Por otro lado, la CSEAL se ha configurado como un órgano centrado en las decisiones de carácter económico, atendiendo casi en exclusiva al reparto de los fondos. A diferencia del periodo previo a la crisis, los nuevos desarrollos normativos de carácter técnico (como los estándares de calidad de la formación profesional para el empleo, por ejemplo) han sido aprobados por el Gobierno central de manera unilateral, sin negociación con las comunidades en el marco de la conferencia sectorial.

Por último, los actores subnacionales perciben que se ha producido una centralización de la dimensión decisional a raíz de los nuevos desarrollos normativos. Desde las CC.AA se señala que la normativa básica estatal y los instrumentos que establece el Ministerio de Empleo y Seguridad Social limitan su margen de maniobra.

Financiación

En este ámbito es preciso destacar la reorganización de los fondos estatales mediante la creación de «bloques» y partidas de financiación finalistas. Un primer bloque ha ido destinado en exclusiva a la financiación de la intermediación laboral realizada a través de las agencias de colocación¹¹, en detrimento de

¹⁰ CSEAL de 11 de abril de 2013. Nota de prensa: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. <http://prensa.empleo.gob.es/Web-Prensa/noticias/laboral/detalle/2078>.

¹¹ Acuerdo Marco de intermediación laboral, contenido en el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero. Este nuevo instrumento tiene como objetivo complementar la intermediación de los servicios públicos de empleo mediante la colaboración con la iniciativa privada. En un principio la medida contó con el respaldo de todas las CC.AA salvo Andalucía, País Vasco y Cataluña, de un color político diferente al del Gobierno central. Tras las elecciones de 2015 también han abandonado el acuerdo marco Extremadura, Baleares, Valencia, Castilla-La Mancha y Aragón.

los Planes de empleo públicos, la contratación de los Ayuntamientos o las ayudas a la movilidad laboral interregional. De acuerdo con los responsables autonómicos entrevistados, dicha orientación finalista ha provocado que muchos gobiernos regionales hayan dejado de percibir fondos por no realizar contratos con las agencias de colocación. Otro ejemplo de la nueva orientación finalista de la financiación lo encontramos en el PAPE de 2016, según el cual las CC.AA deben dedicar una parte de los fondos recibidos a programas de atención a los desempleados de larga duración que reúnan determinadas características¹².

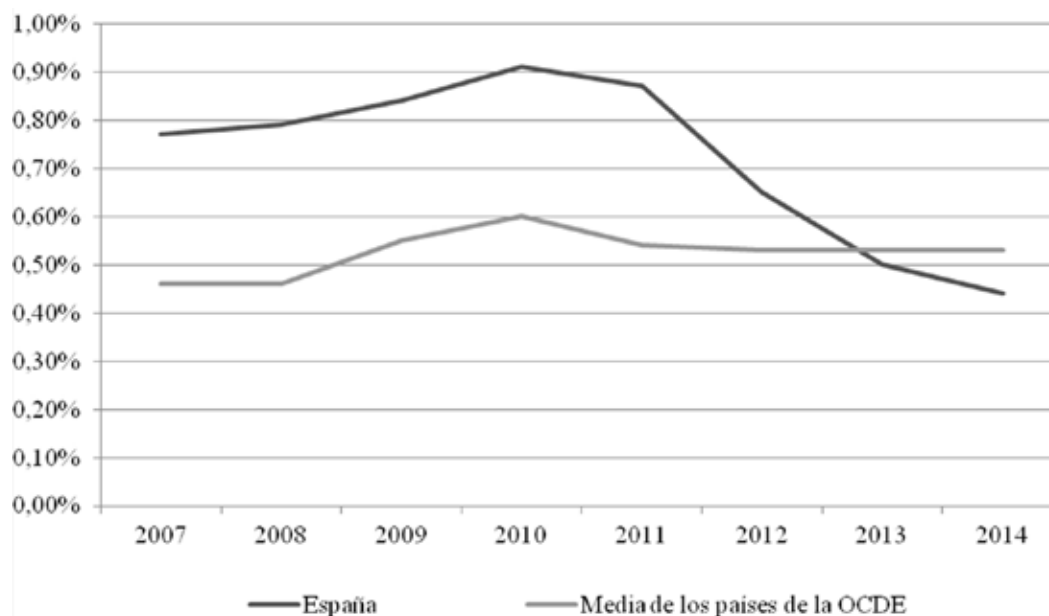
Asimismo, el nuevo sistema de financiación ha pasado a depender progresivamente del grado de cumplimiento de unos objetivos, comunes para todas las CC.AA, vinculados al rendimiento de las PAMT. El Gobierno central, siguiendo las recomendaciones del Consejo de la UE y en línea con los principios introducidos en diversos instrumentos de política social, hace hincapié en la introducción de condiciones para la obtención de los fondos (Graziano, 2012).

Tal como recoge la EEAE 2014-2016: «La clave del cambio al nuevo modelo de políticas activas de empleo está en un nuevo marco basado en la evaluación». Para ello se establece un sistema de indicadores que permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos fijados en los PAPE. De esta forma, mientras una parte de los fondos procedentes del Gobierno central (el denominado «marco general») se concede en función de una serie de indicadores socioeconómicos y de empleo, otra está vinculada al cumplimiento de los objetivos contenidos en los PAPE. Esta segunda parte de la financiación ha pasado de representar un 15% de los fondos destinados a las PAMT en 2013 a un 70% en 2016. Según expresan los representantes de las CC.AA, el nuevo sistema hace que la financiación dependa en mayor medida de los resultados que de las necesidades reales en materia de inserción laboral.

Desde que comenzara la crisis se aprecia una reducción en los fondos (tanto estatales como europeos) destinados a las PAMT, lo que implica a su vez un cambio en la participación de los diferentes niveles de gobierno en su sostenimiento. De acuerdo con los datos del Gráfico 1, el gasto público dedicado a las políticas activas en 2014 era algo más de la mitad del correspondiente al momento de inicio de la crisis, representando el 0,44% del PIB, por debajo de la media de los países de la OCDE.

A juicio de Negruela (2015) el descenso en la cuantía de los recursos estatales ha sido especialmente intenso en el caso de las CC.AA más pobres, destacando los casos de Andalucía (con una disminución del 93%), Castilla-La Mancha y Extremadura (un 91%) y Galicia (un 85%).

GRÁFICO 1. GASTO PÚBLICO EN PAMT (%PIB) DE ESPAÑA Y MEDIA DE PAÍSES OCDE (2007-2014)



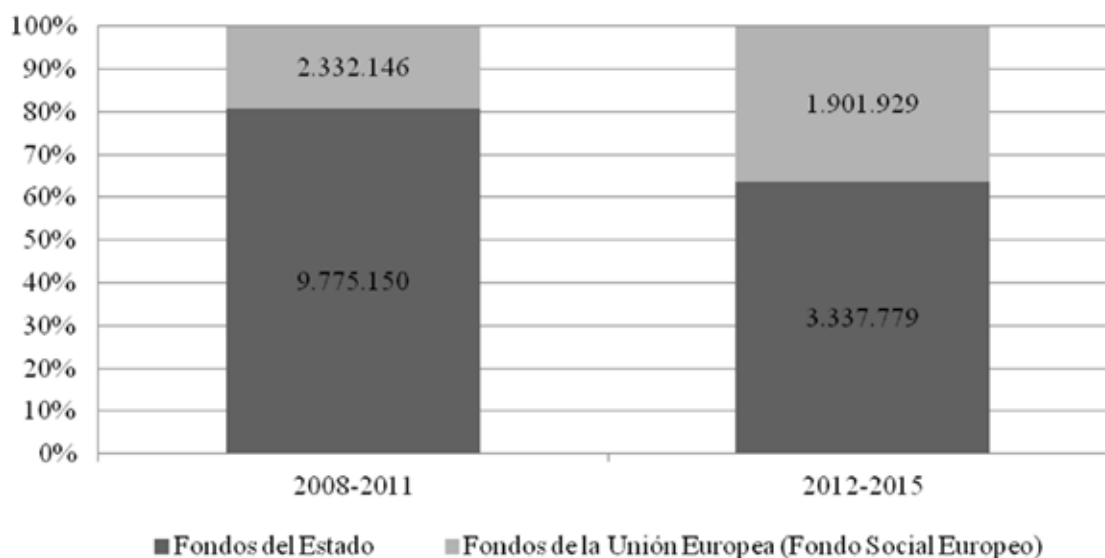
Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE. Stat. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP#>
Consultado el 15 de mayo de 2017

¹² Resolución de 22 de agosto de 2016, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de agosto de 2016.

La financiación procedente de la UE, por su parte, ha caído en un 18% en términos absolutos (ver Gráfico 2). Un descenso que se debe al propio funcionamiento de los fondos estructurales (fundamentalmente el FSE), basados en un sistema de retorno de la financiación de los recursos ejecutados, que se ve afectado por el contexto estabilidad presupuestaria y la imposición de techos de gasto por parte del Gobierno central a las CC.AA¹³.

Como muestra el Gráfico 2, si en términos relativos en el periodo que va de 2008 a 2011 el Gobierno central aportaba el 80% de recursos y el FSE era responsable del 20%, en el periodo 2012-2015 los fondos estatales representan poco más del 60% y el FSE en torno al 40%. Dado que los recursos procedentes del FSE están sometidos a una mayor flexibilidad en la gestión y un menor control (López-Santana, 2016: 128), el incremento de la participación de la UE en la financiación total de este sector de política pública ha provocado que los niveles subnacionales de gobierno puedan experimentar, más que en el periodo previo a la crisis, con los programas de activación, atendiendo de esta forma a las condiciones vigentes en sus territorios. Desde el servicio de empleo público de una de las CC.AA seleccionadas, se afirma que, en buena medida, gracias a los recursos provenientes del FSE «han podido realizar acciones innovadoras, muy adaptadas al territorio, y buscar nuevas soluciones al problema del desempleo».

GRÁFICO 2. DISTRIBUCIÓN DE FONDOS DEL ESTADO Y DE LA UNIÓN EUROPEA (EN MILES DE €) GESTIONADOS POR LAS CC.AA



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat Database

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/labour-market/labour-market-policy/main-tables>) Consultado el 15 de mayo de 2017

Implementación

Los distintos programas y servicios de activación¹⁴, tanto los de aplicación para todo el Estado como los propios de cada comunidad, siguen siendo gestionados por las CC.AA a través de sus SEPR. En este sentido no ha habido cambios por lo respecta al nivel de gobierno que implementa las PAMT. Las CC.AA tienen la responsabilidad de decidir en materia de orientación, igualdad en el acceso al empleo y sobre los procedimientos de intermediación con agencias de colocación. Es decir, la implementación de estas medidas se lleva a cabo a través de la propia estructura regional. Sin embargo, en materia de formación, oportunidades de empleo y mejora del marco institucional, las decisiones son compartidas con el Gobierno central, con escaso margen de decisión para las comunidades.

¹³ De acuerdo con los responsables autonómicos de los servicios de empleo entrevistados, «en los últimos 4 años se han perdido fondos europeos porque no se han podido gastar previamente, como por ejemplo los relacionados con el Programa de Garantía Juvenil». Una opinión compartida por el resto de informantes del nivel regional consultados en esta investigación.

¹⁴ Estos se enmarcan en los seis ejes prioritarios de actuación establecidos por el Gobierno central en la EEAE (2014-2016), aunque ya estaban presentes en el PAPE de 2013.

TABLA 1. SERVICIOS Y PROGRAMAS DE ACTIVACIÓN CONTENIDOS EN LOS PROGRAMAS ANUALES DE EMPLEO (2013-2016)

<i>Tipos de medidas</i>	<i>Servicios* y Programas** comunes SNE</i>				<i>Servicios y Programas propios SEPR</i>			
	2013	2014	2015	2016	2013	2014	2015	2016
Orientación	7	7	11	12	43	62	54	77
Formación	9	9	13	13	63	92	103	123
Oportunidades de empleo	6	6	7	7	70	94	102	133
Igualdad en el acceso al empleo	3	3	4	4	20	26	25	20
Emprendimiento	7	5	9	9	72	62	62	78
Mejora del marco institucional	4	4	7	7	39	51	20	47
Total	36	34	51	52	307	387	366	478

Fuente: Elaboración propia a partir de los PAPE 2013, 2014, 2015, 2016

* Servicios («Acciones», según la terminología de la Ley de Empleo). Se prestan de forma continua y sostenida en el tiempo y buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas o empresas.

** Programas («Medidas», según la terminología de la Ley de Empleo). Actuaciones dirigidas a la consecución de objetivos concretos.

La Tabla 1 muestra la evolución de los servicios y programas de activación, en función del eje de actuación (tipos de medidas), a partir de la implantación del nuevo sistema contemplado en el PAPE correspondiente a 2013. A partir de dicho año el número de medidas comunes a todo el Estado, así como las propias de cada CA se han incrementado en todos los ejes de actuación. Dentro de las PAMT que son reguladas directamente por el Gobierno central destacan las iniciativas de orientación y formación para el empleo, centradas en el asesoramiento de las personas beneficiarias, en mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral. Por lo que toca a los servicios y programas propios de las CC.AA, destaca el crecimiento de las medidas de formación y de las incluidas en el eje «oportunidades de empleo», centradas en los incentivos a la contratación y el mantenimiento de los puestos de trabajo a través de instrumentos como las bonificaciones fiscales, beneficios laborales, o incentivos negativos como la reducción o condicionalidad de las prestaciones así como la imposición de sanciones. En términos comparados, durante el periodo 2013-2016, un 85% del total de los servicios y programas implementados han sido diseñados por los SEPR y adaptados a la realidad del tejido productivo y las personas desempleadas de cada CA.

Sin perjuicio de que, como hemos visto, las CC.AA siguen teniendo un amplio margen de maniobra en relación al diseño y elección de los programas y servicios de activación, el Gobierno central ha puesto en marcha una serie de actividades con una clara intención centralizadora que comentamos a continuación.

Para el seguimiento exhaustivo de la gestión de las PAMT, se ha desarrollado el Servicio de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Se trata de una plataforma diseñada en exclusiva por el Gobierno central, en la que cada comunidad debe introducir las medidas implementadas y los resultados de inserción laboral obtenidos. Los resultados de esta evaluación, como se ha comentado, son utilizados para condicionar en torno al 70% de la financiación procedente del Estado.

Asimismo, el Gobierno central ha tratado de desarrollar instrumentos normativos que estandaricen los servicios y programas de activación para todas las CC.AA. Así cabe entender la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo (Real Decreto 7/2015, de 16 de enero), los Reglamentos de Empleo y Formación (Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo) y el Programa de Buenas Prácticas. En el momento de cerrar este trabajo dichos instrumentos son objeto de un proceso de negociación caracterizado, de acuerdo con los responsables de las CC.AA, por la falta de transparencia y diálogo entre los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la opinión compartida por los representantes regionales de los servicios de empleo es que el Gobierno central actúa de manera unilateral en las reuniones técnicas de coordinación, a pesar de que dichos instrumentos deben ser aprobados por la CSEAL.

Además, tras la aprobación de la EEAE (2014-2016) y la reforma de la Ley de empleo de 2015, la Dirección General del SEPE pasa a convertirse en el único departamento con capacidad para adaptar y modificar, de acuerdo con los objetivos e intereses del Gobierno central, los servicios y programas de activación regionales.

Por último, merece la pena señalar que la percepción de todos los entrevistados en el nivel autonómico es que el Gobierno central, a través del SEPE, se ha encargado más de dirigir a los restantes niveles de gobierno implicados en las PAMT que de coordinarlos. En este sentido algunos de sus representantes llegan a afirmar que se sienten más bien como «delegaciones regionales», con muy poca autonomía.

IV. FACTORES EXPLICATIVOS DEL NUEVO MODELO DE GOBERNANZA TERRITORIAL DE LA ACTIVACIÓN

Como hemos tenido ocasión de ver en el apartado anterior, a lo largo de los últimos años se han producido cambios de cierta importancia en distintos aspectos del sistema de gobernanza territorial de las PAMT en nuestro país. En las páginas siguientes se hace un repaso a los distintos grupos de factores identificados por la literatura que han influido en las transformaciones antes expuestas.

1. El contexto socio-económico

La crisis financiera y económica ha sido uno de los factores que ha impulsado la reforma de la gobernanza de las PAMT por parte del Gobierno central. Así, son frecuentes las referencias a la crisis en los desarrollos normativos en este terreno. Lo dicho se aprecia con claridad, por ejemplo, en la redacción de textos legales dentro del ámbito del mercado de trabajo, como la reforma laboral llevada a cabo por el Gobierno central en 2012¹⁵. También en medidas sectoriales propias del ámbito de la activación, como la EEAE (2014-2016), en la que se hace mención al contexto de crisis y la necesidad de buscar mayor eficacia y eficiencia en la gestión de los sistemas de protección por desempleo¹⁶.

De esta forma la crisis económica (y los consiguientes efectos sobre el mercado de trabajo) se configura como una variable que explica en parte el proceso centralizador en materia de activación, basado en el establecimiento de medidas que persiguen la consecución de objetivos (como la consolidación fiscal) así como una gestión más eficiente y eficaz de los sistemas de protección por desempleo por parte de los niveles centrales de gobierno (Graziano y Raué, 2011).

2. El papel de la ideología

El proceso de descentralización de las PAMT, desde sus inicios en la década de los 90 hasta la llegada de la crisis, no parece haber respondido esencialmente a la orientación pro-gobiernos subnacionales ni a la visión unitaria y centralista atribuidas respectivamente a los partidos de izquierda y a los partidos conservadores por una parte de la literatura académica. La transferencia de las competencias en materia de activación se ha desarrollado de manera progresiva, tanto con gobiernos del PSOE como del PP (ver la Tabla 2). Sin embargo, en el contexto de la *Gran Recesión*, sí podemos observar de manera más matizada cómo ha operado este factor.

¹⁵ «La gravedad de la situación económica y del empleo descrita exige adoptar una reforma inmediata que proporcione a los operadores económicos y laborales un horizonte de seguridad jurídica y confianza en el que desenvolverse con certeza para conseguir recuperar el empleo. La extraordinaria y urgente necesidad que exige el artículo 86 de la Constitución Española para legislar mediante real decreto-ley se justifica por la situación del mercado laboral español. Este real decreto-ley pretende crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo y así generar la seguridad necesaria para trabajadores y empresarios, para mercados e inversores» (Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral).

¹⁶ «La profunda crisis económica y financiera internacional iniciada en 2007, ha tenido un efecto directo sobre los niveles de desempleo en todos los países de la UE-28, y especialmente en España. [...] Además, el nuevo contexto económico obliga a incrementar la eficiencia en la utilización de fondos públicos. La respuesta a esta necesidad tiene su reflejo inmediato en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que también afecta al desarrollo de las políticas de activación para el empleo» (Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016).

TABLA 2. PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN DE LAS PAMT (1990-2010)

	<i>Año de descentralización de las PAMT</i>						
	1990	1999	2000	2001	2002	2003	2010
Partido en el Gobierno central	PSOE	PP	PP	PP	PP	PP	PSOE
CC.AA que reciben las competencias de activación	Cataluña Galicia	Valencia Canarias Navarra	Madrid	Extremadura Asturias	Castilla y León Islas Baleares La Rioja Cantabria Aragón	Castilla-La Mancha Andalucía Murcia	País Vasco

Fuente: Elaboración propia

Las medidas en materia de activación introducidas por el segundo gobierno del socialista Rodríguez Zapatero (2008-2011)¹⁷ se caracterizaron por la atención a las demandas de los niveles subnacionales de gobierno, otorgando a las CC.AA la posibilidad de adaptar y flexibilizar las medidas a desarrollar de acuerdo con las características específicas de su mercado laboral a través de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (recogida en el Real Decreto 1542/2011), y culminando el proceso de transferencia en materia de activación al País Vasco en 2010.

En contraste, el gobierno conservador del Presidente Rajoy sí ha introducido medidas de carácter centralizador. Así lo expresa alguno de los informantes consultados, que pone como ejemplo la eliminación de parte de la legislación contemplada en la Estrategia Española de Empleo de 2011, la cual ponía en marcha un «reloj» por el que los Programas Nacionales pasaban en un plazo de seis meses a ser programas de libre definición, ajustándose a la estrategia nacional, pero partiendo de cero y adaptándose a las peculiaridades de los mercados de trabajo de las distintas CC.AA.

El papel de la ideología también lo encontramos reflejado en las preferencias y actuaciones de las CC.AA. Un ejemplo concreto lo constituye de nuevo el Acuerdo Marco de intermediación laboral, mediante el cual se incluye al sector privado en la labor de inserción laboral de los desempleados. Comunidades como Aragón, Andalucía, Baleares, Extremadura o Castilla-La Mancha, gobernadas a partir de 2015 por partidos de izquierdas, han decidido no suscribir este acuerdo por razones «ideológicas».

A la vista de lo anterior, cabe afirmar que, en el contexto de la crisis, la reforma de la gobernanza territorial de las PAMT se adecúa a las preferencias ideológicas tanto de los partidos de izquierdas como de los conservadores.

3. El contexto político/institucional

El contexto político en el periodo considerado está marcado, a nivel nacional, por la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno presidido por Rajoy, así como por la coincidencia de dicho color político con el vigente en los gobiernos de la mayoría de las CC.AA desde el año 2011. En el ámbito de la activación es clave el papel jugado por la CSEAL. De acuerdo con los representantes de las CC.AA entrevistados, «la primacía mono-color» de esta conferencia sectorial ha dado mucho poder al Gobierno central, menos necesitado de negociar el contenido de desarrollos normativos como la EEAE, o los nuevos Reglamentos de Empleo y Formación.

Este contexto político de claras mayorías partidistas ha favorecido asimismo el rol y las preferencias de determinados departamentos centrales como la Dirección General del SPEE que, recordamos, ha pasado a convertirse en el único organismo con capacidad para modificar los servicios y programas (tanto comunes como propios de cada CA) contenidos en los PAPE, aún habiendo sido aprobados por la CSEAL.

¹⁷ Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las Políticas Activas de Empleo y el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre.

Por otro lado, la configuración institucional de este sector de política pública, en el que los gobiernos regionales poseen amplias capacidades de diseño y gestión de los programas, ha favorecido el planteamiento de vetos formales, dificultando la reforma de la gobernanza territorial de las PAMT en el sentido homogeneizador y centralizador pretendido por el Gobierno central. Un ejemplo concreto de ello lo tenemos en el caso del Acuerdo Marco de intermediación laboral de 2013. Los gobiernos regionales de Andalucía, País Vasco y Cataluña, en un primer momento, y posteriormente los de Baleares, Extremadura, Valencia y Castilla-La Mancha, se opusieron a suscribir el acuerdo alcanzado por el Gobierno central y las agencias de colocación alegando una invasión competencial por parte del SEPE. Con posterioridad el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo determinó la anulación de la contratación de las agencias de colocación.

4. Condicionantes supranacionales: la pertenencia a la UE

Desde un punto de vista histórico-normativo, todos los entrevistados, tanto del nivel central de gobierno como los representantes regionales, coinciden en afirmar que el modelo de activación presente en España tiene una clara inspiración europea. Según el representante de una de las CC.AA seleccionadas «todas las políticas activas han sido en algún momento gestadas, creadas, evaluadas, dirigidas o copiadas de Europa». En el caso de la reforma de las PAMT, la pertenencia a la UE aparece como un factor explicativo clave, y no solo porque haya crecido la relevancia interna del FSE.

Así, las recomendaciones realizadas por el Consejo, que de manera reiterada insisten en la necesidad de reformar dichas políticas¹⁸, parecen estar detrás de una serie de planteamientos asumidos por el Gobierno central: la vinculación de la financiación a la consecución de resultados; el fortalecimiento de la focalización y la diversificación de los servicios y programas de activación para adaptarse a las necesidades de los desempleados; el desarrollo de un modelo organizativo basado en la noción de «ventanilla única», que elimine las duplicidades y facilite la accesibilidad a los programas y servicios de activación y, por último, la prestación de determinados servicios por parte de agencias privadas.

La UE sería un factor relevante, aunque ambivalente, en lo que respecta a la descentralización/centralización de las políticas activas. Por un lado, a través del establecimiento de la regulación y los procedimientos en materia de empleo, la UE ha favorecido el desarrollo de normas por parte del Gobierno central que limitan el rango de flexibilidad decisonal y financiera de las CC.AA. Pero, al mismo tiempo, el papel creciente de la UE en la financiación directa de las PAMT a través del FSE, y la flexibilidad asociada a la gestión de estos fondos, hace que los gobiernos regionales puedan experimentar con los programas y servicios de activación y tengan mayor margen de maniobra para adaptarlos a las peculiaridades de sus mercados de trabajo. Algunos estudios centrados en otros países de la UE como Alemania, que también cuentan con un Estado compuesto aunque con un régimen de bienestar y unas instituciones distintas, apuntan en esta dirección, señalando la influencia de la UE a través del FSE en los niveles subnacionales de gobierno (Stiller y van Gerven, 2012).

V. CONCLUSIONES

En este artículo se han analizado las reformas en materia de políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) y su impacto en la organización territorial del Estado de Bienestar español en el periodo 2011-2016, enmarcado en la etapa conocida como *Gran Recesión*, la orientación de dichos cambios en relación al continuo descentralización /centralización y los factores explicativos de los mismos.

Desde un punto de vista teórico, el artículo ha aplicado los conocimientos de la literatura académica interesada en la organización territorial del Estado y su relación con el desarrollo de las políticas sociales, que integra líneas de investigación sobre descentralización y federalismo. Nuestro objetivo es contribuir a la literatura que trata la gobernanza de las políticas de activación en su dimensión territorial, centrada en los procesos de descentralización y los determinantes, tanto políticos como económicos, de la reforma territorial de los Estados de Bienestar.

Una primera conclusión del trabajo es que los cambios en la gobernanza territorial de las PAMT han seguido una orientación claramente centralizadora a partir de 2012, revirtiendo en cierta medida el proceso

¹⁸ Recomendaciones del Consejo relativas a los programas nacionales de reforma de España de los años 2011, 2012, 2013 y 2014.

descentralizador que había caracterizado a este sector de política pública desde mediados de la década de los 90. Las iniciativas desarrolladas por el Gobierno central a partir de 2012, centradas en la coordinación de las PAMT a través de indicadores de rendimiento específicos, el establecimiento de objetivos y principios de actuación comunes a todas las CC.AA, la regulación de la entrada del sector privado en la intermediación laboral, la segmentación y el carácter condicionado de una parte importante de los fondos estatales destinados a estas políticas, y el deber de proporcionar información periódica centralizada a través del SISPE, han incidido en la distribución de papeles entre los distintos niveles de gobierno, dando lugar a un proceso de centralización.

En este contexto, la situación económica adversa experimentada por el Estado Autonómico a raíz de la crisis financiera y fiscal iniciada en 2008-2009 sería uno de los factores explicativos del cambio en la gobernanza territorial de las PAMT y de la «vuelta» al liderazgo del Gobierno central, justificado por la necesidad de coordinar las políticas de consolidación fiscal, los objetivos de deuda de las CC.AA y la creación de empleo. Sin embargo, la crisis no sería la única variable explicativa de estos cambios. Las preferencias ideológicas, en este caso la concepción relativamente centralista del PP, en el Gobierno central desde 2012, un contexto político de claras mayorías tanto a nivel nacional como en los órganos intergubernamentales de decisión (que disminuye el riesgo de oposición por parte de las CC.AA y las necesidades de negociación con ellas), el rol de determinados actores dependientes del Gobierno central (en particular la DG del SEPE), o las recomendaciones realizadas por el Consejo Europeo, serían factores que también han contribuido a los cambios en la gobernanza territorial de las políticas objeto de nuestro análisis.

Aún así, las transformaciones experimentadas en las diferentes dimensiones de la gobernanza, aunque han alterado las pautas de relación entre los distintos niveles de gobierno, especialmente entre las CC.AA y el Gobierno central, han quedado en buena medida limitadas y han suscitado resistencias (con desigual intensidad) en diversas comunidades. Factores como la configuración institucional del sistema, que otorga a las CC.AA un considerable grado de autonomía decisional, administrativa y de gestión en materia de PAMT, o la ideología de los partidos que sustentan a los gobiernos regionales explicarían dicho fenómeno.

A la vista de las dificultades para medir los cambios en la gobernanza territorial de las políticas de activación y de las limitaciones presentes en la literatura académica en relación con los factores explicativos de los mismos, consideramos interesante seguir trabajando en la elaboración de un marco analítico más completo y detallado que permita profundizar en estas cuestiones.

No obstante, queremos resaltar que este proceso de centralización no se limita al sector de la activación. También es posible observar en otras políticas sociales, como la sanitaria o la de atención a la dependencia, tendencias de cambio similares, sin perjuicio de que existan diferencias en lo que atañe al alcance y los resultados de los procesos de reforma en cada una de las dimensiones estudiadas.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEACH, D. y PEDERSEN, R. B. (2013): *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. University of Michigan Press.
- BONOLI, G. (2010): "The political economy of active labor-market policy", *Politics & Society*, 38 (4): 435-457. DOI: 10.1177/0032329210381235.
- BORGHI, V. y VAN BERKEL R. (2007): "New modes of governance in Italy and the Netherlands. The case of activation policies", *Public Administration*, 85 (1): 83-101. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2007.00635.x.
- BRAUN, D. (2000): "Territorial division of power and public policy-making: An overview", en BRAUN, D., ed.: *Public Policy and Federalism*. Aldershot: Ashgate, págs. 1-26.
- BRAUN, D. y TREIN, P. (2014): "Federal dynamics in times of economic and financial crisis", *European Journal of Political Research*, 53 (4): 803-821. DOI: 10.1111/1475-6765.12056.
- CANAVIRE-BACARREZA, G. y MARTÍNEZ-VASQUEZ, J. (2012): "Fiscal Decentralization and Economic Crisis", en *IEB Report on Fiscal Federalism Fiscal 2012*. Barcelona. Institut d'Economia de Barcelona.
- CHRISTIANSEN, P. M. and KLITGAARD, M. B. (2010): "Behind the veil of vagueness: success and failure in institutional reforms", *Journal of Public Policy*, 30 (2): 183-200. DOI: 10.1017/s0143814x10000048.
- CLASEN, J., y CLEGG, D. (2011): *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford University Press.
- DE LA PORTE, C. y HEINS, E. (2014): "A new era of European Integration? Governance of labour market and social policy since the sovereign debt crisis", *Comparative European Politics*. Nature Publishing Group, 13 (1): 8-28.
- DE LA PORTE, C. y POCHET, P. (2012): "Why and how (still) study the Open Method of Co-ordination (OMC)?", *Journal of European Social Policy*, 22 (3): 336-349.

- DE LA PORTE, C. y WEISHAUP, J. T. (2013): "The open method of co-ordination for social inclusion and social protection: Theoretical and empirical state-of-the-art.", en GARCÉS FERRER, J. y MONSONÍS PAYÁ, I., eds.: *Sustainability and Transformation in European Social Policy*. Bruselas: Peter Lang.
- DE LA RICA, S. (2015): *Políticas activas de empleo: una panorámica*. Fedea Policy Papers, 1.
- ELMELUND-PRÆSTEKÆR, C. y BAGGESEN KLITGAARD, M. (2012): "Policy or institution? The political choice of retrenchment strategy", *Journal of European Public Policy*, 19 (7): 1.089-1.107.
- GRAZIANO P. R, JACQUOT, S. y PALIER, B. (2011): *The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms*. Europa, Europae, Basingstoke, Palgrave Macmillan. DOI: 10.1057/9780230307629.
- GRAZIANO, P. R. (2012): "Converging worlds of activation?", *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32 (5/6): 312-326.
- GRAZIANO, P. R., y RAUÉ, A. (2011): "The governance of activation policies in Italy: from centralized and hierarchical to a multi-level open system model?", en DE GRAAF, W., VAN BERKEL, R., y SIROVÁTKA, T., eds.: *The governance of active welfare states in Europe*: 110-131. Palgrave Macmillan UK.
- GREER, S. L. (2010): "How Does Decentralisation Affect the Welfare State? Territorial Politics and the Welfare State in the UK and US", *Journal of Social Policy*. Cambridge University Press, 39 (2): 181-201.
- GUILLÉN, A. M.; GONZÁLEZ BEGEGA, S. y LUQUE BALBONA, D. (2016): "El Modelo social Europeo: Evolución y Retos", en DEL PINO, E. y RUBIO LARA, J. (eds.) *Los Estados de Bienestar en la encrucijada*: 80-199. Tecnos.
- GUILLÉN, A. M. y PAVOLINI, E. (2015): "Welfare States Under Strain in Southern Europe: Overview of the Special Issue", *European Journal of Social Security*, 17 (2): 147-158. DOI: 10.1177/138826271501700201.
- HACKER, J. S. y PIERSON, P. (2010): "Winner-take-all politics: public policy, political organization, and the precipitous rise of top incomes in the United States", *Politics & Society*, 38 (2): 152-204. DOI: 10.1177/0032329210365042.
- HEIDENREICH, M., y ZEITLIN, J. (eds.) (2009): *Changing European employment and welfare regimes: The influence of the open method of coordination on national reforms*. Routledge. DOI: 10.4324/9780203878873.
- HOOGE, L. y MARKS, G. (2001): *Multi-level governance and European integration*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- HUMER, A., RAUHUT, D. y MARQUES DA COSTA, N. (2013): "European Types of Political and Territorial Organisation of Social Services of General Interest", *Romanian Journal of Regional Science*, 7: 142-164.
- KAZEPOV, Y. (2010): *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing, Ltd.
- KLITGAARD, M. B., SCHUMACHER, G. y SOENTKEN, M. (2015): "The partisan politics of institutional welfare state reform", *Journal of European Public Policy*. Routledge, 22 (7): 948-966. DOI: 10.1080/13501763.2014.978355.
- LEÓN, M., PAVOLINI, E. y GUILLÉN, A. M. (2015): "Welfare Rescaling in Italy and Spain: Political Strategies to Deal with Harsh Austerity", *European Journal of Social Security*, 17 (2): 182-202. DOI: 10.1177/138826271501700203.
- LÓPEZ SANTANA, M. y MOYER, R. (2012): "Decentralising the Active Welfare State: The Relevance of Intergovernmental Structures in Italy and Spain", *Journal of Social Policy*. Cambridge University Press, 41 (4): 769-788. DOI: 10.1017/s0047279412000335.
- LÓPEZ-SANTANA, M. (2006): "The domestic implications of European soft law: framing and transmitting change in employment policy", *Journal of European Public Policy*, 13 (4): 481-499. DOI: 10.1080/13501760600693853.
- (2015): *The new governance of welfare states in the United States and Europe: between decentralization and centralization in the activation era*. Albany, NY: Suny Press.
- (2016): "Regional and Domestic Responses to the Unemployment Problem in Europe: Reconfiguring the Architectures of Welfare States", en BIANCULLI, A. C. y HOFFMANN, A. R. (eds.), *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America*. London: 117-138. Palgrave Macmillan UK. DOI: 10.1057/9781137490353_6.
- MARTIN, J. P. (2014): *Activation and active labour market policies in OECD countries: stylized facts and evidence on their effectiveness*. DOI: 10.1186/s40173-015-0032-y.
- MARTÍNEZ VALVERDE, J. F. (2014): *El desarrollo autonómico y eficacia de las políticas activas de empleo: un análisis comparado*. Madrid: Fundación Alternativas.
- MATHIAS, J. (2017): Reforming the Swedish employment-related social security system: activation, administrative modernization and strengthening local autonomy. *Regional & Federal Studies*, 27 (1): 23-39. DOI: 10.1080/13597566.2016.1255605.
- MINAS, R. (2011): "Decentralization and back to centralization: the Swedish case", DOI: 10.1057/9780230306714_10, en DE GRAAF, W., VAN BERKEL, R. & SIROVÁTKA, T., eds.: *The governance of active welfare states in Europe*. 195-215. DOI: 10.1057/9780230306714_10.
- MOREIRA, A., ALONSO DOMÍNGUEZ, Á., ANTUNES, C., KARAMESSINI, M., RAITANO, M., y GLATZER, M. (2015): "Austerity-driven labour market reforms in southern Europe: Eroding the security of labour market insiders", *European Journal of Social Security*, 17: 202-225. DOI: 10.1177/138826271501700204.
- MORENO, L. y SERRANO-PASCUAL, A. (2007): "Europeización del Bienestar y Activación", *Política y Sociedad*, 44 (2): 31-44.
- (2011): "Europeanization and Spanish Welfare: The Case of Employment Policy" en GUILLÉN, A. M. y LEÓN, M. (eds.): *The Spanish Welfare States in European Context*. España: 39-58. Ashgate.

- MURO, D. (2009): "Territorial accommodation, party politics, and statute reform in Spain". *South European Society & Politics*, 14 (4): 453-468. DOI: 10.1080/13608740903503845.
- NEGUERUELA, E. (2015): *Agencias privadas de colocación: sancionadores a comisión*, Nueva Tribuna. Disponible en: <http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/agencias-privadas-colocacion-sancionadores-comision/20151202081710122962.html> (accedido: 7 de enero de 2017).
- OECD (2003): *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, Paris, OECD Publications.
- OECD (2013): *The 2012 labour market reform in Spain: a preliminary assessment*. DOI: 10.1787/9789264213586-en.
- PAVOLINI, E. y DEL PINO, E. (2015): "Decentralisation at a Time of Harsh Austerity: Multilevel Governance and the Welfare State in Spain and Italy Facing the Crisis", *European Journal of Social*, 17 (2): 246-271. DOI: 10.1177/138826271501700206.
- PIERSON, P. (2001): "Coping With Permanent Austerity Welfare State Restructuring in Affluent Democracies" en PIERSON, P., ed.: *The New Politics of the Welfare State*, 410-456. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/0198297564.003.0014.
- SMISMANS, S. (2004): *Law, Legitimacy and European Governance: Functional Participation in Social Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- (2006): "New Modes of Governance and the Participatory Myth", European Governance Papers (EUROGOV), núm. N-06-01, <<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-newgov-N-06-01.pdf>>.
- STARKE, P., KAASCH, A. y VAN HOOREN, F. (2014): "Political Parties and Social Policy Responses to Global Economic Crises: Constrained Partisanship in Mature Welfare States", *Journal of Social Policy*, 43 (2): 225-246. DOI: 10.1017/s0047279413000986.
- STILLER, S. y VAN GERVEN, M. (2012): "The European Employment Strategy and national core executives: impacts on activation reforms in the Netherlands and Germany", *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 118-32. DOI: 10.1177/0958928711433652.
- TREIN, P. y RUIZ, C. (2015): "Fiscal Centralization in Times of Crisis: Evidence from 11 Federal States", *Electronic Journal*.
- VALVERDE, J. F. M. (2014): *El desarrollo autonómico y eficacia de las políticas activas de empleo: un análisis comparado*. Fundación Alternativas.
- VAN BERKEL, R., DE GRAAF, W. y SIROVÁTKA, T. (eds.) (2011): *The governance of active welfare states in Europe*. Springer. DOI: 10.1057/9780230306714_1.
- VERSCHRAEGEN, G., VANHERCKE, B., y VERPOORTEN, R. (2011): "The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms", *Journal of European Social Policy*, 21 (1): 55-72. DOI: 10.1177/0958928710385733.
- VIEBROCK, E. y CLASEN, J. (2008): "Flexicurity and welfare reform: a review", *Socio-Economic Review*, 7 (2): 305-331.
- WEISHAUPT, J. T. (2010): "A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services", *Socio-Economic Review*. 8 (3): 461-486.

VII. NOTA METODOLÓGICA

El trabajo empírico realizado ha recurrido al análisis de datos tanto secundarios como primarios y se ha basado en el empleo de técnicas de investigación cualitativas.

Junto a la revisión de la bibliografía especializada se ha procedido al análisis de una variedad de documentos que incluye notas de prensa de los responsables públicos del sector del mercado de trabajo en los diferentes niveles de gobierno, textos legales e informes emitidos por organizaciones internacionales y actores sociales.

Asimismo se han realizado y analizado 15 entrevistas semiestructuradas. Dichas entrevistas tuvieron lugar en el periodo comprendido entre mayo de 2016 y marzo de 2017, en el marco de un proyecto de investigación más amplio. A tal fin se procedió a la elaboración de un guión de temas que abordaba los cambios en la gobernanza territorial de las PAMT desde una triple perspectiva: los procesos de adopción de decisiones en relación con el diseño de la política, la implementación de las iniciativas de activación y la financiación de las mismas. El guión también incluía cuestiones referidas a la influencia de diferentes factores socioeconómicos, políticos e institucionales sobre dichos cambios, su contenido, alcance e implicaciones en términos del peso relativo de los distintos actores implicados en la política.

Los criterios de selección de los actores/informantes entrevistados han sido, fundamentalmente, dos: en primer lugar, el nivel territorial (CC.AA o nivel central de gobierno); en segundo lugar, el perfil del entrevistado (por un lado su carácter predominantemente político o técnico, por otro su actividad en el ámbito específico de las políticas de empleo –SEPE y SEPR– o en departamentos de carácter más «horizontal» –Economía y/o Hacienda–).

Nuestra unidad de observación han sido las PAMT (programas y servicios) y las CC.AA nuestras unidades de análisis. Concretamente hemos seleccionado tres comunidades: Castilla-La Mancha, Madrid y Comunidad Valenciana. En un intento de relacionar los objetivos de la investigación con una coherente selección de casos, hemos optado por la estrategia de comparar sistemas similares (Przeworski y Teune, 1970). En primer lugar, las tres CC.AA han experimentado un contexto económico de deterioro de su situación fiscal, afectadas por la crisis de la deuda y las restricciones presupuestarias, y sus gobiernos autonómicos se han visto obligados a diseñar medidas de austeridad sin precedentes. En segundo lugar, se trata de regiones que comparten características institucionales básicas y similares grados de autonomía política y financiera. Por último, desde el punto de vista del color político de los gobiernos, y para el periodo de análisis, difieren en el partido que sustenta a sus ejecutivos: dos de ellas están gobernadas por el PP y una por el PSOE.



La innovación social digital colectiva y la administración en el entorno de la Ciudad Inteligente¹

Grassroot digital innovation and public administration in the Smart City milieu

Aurora López-Fogués

INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València)
aulofo@upvnet.upv.es

Alvaro Fernández-Baldor Martínez

Universitat Politècnica de València
alferma2@upv.es

Alejandra Boni Aristizábal

INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València)
aboni@ingenio.upv.es

RESUMEN

A partir del análisis de Santander, Valencia, Bilbao y Donostia, este artículo presenta la visión que estas ciudades tienen de la ciudad inteligente (CI). Asimismo, indaga en cómo las corporaciones locales interactúan con las experiencias de innovación social digital colectiva, entendidas como redes de personas y organizaciones que generan innovación mediante el uso de las tecnologías digitales con fines sociales y ambientales. Para el análisis hemos empleado un marco teórico basado en el desarrollo humano y la perspectiva multi-nivel de las transiciones socio-técnicas. Los resultados arrojan que el discurso de las ciudades sobre la CI quiere transitar hacia una visión participativa, pero aún está lejos de ella en su práctica. Esto es palpable en la manera que tienen las corporaciones de interactuar con las experiencias de innovación social digital donde sigue predominando una práctica unidireccional e instrumental. Por otro lado, hemos analizado la visión de la CI y cómo se relacionan con la administración 21 experiencias de innovación social digital. Su idea de CI está más alineada con los valores del desarrollo humano, mientras que sus estrategias son muy diferentes: desde iniciativas que optan por no tener relación con la administración a otras que persiguen realizar incidencia.

PALABRAS CLAVE

Ciudad Inteligente, desarrollo humano, innovación social, transiciones socio-técnicas.

ABSTRACT

This article presents the vision that Santander, Valencia, Bilbao and Donostia have of the Smart City (SC). It also explores how local corporations interact with grassroots digital innovation experiences, understood as networks of individuals and organizations that generate innovation through the use of digital technologies for social and environmental purposes. For the analysis we have used a theoretical framework based on human development and the multi-level perspective of socio-technical transitions. The results show that the discourse

¹ Nuestro agradecimiento al Instituto Nacional de Administraciones Públicas por el interés y la financiación para realizar este proyecto de investigación, a las personas entrevistadas que tan generosamente han colaborado en este trabajo, a los compañeros y compañeras del Instituto Ingenio (CSIC-UPV) y a Joseba Sainz de Murrieta que nos abrió las puertas de las experiencias de innovación social digital colectiva en Bilbao y Donostia.

of cities about SC wants to move towards a participatory vision, but is still far from it in its practice. This is palpable in the way that local administrations interact with the experiences of digital social innovation where a unidirectional and instrumental practice still predominates. Additionally, we have analyzed 21 experiences of grassroots digital innovation: their vision of SC and how they interact with local administrations. Their idea of SC is more aligned with the values of human development, whereas their strategies are very different: from initiatives that choose not to have relation with administrations to others that aim for influencing them.

KEYWORDS

Smart City, human development, social innovation, sociotechnical transitions.

SUMARIO:

1. INTRODUCCIÓN. DIVERSAS PERSPECTIVAS DE LA CIUDAD INTELIGENTE. 2. MARCO TEÓRICO. 2.1. EL DESARROLLO HUMANO. 2.2. LA INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA Y LA PERSPECTIVA MULTI-NIVEL EN LAS TRANSICIONES SOCIO-TÉCNICAS. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. EL CASO DE SANTANDER. EL RÉGIMEN: EL AYUNTAMIENTO DE SANTANDER. LOS NICHOS: 4 EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA. LAS INTERACCIONES ENTRE NICHOS Y RÉGIMEN. 4.2. EL CASO DE VALENCIA. EL RÉGIMEN: EL AYUNTAMIENTO DE VALENCIA. LOS NICHOS: 7 EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA. LAS INTERACCIONES ENTRE NICHOS Y RÉGIMEN. 4.3. EL CASO DE BILBAO. EL RÉGIMEN: EL AYUNTAMIENTO DE BILBAO. LOS NICHOS: MÚLTIPLES EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA. LAS INTERACCIONES ENTRE NICHOS Y RÉGIMEN. 4.4. EL CASO DE DONOSTIA. EL RÉGIMEN: EL AYUNTAMIENTO DE DONOSTIA. LOS NICHOS: 3 EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA. LAS INTERACCIONES ENTRE NICHOS Y RÉGIMEN. 5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. 5.1. LA VISIÓN Y LA PRÁCTICA DE LA CI QUE TIENEN LAS CORPORACIONES LOCALES. 5.2. EL DISCURSO Y LAS PRÁCTICAS DE LOS NICHOS. 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

1. INTRODUCCIÓN. DIVERSAS PERSPECTIVAS DE LA CIUDAD INTELIGENTE

En los últimos 15 años, el concepto de Smart City o ciudad inteligente (CI) ha pasado a formar parte de los planes y estrategias de empresas, gobiernos, medios de comunicación y el mundo académico. El término se utiliza para referirse, por un lado, al uso de tecnologías de la información y la comunicación como medio que estimula el desarrollo económico de las ciudades y, por otro, a la extensa incorporación de tecnologías en forma de datos, apps o software en el tejido de las ciudades para aumentar la gestión urbana (Kitchin, 2015). Tras una evolución del término de «ciudades cableadas» (Dutton et al., 1987), «ciberciudades» (Graham y Marvin, 2001), «ciudades digitales» (Ishida y Isbister, 2000) y «ciudades inteligentes» (Komninos, 2002), el concepto de Smart City en inglés, CI en español, ha pasado a ser el más extendido (Stratigea et al., 2015).

Sin embargo, la visión sobre la que se entiende por CI varía significativamente. A partir de una extensa revisión bibliográfica (*anónimo*), podemos encontrar cuatro perspectivas de CI que pese a no ser excluyentes entre sí ayudan a organizar y entender las características principales de cada una de estas visiones: tecnocrática, creativa, sostenible y participativa. La visión tecnocrática es la más dominante en la literatura y se basa en la idea de que las políticas que cuentan con datos actualizados son más inteligentes en cuanto a que son más eficaces, capaces de atraer empresas, puestos de trabajo, capital humano, ahorros y, en definitiva, productividad y competitividad (Caragliu et al., 2011; Hancke et al., 2013). En dicha conceptualización, la CI es un espacio que se puede controlar, administrar y regular en tiempo real utilizando la infraestructura TIC y la computación ubicua (Townsend, 2013). Una segunda perspectiva de CI es la que aportan Boyett y Florida (2014) con la ciudad creativa. La tecnología continúa teniendo un papel importante como en la visión anterior, pero el entender la ciudad creativa enfatiza que la tecnología ha de ser utilizable y comprensible para las comunidades que se supone que debe servir (Evans, 2002). Es decir, incorpora elementos de inclusión y la formación e impacto de la misma en la comunidad se considera primordial y el papel del capital social, definido como la construcción de las relaciones sociales y las redes de confianza y reciprocidad, juega un papel también central (ver Carley et al., 2001). Una tercera aproximación a la CI es aquella que hace énfasis en la sostenibilidad ambiental, los aspectos ecológicos y las consecuencias 'verdes' del crecimiento y el desarrollo urbano (Carley et al., 2001; Gleeson y Low, 2000). En esta visión de ciudad sostenible la tecnología es entendida principalmente como una herramienta para

combatir el cambio climático. Aunque los discursos sobre la CI siempre han tenido conexión con temas de sostenibilidad ambiental (Hollands, 2015) esta relación se ha fortalecido y se ha puesto definitivamente en la agenda de la CI desde los estudios del cambio climático en las ciudades (Bulkeley et al, 2013), las transiciones urbanas hacia emisiones bajas de carbono (McLean et al., 2015) y los debates sobre las ciudades eco o verdes como CI (Beatley y Newman, 2008; Joss et al., 2013). La última perspectiva es la participativa, donde la ciudad es un entorno de innovación, donde se capacita a la ciudadanía, se impulsa su participación y se involucra a las empresas y las administraciones hacia la configuración de un ciudad más incluyente y participativa (Schaffers et al., 2012). Según esta perspectiva, la ciudad no se planifica en despachos cerrados, sino que se proporcionan las herramientas y formación necesaria para que la ciudadanía le de forma (van Asselt y Rijkens-Klomp, 2002). Schaffers et al. (2012), definen la visión participativa de CI para que «las personas tengan poder, mediante el uso de la tecnología, para contribuir al cambio urbano y la realización de sus ambiciones. La CI ofrece las condiciones y recursos para el cambio (...) es un laboratorio urbano, un ecosistema de innovación urbana, un laboratorio viviente, un agente de cambio»(57). La ciudad participativa integra elementos de las otras visiones pero se desmarca al puntualizar que las ciudades deberían dejar de lado la planificación urbana top-down y deberían evolucionar hacia plataformas que faciliten la participación ciudadana y nuevas formas de solucionar los problemas urbanos centrados en las personas (Townsend, 2013; Carvalho, 2014). A nivel social, esta visión pone en valor iniciativas que nacen del impulso desde colectivos sociales tales como las comunidades y el aprendizaje social (Coe et al., 2000) o el uso de datos abiertos para el empoderamiento ciudadano (Gurstein, 2011). Junto a ésta, hay otra visión de participación en la que las empresas privadas (por medio de consultoras, lanzaderas o start-ups) y la administración (ayuntamientos y otros organismos) lideran los procesos participativos y buscan en las tecnologías una mayor participación ciudadana por medio de la administración electrónica (Van der Meer y Van Wilden, 2003) o el gobierno abierto (Patiño, 2014).

Esta dicotomía genera la pregunta de si la CI se está co-construyendo por parte de los y las ciudadanas o, si más bien, la CI no es tan líquida, abierta y cambiante y se trata de un conjunto de actuaciones dirigidas y controladas por parte de algunos actores estratégicos, como las administraciones y las empresas.

Nuestro artículo aborda esta pregunta en cuatro casos de estudio: Santander, Valencia, Bilbao y San Sebastián. En la investigación hemos querido averiguar cuál es el papel de la administración local en la configuración de la CI, qué otros actores están interviniendo y, sobre todo, qué papel está jugando la ciudadanía organizada. Para ello, hemos construido un marco teórico específico basado en los siguientes tres elementos: el enfoque del desarrollo humano, la innovación social digital colectiva y la perspectiva multi-nivel en las transiciones socio-técnicas. La caracterización del marco será el objeto de la sección segunda; en la sección tercera describiremos la metodología; en la sección cuarta presentaremos los resultados y en la quinta, la discusión y las conclusiones.

2. MARCO TEÓRICO

2.1. El desarrollo humano

El concepto de desarrollo que subyace en las diferentes perspectivas de la CI no es el mismo. Según Hollands (2015), problemas urbanos serios como la pobreza, las desigualdades o la discriminación aparecen ausentes en la visión tecnocrática-neoliberal de la CI. Abundan iniciativas de CI que provienen de empresas y gobiernos locales, pero ¿dónde está reflejada la gente que vive en las ciudades? En este trabajo se aboga por el desarrollo humano como el marco que debe guiar el proceso de desarrollo de las ciudades. Desde esta perspectiva, el desarrollo es entendido como un proceso de cambio positivo que busca ampliar las capacidades que las personas tienen para llevar la vida que desean y tienen razones para valorar (Sen, 1999). Trasladado esto a la CI, su éxito dependería de que la CI ampliara las opciones de sus habitantes. Las políticas públicas juegan, por tanto, un papel fundamental en este enfoque puesto que 1) se deben crear las condiciones propicias para que las personas puedan vivir de la manera que valoran y 2) se deben eliminar los obstáculos que impiden a las personas alcanzar sus propias metas.

Asimismo, el proceso que debe guiar el desarrollo humano se sustenta en unos principios fundamentales (UI Haq, 1995; Penz et. al. 2010):

- Equidad y diversidad: si desarrollo significa ampliar las opciones de las personas, éstas deben disfrutar de un acceso equitativo a las oportunidades, reconociendo la diversidad de las mismas.

Desarrollo sin equidad significa restringir las opciones de los individuos en una sociedad.

- Sostenibilidad entendida como la sostenibilidad de las opciones humanas: físicas, humanas, financieras y ambientales. Esta visión de la sostenibilidad no resta importancia a las consideraciones ambientales (preservación de los recursos naturales, utilización de energías renovables, etc.), sino que las integra en un marco más amplio.
- Productividad; implica facilitar un entorno para que las personas sean productivas y se puedan asegurar unos medios de vida sostenibles.
- Participación y empoderamiento: las personas concebidas como sujetos y objetos del desarrollo, capaces de realizar elecciones bajo su propia voluntad. Estos dos pilares son clave en nuestra investigación. Una estrategia de CI bajo este enfoque debería asegurar espacios de participación, sea por medios digitales o no, para definir e implementar la CI.

Como veremos en la sección cuarta y quinta, emplear el desarrollo humano para analizar cómo los distintos actores conciben la CI, supone ir más allá de las cuatro visiones de CI descritas anteriormente. No sólo hay que tomar en cuenta la sostenibilidad, la productividad o la participación como valores esenciales de la CI, sino hay que incluir los valores de diversidad y equidad y considerarlos todos ellos en conjunto, de una manera multidimensional.

2.2. La innovación social digital colectiva y la perspectiva multi-nivel en las transiciones socio-técnicas

Cómo apuntábamos al finalizar la sección primera, nos interesa especialmente conocer cómo la ciudadanía organizada participa en la construcción de la CI. Para ello recurrimos a la idea de innovación social colectiva, adaptación propia del término inglés «grassroot innovation». Esta es definida como redes de «personas y organizaciones que generan nuevas soluciones 'de abajo a arriba' para el desarrollo sostenible; soluciones que responden a las situaciones locales y a los intereses y valores de las comunidades implicadas (...) que experimentan con innovaciones sociales, así como con el uso de tecnologías más verdes» (Seyfang y Smith, 2007: 585).

Esta investigación se centra en innovaciones sociales colectivas que se valen de las tecnologías digitales como instrumento para llevar a cabo la innovación. Se originan desde una organización, colectivo o grupo ciudadano y tienen un fin cívico y no lucrativo, diferenciándose así de proyectos de crowdfunding o empresas de economía colaborativa.

Por otro lado, la perspectiva multi-nivel en las transiciones socio-técnicas nos ofrece una perspectiva sistémica, multinivel y multidimensional del cambio para entender las dinámicas de la innovación social digital colectiva. La perspectiva multi-nivel entiende las transiciones como procesos no-lineales que resultan de la interacción entre tres niveles de análisis (Geels, 2002, 2011):

- El landscape, que se puede traducir de forma aproximada como panorama. Son las macro-tendencias. Tiene que ver con los procesos más amplios, sobre los que es muy difícil influir: las tendencias en el medio ambiente (por ejemplo, el cambio climático), demográficas (urbanización), ideologías políticas (neo-liberalismo), valores sociales establecidos (consumismo), patrones macro-económicos (globalización), etc. La visión de CI en el nivel del landscape, de manera genérica, se asocia a la fe en las tecnologías en la construcción de las más variadas y complejas soluciones urbanas. Soluciones que vienen de la mano de las grandes compañías tecnológicas. Es por tanto que la CI se ha convertido en una utopía urbano-tecnológica presente en las agendas técnicas y políticas de ciudades en todo el mundo (Duque, 2016). Por otro lado, aunque su foco no es explícitamente la CI, también estarían incluidos en el landscape las agendas urbanas globales como Habitat III o los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- El régimen socio-técnico: es aquél donde se fijan y estabilizan las reglas y las prácticas que posibilitan la estabilidad del sistema. El régimen se sitúa debajo del landscape y se refiere al conjunto de normas, comportamientos compartidos, estilos de vida, prácticas diarias, acuerdos institucionales, contratos y, en general, las reglas extendidas y comúnmente aceptadas por los que se rigen los sistemas y por los que permanecen estables. En nuestro caso, el régimen lo constituyen las normas, reglas y costumbres políticas, sociales y económicas que regulan la CI. Aquí estarían incluidos acuerdos institucionales a nivel nacional como la Red de Ciudades Inteligentes o los procesos de agenda digital entre la Unión

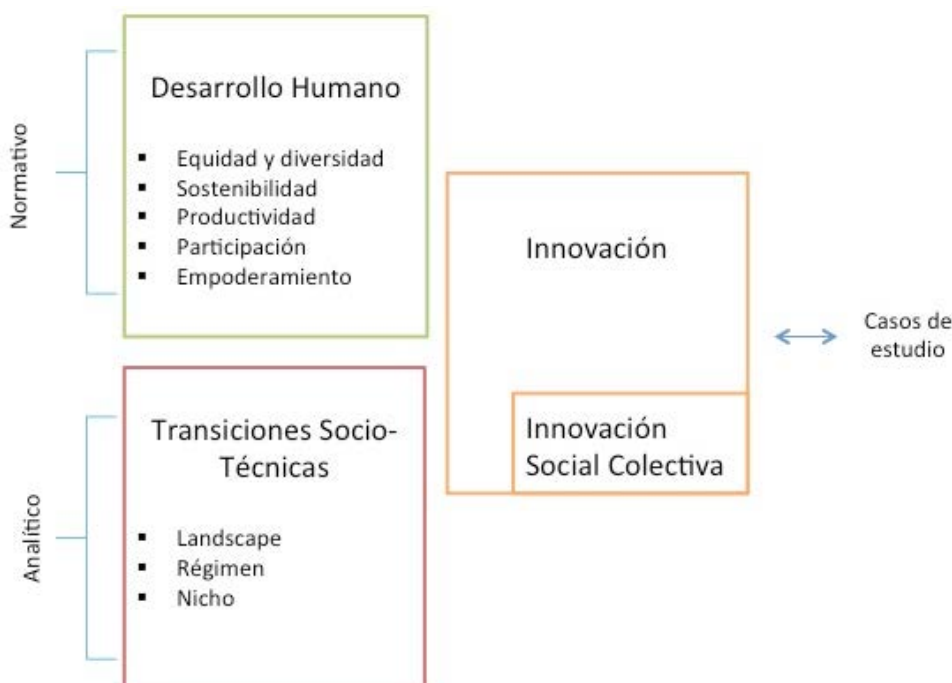
Europea y España. Todo ello está directamente relacionado con las tendencias del landscape y, tal y como veremos en los estudios de caso, a nivel general se propone que las administraciones locales recurran a las soluciones tecnológicas para resolver sus problemas de movilidad, gobernanza, seguridad u otros. A la par, se fomenta que la ciudadanía utilice canales digitales para comunicarse con la administración a través de aplicaciones tecnológicas desarrolladas por corporaciones del sector.

- Los nichos son el sitio donde ocurren las innovaciones radicales. Son espacios protegidos que existen bajo un determinado régimen y landscape, pero que impulsan innovaciones radicales que escapan de la lógica del régimen dado. Los nichos tienen características como las del régimen: reglas regulativas, cognitivas y normativas, pero éstas son distintas de las del régimen. En nuestro estudio, para la identificación de los nichos hemos seguido la clasificación aportada por Nesta (2015) que recoge más de 130 ejemplos globales sobre innovación social digital y muestra cómo la diversidad existente puede ser clasificada en cuatro tendencias tecnológicas principales: 1) Open Hardware: comprendido por proyectos inspirados en el movimiento maker de «hágalo usted mismo»; hacen que el hardware digital esté disponible para que las personas adapten o creen tecnología digital para el cambio social. 2) Open Knowledge: grupos grandes de ciudadanos y ciudadanas que se unen a través de plataformas en línea para crear colectivamente un nuevo tipo de conocimiento o proyectos sociales. 3) Open Data: formas innovadoras de apertura, captura, uso, análisis e interpretación de datos y 4) Open Networks: redes de ciudadanos y ciudadanas que están desarrollando nuevas redes e infraestructuras, para compartir colectivamente recursos y resolver problemas.

El situar las relaciones de cada uno de los nichos analizados con el régimen y con otros nichos, es relevante para entender la posibilidad de los nichos de influir o no en el régimen, introducirse en el mismo a través de grietas que el régimen pueda tener (causadas por la presión de los nichos pero también por la presión de las macro-tendencias del landscape), y por tanto, el impacto de la innovación social digital colectiva en reconfigurar los parámetros de CI que vienen asociados al carácter normativo del mismo régimen y landscape.

Una representación gráfica de nuestro marco teórico en la que se ve la interacción, aportes y complementariedad de los tres elementos teóricos es la siguiente:

FIGURA 1. MARCO TEÓRICO PARA REPENSAR LA CI DESDE LA INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA



Fuente: elaboración propia

El desarrollo humano nos servirá como guía normativa para evaluar las políticas públicas relacionadas con la CI y el tipo de innovación social digital que se han implementado en los casos de estudio. A su vez,

las transiciones socio-técnicas permitirán analizar las relaciones de cada nicho elegido (casos de innovación social colectiva) con el régimen (ciudad) y el landscape (tendencias globales) correspondiente.

3. METODOLOGÍA

Nuestra investigación se basa en el método del caso de estudio que se fundamenta en la descripción y análisis detallados de uno o más casos (Yin, 1994). Su particularidad más característica es el estudio intensivo y profundo de los casos, entiendo estos como sistemas acotados por los límites que precisa el objeto de estudio, pero enmarcados en el contexto global donde se producen (Stake, 1995).

Para la elección de las ciudades se ha elegido el criterio de diversidad. Santander es la ciudad más representativa del territorio español como CI en el panorama internacional y precursora de la Red de CI en España. En el lado contrario, está Bilbao que es una ciudad que integra la tecnología en sus procesos y desarrollos urbanos pero que no se encuentra en la Red de CI ni tampoco se llega a identificar con el discurso. En un término medio, compartiendo el modelo de desarrollo urbano vinculado a un legado industrial, pero a su vez, integrada en proyectos europeos y discursos de CI se encuentra San Sebastián. Finalmente, Valencia ha sido elegida como ciudad representativa de un gobierno de cambio. Tal y como se desarrolla en las descripciones de las ciudades, el cambio político de Valencia también ha supuesto un cambio discursivo en el modo de enfocar el concepto de CI.

Para la selección de los nichos en las cuatro ciudades hemos seguido la clasificación de Nesta (2015) descrita en la sección anterior. A pesar de que no hay que entender esta clasificación como estanca y que muchos de los casos de innovación atienden a más de un área, se ha buscado la diversidad de experiencias en cuanto al tipo de organización (fundación, empresa, colectivo, académico, asociación) y al área de interés (educación, arquitectura, participación, medioambiente, salud, etc.). La figura 3 resume las 21 iniciativas analizadas.

FIGURA 2. INICIATIVAS DE INNOVACIÓN SOCIAL DIGITAL COLECTIVA ANALIZADAS



Fuente: elaboración propia

Se han realizado 18 entrevistas, de las cuales 7 han sido en Valencia, 4 en Bilbao, 3 en San Sebastián y 4 en Santander. El trabajo de campo se realizó entre octubre de 2016 a febrero de 2017.

Asimismo, y con el objetivo de entender las diferentes respuestas tecnológicas que estaban surgiendo en las cuatro ciudades, se han realizado entrevistas a 3 expertos en la temática y 4 políticos relacionados con el proyecto de CI de cada ciudad.

La elección de las personas entrevistadas ha sido en función de contactos personales, recomendaciones de los propios entrevistados, y en menor medida, resultado de búsqueda en redes sociales y asistencia a eventos organizados por ellos mismos.

Todo ello se ha completado con una extensa revisión de literatura y observación directa en dos foros relacionados con la innovación social digital: CivicWise Factory Fest 7.0 celebrado en el mes de noviembre de 2016 en la ciudad de Valencia (<http://civicfactory.com/fest/>) y la I Semana de la Innovación Urbana de València, celebrada en enero de 2016 (<https://lasnaves.com/setmanainnovacio/es/>)

Somos conscientes de que parte de la investigación ha sido elaborada a partir de las realidades de las personas entrevistadas, asumiendo en todo momento la «contaminación de subjetividad» propia del paradigma constructivista escogido (Corbetta, 2003). Además, nuestra realidad como investigadoras también tiene una influencia en el estudio. Es por eso que desde el inicio la postura ética en las entrevistas estuvo guiada por la comunicación de los resultados, validación de los datos recogidos así como el respeto a sus opiniones y el anonimato de las mismas, si así era requerido.

4. RESULTADOS

4.1. El caso de Santander

El régimen: el Ayuntamiento de Santander

El Ayuntamiento de Santander ha dado un fuerte impulso al proyecto de CI que queda plasmado en «Santander Smart City. Plan Director de Innovación» (2013). En este documento se plantean 3 ejes estratégicos: el primero está relacionado con la propia marca Santander Smart City y el impulso del Ayuntamiento por crear una ciudad con servicios inteligentes; el segundo eje es el Open Data, es decir, facilitar a la ciudadanía todo tipo de datos de manera abierta; y el tercer eje estratégico es la administración electrónica.

Para operacionalizar el plan, el Ayuntamiento ha fomentado la colaboración del sector público y privado. Como principal empresa colaboradora destaca Telefónica, que junto al Ayuntamiento de Santander y la Universidad de Cantabria han formado una sólida unidad. De hecho, los primeros proyectos de CI han sido básicamente de infraestructura tecnológica. Esto se ha materializado entre otros, en un despliegue de 12.000 sensores y antenas por toda la ciudad y la creación de un centro tecnológico (Enclave Pronillo). Adicionalmente, Santander promovió la creación de la Red de CI en España (2011) y la presidió durante sus primeros años.

Podemos afirmar que Santander es una ciudad cuyo régimen (normas y políticas relacionadas con la CI) está muy alineado con el landscape (las tendencias globales que ven la CI desde la perspectiva tecnocrática). La era de la digitalización ha calado en las políticas y ha transformado la realidad de la ciudad: sensores y antenas permiten recoger todo tipo de datos, siendo las grandes corporaciones tecnológicas quienes realizan estos servicios.

Sin embargo, en sucesivos proyectos, el Ayuntamiento está queriendo reorientar el foco de la CI hacia un mayor acercamiento con la ciudadanía. Estos esfuerzos se han centrado en dos aspectos: la administración electrónica y la participación ciudadana. La primera comprende gestionar de manera unificada toda la información sobre las personas que viven y se relacionan con Santander; unificar y homogeneizar el acceso, identificación y pago del ciudadano con los servicios municipales y reducir la burocracia y los tiempos de espera. Respecto a la participación ciudadana, desde el consistorio se han habilitado nuevos canales de comunicación y herramientas que fomentan dicha participación, como Santander City Brain (<http://www.santandercitybrain.com/>) que es un espacio para recoger ideas de la ciudadanía sobre la ciudad, GoApp Santander (<http://goapp.apps4citizens.org/>) que es un concurso para crear aplicaciones para móviles que utilicen el Open Data del Ayuntamiento o El Pulso de la Ciudad donde la ciudadanía informa mediante sus teléfonos móviles de eventos e incidencias que se producen en la ciudad (<http://www.elpulsodelaciudad.com/>).

Los nichos: 4 experiencias de innovación social digital colectiva

En Santander encontramos 4 nichos: FabLab Santander, El Faradio, Distrito Beta y SmartSantander.

FabLab Santander fue creado en 2013 por un grupo de makers con intereses tecnológicos similares, con la intención de hacer la tecnología accesible a la ciudadanía, en concreto, las herramientas de fabricación digital (impresión y modelado en 3D, electrónica básica/arduino, etc.). Actualmente realizan cursos y talleres para acercar precisamente ese conocimiento a la ciudadanía. El Faradio es un periódico digital (página web) y dos programas de radio, que hacen un periodismo diferente. Dan peso al mundo cultural y a los colectivos sociales. Además de noticias de actualidad, difunde noticias sobre iniciativas locales y empresariales, eventos culturales, sostenibilidad y movimientos sociales. Distrito Beta es un coworking fundado en 2013 en donde, además de compartir un espacio físico, se organizan eventos, reuniones, talleres, cursos, etc. que pretenden acercar a la ciudadanía la cultura del emprendedurismo y las nuevas tecnologías. Por último, SmartSantander es un proyecto liderado por la Universidad de Cantabria a partir de un proyecto europeo y que ha contado desde el inicio con el firme apoyo y respaldo del Ayuntamiento de Santander y de Telefónica. El proyecto propone una infraestructura experimental a escala de toda una ciudad donde desplegar las aplicaciones y servicios típicos de una CI basada en la tecnología (sensores y antenas principalmente). Desde SmartSantander se pretende acercar la tecnología a la ciudadanía, por ejemplo, permitiendo a las personas con discapacidad saber dónde hay rampas accesibles en los edificios públicos.

Ninguna de las experiencias supera los 5 años de antigüedad y, así como en Valencia, Bilbao y San Sebastián no ha sido difícil encontrar este tipo de experiencias, en el caso de Santander suponen una excepción. Uno de los nichos, El Faradio, explica que esto se debe al poco espíritu crítico que existe en Santander y la avanzada edad de la población, que queda alejada de las nuevas tecnologías. Además, critican que desde el Ayuntamiento siempre han intentado deslegitimar a las asociaciones y movimientos críticos con la gestión del consistorio. En la fecha de redacción de estos resultados (mayo de 2017), el Distrito Beta (coworking) acaba de cerrar sus puertas por inviabilidad económica del proyecto. Esta organización achaca la responsabilidad directamente al Ayuntamiento: «En el caso de Santander el principal competidor es el propio sector público, por ejemplo, en el tema de la formación, no pueden hacer cursos gratuitos sobre un tema porque arruinan a academias». También aseguran que «No hay estímulos por parte del Ayuntamiento. Realizamos una App que ganó un concurso del Ayuntamiento pero no la quisieron comprar».

Las interacciones entre nichos y régimen

La visión de tres de las cuatro experiencias sobre lo que está realizando el Ayuntamiento en materia de CI es muy crítica, sobre todo por la poca interacción existente y la manera vertical en que se ha venido realizando. Desde Distrito Beta comentan que es una pena que el Ayuntamiento disponga los datos en su web pero no incentiva su uso para pequeñas y medianas empresas. Desde FabLab sospechan que la dificultad para interpretar los datos sea intencional desde el consistorio para favorecer a las grandes empresas tecnológicas que apoyan el proyecto de CI. Todas ellas critican que no se las haya tenido en cuenta en el diseño de la CI. En el caso concreto del FabLab, reprochan que incluso no haya asistido ninguna autoridad cuando han realizado eventos como el Hackathon. También se critica que los datos que genera toda la infraestructura tecnológica no puedan ser ni utilizados ni interpretados por la ciudadanía.

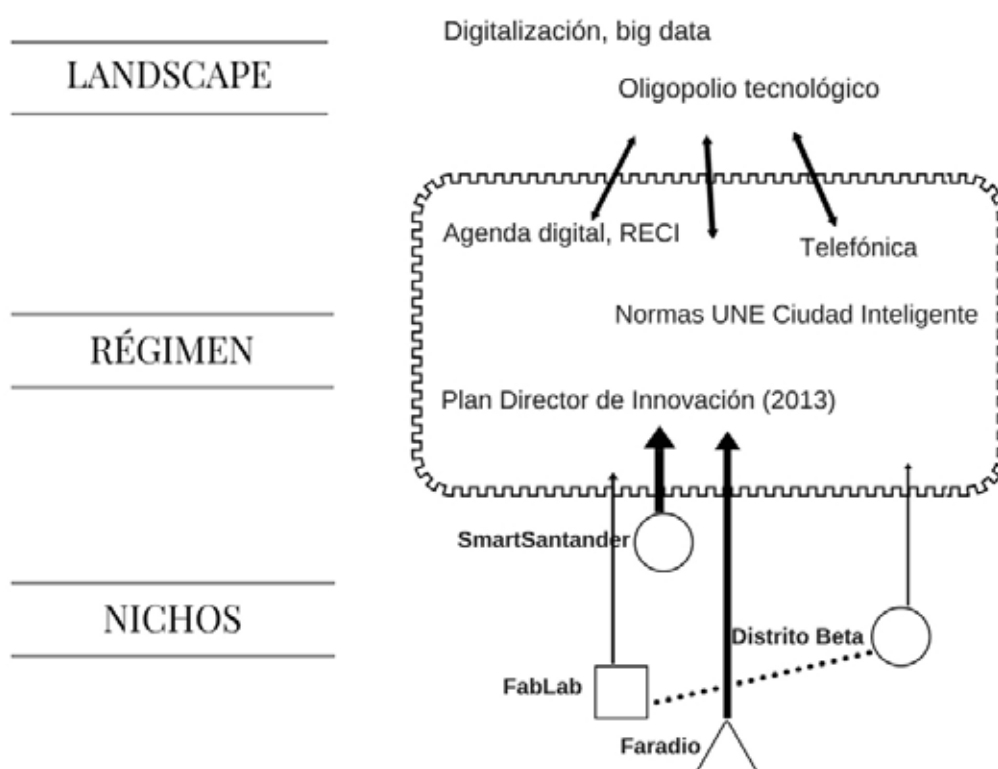
El único nicho que tiene una estrecha relación con el Ayuntamiento es SmartSantander de la Universidad de Cantabria. Esta ha encontrado en el Ayuntamiento un aliado para realizar el despliegue de infraestructura tecnológica y desarrollar sus proyectos de investigación; y, por su parte, el Ayuntamiento ha encontrado un socio perfecto para legitimar su visión tecnocrática de CI, abanderar el proyecto y difundirlo, y encontrar fondos (principalmente europeos y de la Agenda Digital España). De esta manera, el nicho SmartSantander, se fortalece con el régimen y aprovecha el landscape (digitalización, big data, Agenda Digital, etc.) para presionar al Ayuntamiento para embarcarse en nuevos proyectos tecnológicos.

Es destacable que sólo uno de los tres nichos críticos con el Ayuntamiento, el Faradio, esté ejerciendo presión sobre el Ayuntamiento para poder realizar cambios. Esto se ve claramente en su visión crítica con el proyecto de CI y su apoyo a colectivos sociales excluidos u olvidados del proyecto de ciudad. El FabLab tiene la estrategia de escudarse, esto es, busca proteger la iniciativa en espacios paralelos al régimen. Distrito Beta ha intentado fortalecerse, es decir, buscar sinergias con el ayuntamiento, participar en sus convocatorias, relacionarse, etc., y en cambio, no ha conseguido consolidarse y ha terminado desapareciendo.

En la figura 3 se representan los cuatro nichos analizados y su interacción con el régimen y el landscape. El nicho situado más cerca del régimen es SmartSantander de la Universidad de Cantabria por su estrecha colaboración con el Ayuntamiento; mientras que el nicho más alejado es El Faradio precisamente por su distancia y críticas al gobierno local. El grosor de las flechas de los nichos representa la fuerza que ejercen

sobre el régimen. La forma de los nichos responde a la clasificación de Nesta: círculo para open data; cuadrado para open hardware; triángulo para open knowledge y estrella para open network.

FIGURA 3. REPRESENTACIÓN DEL LANDSCAPE, RÉGIMEN Y NICHOS EN SANTANDER



Fuente: elaboración propia

Por último, destacar que prácticamente no existe interacción entre los nichos a pesar de ser muy pocos. A excepción del FabLab y Distrito Beta que al menos se conocen y han realizado alguna colaboración (línea de puntos), el resto de nichos no se conocía entre sí.

4.2. El caso de Valencia

El régimen: el Ayuntamiento de Valencia

Valencia es un caso paradigmático porque concurren dos modos supuestamente antagónicos de entender la CI pero que se encuentran unidos por la voluntad de liderazgo de la corporación local de situarse en la carrera de la innovación. Por un lado, está la visión puramente tecnocrática representada por el legado político del anterior gobierno y materializada en la adjudicación en el 2014 a Telefónica por cuatro millones de euros para crear la plataforma «Valencia Ciudad Inteligente» (VLCi). Dicha plataforma se presentó como el «cerebro» de una CI ya que era capaz de planificar el funcionamiento de los servicios municipales en función de los datos que emiten los sensores instalados en cada uno de ellos (EuropaPress, 2014).

Un año más tarde, el cambio electoral supuso un cambio organizacional y de responsabilidades en el ámbito de la CI, así como de visión sobre la misma. Actualmente, el Gobierno Local, está trabajando por redefinir qué se entiende por CI en base no tanto a los recursos, la tecnología y la conectividad, sino al qué se quiere conseguir con la CI. Utilizando palabras del director de la Fundación Inndea (la Agencia local con competencias en la CI), todo aquello que había impulsado y posicionado a Valencia en los círculos de CI nacionales e internacionales (a través de competiciones y galardones), es a día de hoy dialécticamente refutado. Lo interesante, remarca el personal de Inndea, es poder cambiar el modelo de movilidad. La movilidad es uno de los 5 sectores estratégicos del Ayuntamiento de Valencia (junto a salud y ciudad saludable, indus-

tria creativa y cultural, energía y agua y agroalimentación) y es relevante remarcar que desde el momento de la entrevista (octubre 2016) a la actualidad (mayo 2017), Valencia ha creado un carril bici protegido por la circular de la ciudad así como se ha implicado en varios procesos de diálogo con actores de la sociedad civil y profesionales para mejorar los servicios de la ciudad y el uso del espacio público.

El ayuntamiento e Inndea aún hacen mención al concepto de CI pero en la actualidad la palabra innovación la ha desbancado. En concreto, la innovación a la que se hace referencia es una innovación ligada a la participación. La línea de trabajo marcada por el Pacto Local por la Innovación de 21 de noviembre de 2016, apunta hacia una innovación colectiva ya que se hacen varias menciones al papel de la ciudadanía en configurar el qué y cómo debía constituirse una CI.

Uno de los expertos entrevistados, Hug March ubicado en Barcelona, hace referencia al caso de Valencia como paralelo al que se puede apreciar en otras ciudades del territorio español pero matiza con escepticismo algunos de los actos. «Los gobiernos del cambio (...) se están separando del discurso de Smart City pero en la práctica los principios inspiradores muchas veces continúan (..) aún es querer utilizar las TIC para la organización urbana y pública».

Los nichos: 7 experiencias de innovación social digital colectiva

En Valencia se han entrevistado 7 experiencias; atendiendo a la clasificación metodológica utilizada (Open Data, Open Hardware, Open Network y Open Knowledge), la clasificación es la siguiente. Dos grupos –HubCívico y DataUPV– que trabajan en la Open Data y centran sus actuaciones en el ámbito de datos abiertos, concienciación sobre el derecho ciudadano a consultar los datos de un modo legible y modificable, la propiedad de la información que las ciudades generan, la gestión de dichos datos y por último los fines para los que se utilizan. Dos grupos –HackerSpace y FabLab– son espacios de innovación en la creación de aparatos tecnológicos de código libre, o al menos abierto, que se auto-denominan makers. Dos nichos más –VLCTechHub y Parcel.les– operan en el área de Open Network o relaciones entre actores de la ciudad. Finalmente, el último nicho –OuiShare– se podría clasificar de Open Knowledge porque representa a un grupo de personas que estudia los cambios en la economía y consumo colaborativo a raíz de los cambios tecnológicos y es disruptivo tanto que interactúa con la administración y empresas con un discurso centrado en las personas como actores/consumidores informados que quieren tomar sus propias decisiones.

Si bien unánimemente todos los nichos han coincidido en que la visión del landscape de una CI como una ciudad tecnológica y corporativista no es la adecuada, la discusión a nivel de la ciudad de Valencia ha sido más difícil de articular con tres posturas al respecto. La primera postura viene representada por nichos auto organizados, fuera de los circuitos formales como empresas o la propia Universidad: VLCTechHub o HackerSpace. Estos nichos abiertamente comentan que no conocen cuáles son las estrategias de la corporación local por construir una CI: «No sé nada de lo que hacía antes la administración ni de lo que hace ahora, contactaron conmigo para potenciar la tecnología y la mujer pero no sé más, dijeron que habían cambiado las cosas pero no hablamos nada en concreto sobre ciudad inteligente» (VLCTechHub).

Unos segundos (Yademás, DataUPV u OuiShare) reconocen un cambio en las políticas y relaciones con el régimen así como también en las tendencias más globales y se muestran optimistas a que su trabajo sea más influyente. DataUPV lo presenta del siguiente modo «hay un interés por parte de la Administración (...) tienen una aplicación abierta para que los ciudadanos creen sus propias aplicaciones, aún falta que compartan más pero ahí es la clave».

Y por último, existe un tercer grupo crítico con la propia concepción de CI, la base teórica sobre la que se asienta y el enfoque actual. El Fablab o HubCívico son ejemplos del mismo. Tal y como HubCívico menciona «el concepto de CI no ha calado en el conjunto de la ciudadanía, es una marca comercial que se ha vendido como si esto nos fuera a arreglar la vida (...) necesitábamos salir de la crisis y el concepto se ha vinculado a la idea de desarrollo económico y emprendedurismo». Además, puntualiza la persona entrevistada que «el concepto de CI vuelve idiotas a los ciudadanos y ciudadanas porque no te has de preocupar nada porque la CI con sus sensores lo va a solucionar todo». La preocupación de eximir de la responsabilidad a la ciudadanía es tratarla de niños y dejar de un lado valores básicos como el empoderamiento y toma de conciencia ciudadana.

Las relaciones entre el régimen y los nichos

El cambio de panorama político ha propiciado que los nichos, interaccionen, se conozcan entre ellos, o se creen en eventos o espacios auspiciados por el propio régimen. Ejemplos claros son la consolidación de

DataUPV como asociación estudiantil a raíz del hackaton organizado por la UPV junto al Ayuntamiento y Telefónica, y la asistencia al mismo de políticos responsables del área de transparencia y gestión de datos. También las subvenciones anuales a proyectos de innovación social del que han surgido proyectos como Parcel. les del grupo Yademás, o el espacio mismo de Las Naves como sitio de conferencias y espacios de trabajo.

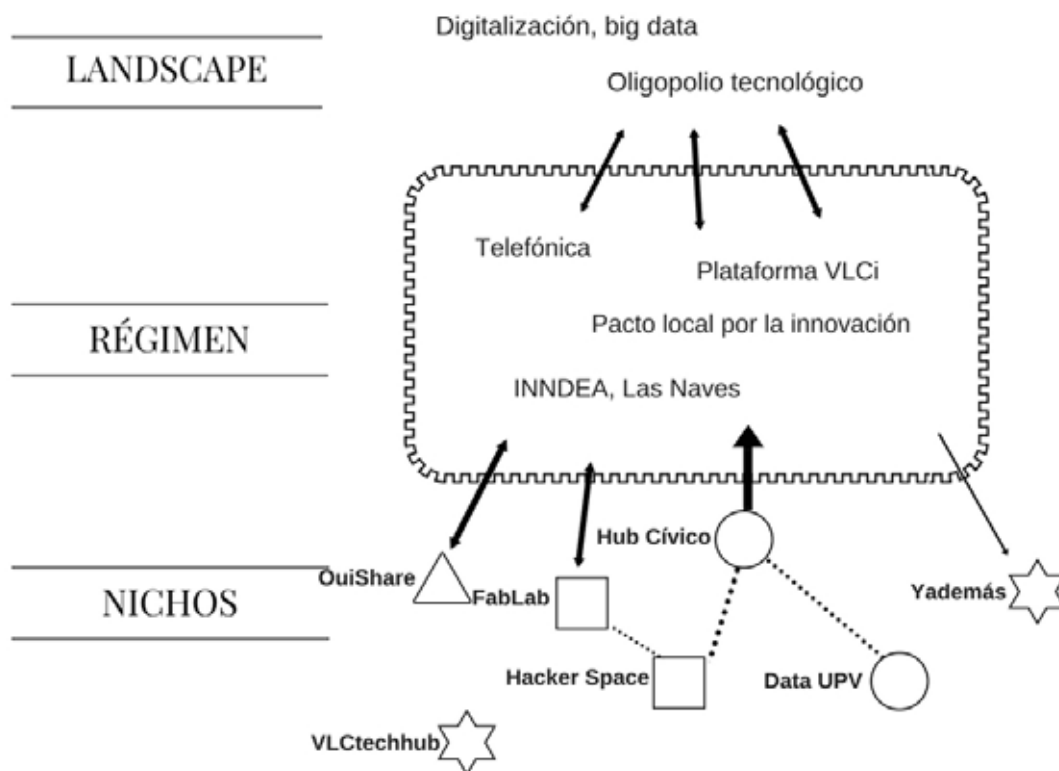
Algunos nichos como el HackerSpace o el Fablab tienen miembros que han transitado de uno a otro y existe un conocimiento mutuo sobre el respectivo trabajo. Otros como DataUPV o HubCívico tienen miembros pioneros en la Escuela Técnica Superior de Ingeniería Informática de la Universitat Politècnica de València y también existe una estrecha relación. En el caso de Ouishare es donde las relaciones con otros nichos son más nebulosas. Esto puede ser debido a su propia idiosincrasia ya que es un colectivo con afán de influir directamente en el régimen.

Sin embargo dicha interacción entre régimen y nichos no ocurre de un modo fortuito o fluido. VLCTechHub comenta cómo a la hora de organizar una conferencia de Google en la que se ponía en valor el trabajo de mujeres en el ámbito de la tecnología (women in science) optó por Castellón por recibir más apoyo que en la propia ciudad de Valencia. Después fue invitada a las Naves, pero la relación solo fue a demanda de ellos y puntual. Sin embargo, ante la pregunta de si le interesaría tener canales de comunicación y relación fluida con la administración dice que «sí, claro que sí a nivel ciudad se están haciendo cosas muy interesantes a nivel de barrio y sería super interesante» (VLCTechHub).

La preocupación sobre el tipo de relación, concepción e incluso abuso de poder en dicho intercambio la expresa HubCívico con la referencia al acceso a los datos: «se nos trata en demasía y por los gobiernos del cambio también, como niños y niñas pequeñas, no os voy a dejar acceder a la información no vaya a ser...qué va a ser, no eran ciudadanos y ciudadanas como nosotros?, pues que nos dejen acceder (...) queremos y tenemos algo que decir». Aun así, el mismo grupo también apunta a la constitución de cátedras entre universidades y el ayuntamiento como un buen paso para mejorar dichas relaciones y conciliar en una visión común sobre la ciudad.

El siguiente gráfico muestra los tipos de relaciones, en función de la dirección de las flechas, la voluntad de incidir en el régimen, en función del grosor de las mismas, el foco tecnológico de acuerdo a la clasificación Nesta (2015) recogida anteriormente.

FIGURA 4. REPRESENTACIÓN DEL LANDSCAPE, RÉGIMEN Y NICHOS EN VALENCIA



Fuente: elaboración propia

4.3. El caso de Bilbao

El régimen: el Ayuntamiento de Bilbao

La idea de CI se entremezcla con el carácter industrial de la ciudad junto con palabras como movilidad o sostenibilidad que muestran la renovación de la ciudad y la apuesta por transformar espacios industriales en espacios abiertos a la ciudadanía. El Plan Estratégico de Bilbao se dirige específicamente a la modernización tecnológica con un apuesta clara por la participación ciudadana ya que se ha apostado por crear una comunidad abierta sobre el mundo de los datos (Bilbao Open Data) como herramienta analítica de ciudad. Además, también facilita espacios de creación aunque demanda un alquiler que no es especialmente económico tal y como apuntan los nichos entrevistados. La ciudad en sí, según el experto Manuel Fernández, no tiene necesidad de definirse como inteligente ya que antes de que el vocablo se empezase a utilizar, Bilbao ya hizo inteligentemente todos los cambios para renovarse desde una ciudad industrial a una turística y habitable. La limpieza de la ría, el Guggenheim o la red de transporte son ejemplos de ello. Por tanto, la caracterización del régimen en este caso es uno que se alinea bastante con los valores del desarrollo humano, como es la sostenibilidad y participación y que a la vez opera con una lógica alejada de la visión de la CI tecnológica. Sin embargo, es un sentimiento generalizado en los nichos que las prioridades de Bilbao no están en la participación de las organizaciones sociales sino en la industria. Es un sentimiento expresado en todas las entrevistas que «en Euskadi (debido a que el área de trabajo va regularmente más allá de Bilbao) se apoya a la cultura y se ofrece colaboración pública-privada pero aún quedan caminos que hace falta que se sepa que hay voluntad real, que no queda clara. La prioridad suele ser la industria» (PezEstudio, 14-12-2016).

Los nichos: múltiples experiencias de innovación social digital colectiva

En la ciudad de Bilbao se han entrevistado a 4 personas que representan a multiplicidad de nichos. La conexión entre los nichos es continua y esto permite que, con frecuencia, ocurre que las personas implicadas en un grupo también lo estén en otros, ya que se agrupan por intereses en función del proyecto que estén desarrollando. Wikitoki es el nicho más representativo ya que son 25 personas de distintas empresas, colectivos o asociaciones que cohabitan en un local de propiedad pública. Por dicho espacio pagan una mensualidad al Ayuntamiento pero funcionan de modo autoorganizado, con comités encargados de varios aspectos con carácter rotativo y donde las decisiones sobre los nuevos miembros, proyectos, alianzas, e incluso aspectos cotidianos como limpieza son tomados de modo asambleario y consensuado. Las personas que utilizan el espacio de Wikitoki se desmarcan del clásico coworking y se autodefinen como un espacio de creación conjunta con una voluntad clara de generar barrio, alianzas y nuevas formas de economía. Por lo tanto, es un nicho con alta incidencia en el modo de configurar la ciudad y capacidad de ser catalizador de nuevas iniciativas. Como ejemplo comentan la reciente colaboración con el Gobierno Vasco y la creación de una red de intercambio de espacios donde las distintas asociaciones, empresas y colectivos con afán social que están radicadas en el barrio se han registrado. Si bien no todos los espacios de trabajo dentro de Wikitoki utilizan el aspecto tecnológico o digital, se han realizado dos entrevistas de relevancia. La primera a una de las dos impulsoras de PezEstudio y también involucrada en Inteligencias Colectivas. PezEstudio tiene como objetivo repensar la ciudad inteligente desde la tecnología, diseño y sostenibilidad. Desde esta relación sobre cómo vivimos, el diseño de la ciudad y qué sistemas estamos utilizando, PezEstudio apuesta por la metodología de Investigación Acción Participativa como un primer paso para plantear las preguntas sobre qué tipo de ciudad se tiene y se quiere tener. Buscan espacios vinculados con comunidades y muestra de su trabajo es Agronautas, donde han diseñado circuitos cerrados donde todo lo que se produce se reutiliza. Además del nicho de PezEstudio, la persona entrevistada también es co-creadora de Inteligencias Colectivas. Este nicho está constituido por 10 personas en distintos estudios de diversas ciudades españolas, europeas y latinoamericanas. Se basa en una web donde la gente va aportando experiencias de soluciones constructivas no estandarizadas e informales. Al igual que Wikitoki, el nicho de PezEstudio e Inteligencias Colectivas tienen un carácter altamente participativo y centrado en las personas. Con el sesgo propio que conlleva que la persona entrevistada representase a los tres nichos mencionados, la visión de CI es aquella en la que la ciudadanía tiene herramientas para organizar y decidir sobre cómo vivir en la ciudad.

La segunda persona entrevistada, que también pertenece a Wikitoki, impulsa diversos proyectos. Montera34, Basurama, Cadáveres Inmobiliarios, Tarjetas Black o Bilbaodatalab son algunos de los nombres de proyectos digitales en los cuales participa. Estas iniciativas se centran en «el uso de datos para

que cada uno pueda montar su propia agenda» (Basurama). Con un carácter claramente de denuncia social avalado por la información obtenida de cruzar datos y representarlos en mapas, gráficos u otros formatos editables y libres, cada uno de ellos representa un nicho reivindicativo. El radio de acción va más allá de Bilbao y la colaboración e implicación con otros nichos es a nivel de España o incluso internacional.

El Grupo Software Libre Deusto surgió a finales de los años 90 bajo el auspicio de un profesor y un grupo de estudiantes de la Universidad de Deusto que querían instalar software libre. Aunque el nicho ha perdido fuerza debido a que, según la persona entrevistada, a fecha de hoy la Universidad utiliza la nube (que está bajo control de Google) para sus datos, el Grupo Software libre continúa haciendo reuniones y talleres donde el open data y software libre se entremezcla con valores de soberanía tecnológica, control y privacidad o equidad y poder. Por último, también con el foco tecnológico del Open Data, se entrevistó a Alorza. Dicha empresa consultora, que asesora a la municipalidad y a otros entes públicos de la zona, parte del principio de «que los datos abiertos son un derecho ciudadano y una oportunidad para la innovación social». Sin embargo, también advierte que ahora mismo la CI es el paradigma de moda. Estamos, asegura el entrevistado, en un momento de burbuja de lo Smart, con el foco en lo tecnológico (plataformas, sensores, big data...), pero sin preguntar qué hacer con los datos, sin modelo de ciudad y con una visión centralizadora, en vez de democratizadora. No hay modelo de sociedad construido sobre qué tipo de ciudad queremos, es a ver qué pasa (Alorza). El área de influencia de dicho nicho es la intersección de dos áreas, gobierno abierto e innovación pública. Con una voluntad clara de incidir en el modo en que se hacen políticas sobre datos pero también todo tipo de políticas que puedan beneficiarse de los mismos, dicho nicho espera convencer a las administraciones que un apropiado uso de la tecnología y de los datos es una apuesta por la transparencia, ligada a la rendición de cuentas. Al igual que los otros nichos, Alorza define a la CI el aplicar tecnología a preguntas que ni existen.

Interacciones de los nichos y el régimen

Las relaciones entre el Ayuntamiento de Bilbao y los nichos son en general estrechas como prueba la participación en el proyecto BilbaoDataLab pero también limitadas en cuanto a acceso, dotación o recursos. Los nichos entrevistados echan en falta una bi-direccionalidad e incluso interés real plasmado en utilizar datos o conocimiento generado en los proyectos de las experiencias por parte del Ayuntamiento. Por ejemplo, Wikitoki tiene un convenio con el Ayuntamiento de Bilbao para el uso del espacio, pero la colaboración se limita a un alquiler accesible y a informar sobre las actividades realizadas a final de año. También ha recibido varios premios del Gobierno vasco que sostienen económicamente muchos de los proyectos que se llevan a cabo desde Wikitoki, pero después la interacción de tú a tú con la administración solo se da si existe sinergia o empatía con personal en concreto. Es decir, a nivel de la persona y no como canal formal e institucionalizado (Wikitoki).

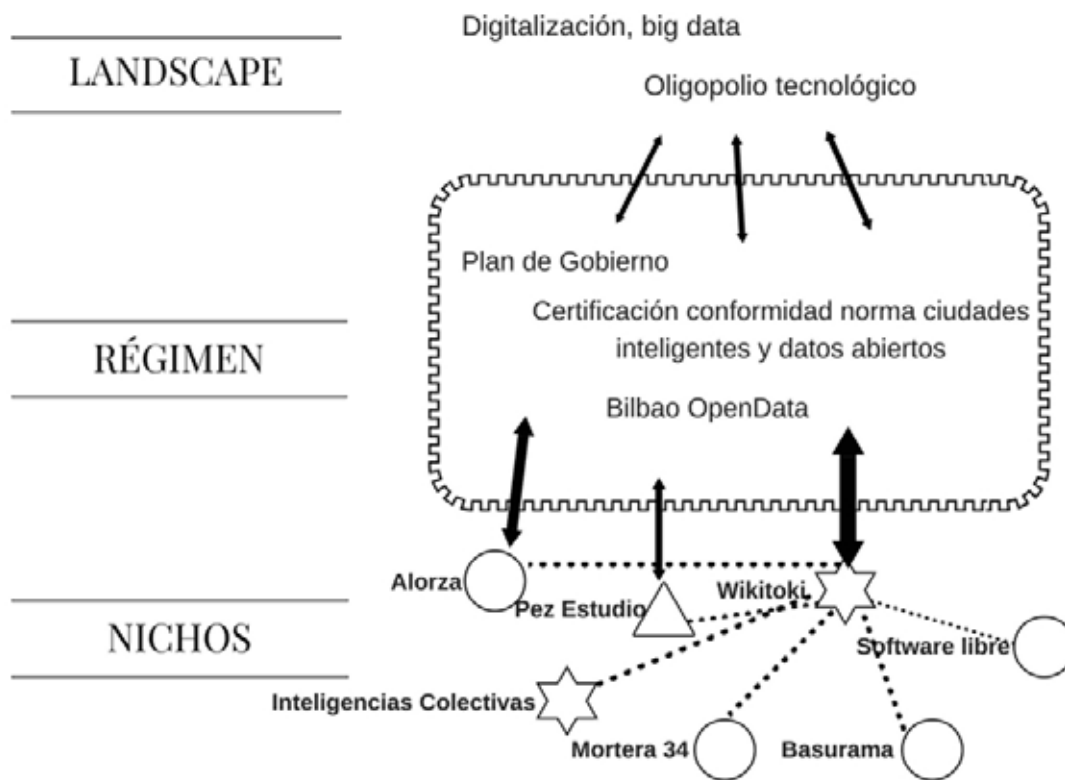
En el caso del nicho de Montera34, Basurama y demás, a pesar de su alto valor para poder informar y nutrir políticas urbanas, sociales e incluso luchar contra la corrupción, comentan que han recibido subvenciones de otras comunidades fuera de Euskadi pero que «No nos hemos acercado a la Administración tampoco nosotros. Con la Uni es posible que haya más colaboración, pero con la administración es que no hay recursos ni tiempo, ni para buscarlo siquiera» (Montera34).

También trabaja con las Universidades el nicho de SoftwareLibre. Sin embargo, a diferencia de los otros, éste menciona que «ha habido mucha relación con diputaciones y ayuntamientos, para publicar todos los datos que tienen, que sea un formato usable y demás. El grupo de software libre asesora y se les escucha». Opinión que es compartida por el nicho Alorza ya que es una consultora que asesora a ayuntamientos y entes públicos.

Respecto a la interacción con otros nichos, todos están conectados y los encuentros mensuales que organizan desde Wikitoki son un espacio recurrente para las distintas personas que representan los nichos mencionados. Además, a pesar de que la mayoría de los nichos tienen un carácter nacional e incluso internacional, también están implicados a nivel de barrio, localidad y ciudad. Dicha implicación va ligada a un compromiso de promocionar la participación local, de valores de equidad en cuanto a acceso y visión de ellos mismos como agentes de cambio en la propia ciudadanía. Esta combinación de lo global junto a lo local está presente y como mencionan desde Alorza, hay que darse cuenta que los datos no pueden tratarse a nivel municipal sino que deben entenderse en conjunto, también las políticas. Wikitoki es el nicho vertebrador

de las diferentes innovaciones sociales digitales que se dan en la ciudad y también el mayor interlocutor colectivo con el régimen. Pez Estudio interacciona con el régimen a través de ayudas y proyectos. Por último, Alorza también tiene relaciones con el Ayuntamiento debido a su carácter de consultora de datos abiertos para entes públicos y trabajos en la municipalidad.

FIGURA 5. REPRESENTACIÓN DEL LANDSCAPE, RÉGIMEN Y NICHOS EN BILBAO



Fuente: elaboración propia

4.4. El caso de Donostia

El régimen: el Ayuntamiento de Donostia

La ciudad de Donostia cuenta con un Plan Smart City hasta el año 2020, que tiene como ejes más relevantes el de TICs aplicadas, Eje de Smart y Open Government y Eje de Smart Living. La definición de CI y ejes de trabajo (donde también se incluye el de Smart Mobility), va en línea con todos los ejes Smart propuestos por la Unión Europea (European Parliament, 2014). El landscape principal de Donostia es la UE no tan sólo por las directrices sino por las ayudas recibidas para rehabilitar espacios culturales que hoy en día sirven de espacio donde se gestan actividades (digitales y no digitales) que generan y crean ciudad. Dentro de esto tiene su estrategia Living Lab que consiste en proporcionar espacios para el desarrollo de laboratorios urbanos de innovación y presupuesto para la aceleración de start-ups. El antiguo edificio de Tabakalera, es un proyecto cultural que ha transformado la antigua fábrica en un edificio donde conviven instituciones y proyectos que dotan de carácter a la ciudad y generan un ecosistema socio-cultural.

Nichos: tres experiencias de innovación social digital colectiva

Hirikilabs es un nicho dedicado al open hardware, que se define como laboratorio de cultura digital y tecnología. Auspiciado con fondos públicos, Hirikilabs proporciona un espacio, herramientas y charlas para trabajar en torno al uso social, crítico, creativo y colaborativo de las tecnologías. Se define como

espacio de experimentación y prototipado y en la entrevista sus integrantes enfatizan la diferencia entre un semillero de ideas o lanzadera y el espacio de Hirikilabs. Se pueden proponer actividades, trabajar con tecnología puntera, colaborar, pero siempre bajo una perspectiva de ciudad y sin ánimo de lucro. El concepto es tan innovador, que según cuentan sus integrantes, ha costado de ser asimilado tanto por la ciudadanía como por la propia administración, en una ciudad con una tradición industrial donde la producción siempre tiene un fin y un mercado. Sin embargo, cada vez más gente, colectivos, o instituciones como escuelas se interesan, colaboran y utilizan el espacio para hacer creaciones. Uno de los habituales de Hirikilabs es también impulsor del segundo nicho, Güifi. A diferencia de Hirikilabs, Güifi es una asociación que trabaja por crear una red de telecomunicaciones libre, abierta y neutral, mayoritariamente inalámbrica. Tal y como comenta la persona entrevistada «mi batalla personal es la soberanía tecnológica (...) hay que cambiar el concepto de responsabilidad y generar una cadena de responsabilidades para que todos podamos ser soberanos como individuos, sociedad y país». A una semana de la entrevista se va a proceder a la instalación de la antena en el edificio de Tabakalera para desconectarse del internet corporativista, como dicen, y conectarse a la red libre y soberana. El énfasis en el concepto de soberanía tecnológica también es el centro del trabajo del tercer nicho, Permacultura Aralar. La entrevista a dicho nicho es dentro del espacio de Tabakalera en el ImpactHub, un espacio de coworking donde Güifi también tiene mesa por una cuota anual. El creador de Permacultura Aralar, es integrante del movimiento maker y, como tal, apuesta porque la ciudadanía pueda crear y hacer sus propias soluciones tecnológicas sin tener que recurrir a los precios, normalmente abusivos, según el entrevistado, de la industria.

En los nichos las visiones de CI no hacen mención a la estrategia de la ciudad, sino a la libertad de los individuos con varias referencias al movimiento maker quienes, según Permacultura y Güifi, es libre por definición. Hirikilabs también se siente vinculado al mismo y comenta que su función es «hacer ver que la tecnología es una herramienta y que aprendiendo con otros puedes hacer uso de ella (...) hacernos preguntas de qué pasa si de repente ponemos en manos de la ciudadanía tecnología industrial o que no está de normal al alcance de todos».

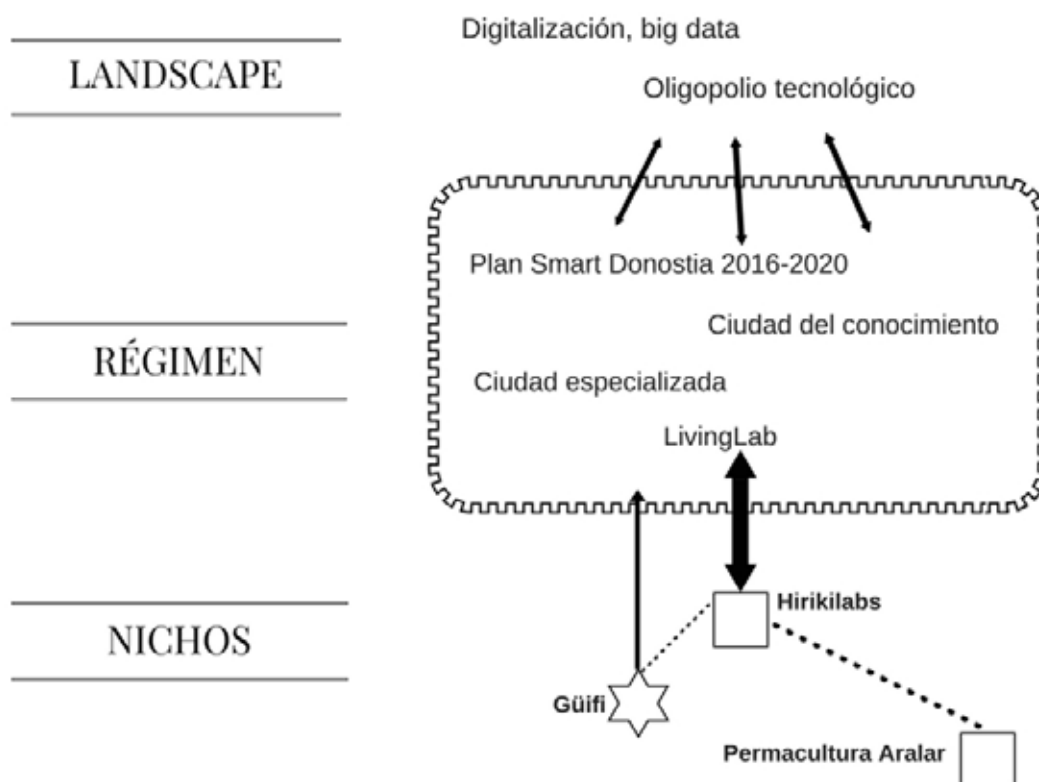
Güifi va más allá y habla del concepto de CI como «una conspiración de empresas para almacenar el poder en pocas manos y que la gente no refuta por el miedo de no tener a quién pedir responsabilidades en caso de que se caiga el sistema, se estropee un aparato o demás» (Güifi).

Interacciones de los nichos y el régimen

La interacción entre los nichos entrevistados y el régimen es claramente alta. Todos se ubican en el mismo espacio. Tabakalera está dotada de instalaciones punteras, biblioteca con espacio maker, de video y de juegos, sala de exposiciones, alta actividad cultural, cafetería, conexión a la red, etc. A pesar de que los tres nichos reconocen sentirse privilegiados en el espacio de Tabakalera también muestra desconfianza sobre si el régimen realmente conoce y entiende el alcance de sus actividades. Como anota Hirikilabs, hay una necesidad de cambiar los esquemas mentales y eso está costando pero poco a poco se consigue. Es en esa incidencia continua donde Güifi con sus acciones y peticiones de poner antenas en la Universidad, Tabakalera y otros espacios públicos y, en menor medida Permacultura, se mueven. Sin embargo, a pesar de reconocer la dotación de espacios y creación de eventos, también existe una crítica, surgida especialmente desde Permacultura, hacia la legislación vigente en temas de propiedad intelectual la cual es un obstáculo hacia la soberanía tecnológica. Crítica que es también compartida por Güifi con el razonamiento del por qué existe un desequilibrio de poder y las consecuencias del mismo. «La tecnología es la base de toda la soberanía, la tecnología es conocimiento, es saber cómo funciona y al transmitirse genera nuevas capacidades a la persona, y eso pasa al individuo y de ahí al colectivo. Esto es uno elegir cuando quiera elegir, no es que te lo construyan (las corporaciones), es el retorno al concepto de los gremios, y sería ser aprendices (...) quien tiene el secreto tiene la ventaja y ahora estamos en un momento muy descompensado, los estados no son soberanos, son las corporaciones» (Güifi)

En el momento actual el grupo de gente que está utilizando e interactuando en las actividades promovidas por estos tres nichos son, según los propios entrevistados, gente concienciada sobre la dependencia tecnológica, jóvenes en su mayoría aunque también familias, escolares o visitantes del museo, gracias a la ubicación.

FIGURA 6. REPRESENTACIÓN DEL LANDSCAPE, RÉGIMEN Y NICHOS EN SAN SEBASTIÁN-DONOSTIA



Fuente: elaboración propia

El gráfico ilustra las interacciones entre los niveles así como la posición de Hirikilabs como vértice de este triángulo con una relación estrecha con el régimen. Permacultura no presenta una voluntad de influir directamente en el régimen de Donostia sino más bien colaborar conjuntamente con los otros y contribuir al cambio de paradigma pero a nivel de landscape y desde su posición como maker. Güifi, a pesar de ser un nicho de open network, también se autodenomina maker y su trabajo e interés es incidir en las políticas que la ciudad hace que limitan la libertad de sus habitantes.

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

5.1. La visión y la práctica de la CI que tienen las corporaciones locales

La investigación nos revela dos discursos diferentes sobre la CI. Por un lado, Santander, tiene una visión de la CI que podría ser ubicada en la perspectiva tecnocrática que mencionábamos en la introducción, basada en la colaboración del sector público y privado. Como principal empresa colaboradora destaca Telefónica, que junto al Ayuntamiento y la Universidad de Cantabria han formado una estrecha cooperación. Además, se trata de una ciudad alineada con las principales tendencias del landscape: la digitalización, el big data y, en general, las tecnologías de la información y las comunicaciones, guían las políticas y planes del consistorio.

Por otro lado, tanto Valencia como Bilbao y Donostia entienden la CI como un medio hacia su visión de ciudad. Valencia apuesta por ser una ciudad innovadora e incluye lo «Smart» dentro de la innovación. Los objetivos del consistorio sobre el modelo de ciudad se basan en la sostenibilidad y en la participación ciudadana. Bilbao reafirma su carácter industrial y utiliza la CI como instrumento para sus objetivos de productividad, sostenibilidad y participación. Por último, Donostia utiliza la CI para consolidar su modelo de ciudad cultural y sostenible.

Si miramos estas tres visiones de ciudad desde la perspectiva de los valores del desarrollo humano encontramos puntos de confluencia pero también diferencias sustanciales. El valor productividad está presente,

implícita o explícitamente en los tres casos, siendo más evidente en el caso de Bilbao. La sostenibilidad sí que aparece claramente, pero más en su carácter de sostenibilidad ambiental, respondiendo a la segunda visión de CI que recogíamos en la introducción (Carley et al, 2001; Gleeson y Low, 2000), pero no tanto a la visión de la sostenibilidad del desarrollo humano que habla de una sostenibilidad física, financiera, humana y ambiental, de una manera más integrada. No hay referencias a valores clave como la diversidad y equidad, y la visión de la participación que se promueve, a pesar de aparecer en todos los discursos, dista bastante de la idea de participación y empoderamiento del desarrollo humano o de la perspectiva participativa de la CI que describíamos en la introducción (Townsend, 2013; Carvalho, 2014), que pone el acento en lo digital como un instrumento para facilitar la solución de problemas urbanos centrados en las personas y para empoderar a la ciudadanía.

Si nos fijamos especialmente en la relación que mantiene el régimen con las experiencias de innovación social digital colectiva, vemos que no responde a un patrón de poner en valor las iniciativas que nacen de los colectivos sociales, sino que predomina una visión paternalista hacia dichas iniciativas, cuando no en ocasiones instrumental, o simplemente de facilitar espacios para los nichos, pero siguiendo caminos y agendas paralelas. La que más se escapa de este patrón es Donostia, un ayuntamiento pequeño comparado con Valencia y Bilbao, y donde nichos y régimen comparten el mismo espacio. Aquí la influencia, la interacción y el protagonismo es mucho mayor, aunque no exento de desconfianzas.

5.2. El discurso y las prácticas de los nichos

Salvo algunas excepciones, predomina mucho más una visión participativa de la CI, donde lo digital está al servicio de la participación ciudadana y la sostenibilidad. Sin embargo, llama la atención que existen menos nichos que incorporan con mayor claridad referencias a criterios de equidad y diversidad. Algunas excepciones son el trabajo de los colectivos valencianos como Fablab, y su referencia a atender a jóvenes en situación de vulnerabilidad o Datalab, VLCtechHub y HackerSpace con su énfasis a trabajar con mujeres.

Lo que sí varía mucho son las relaciones y estrategias que mantienen con el régimen. Existen modelos de experiencias de innovación social digital colectiva que se escudan ante el régimen, no quieren influir pero tampoco ser influidas. Es este el caso del FabLab de Santander o el VLCtechhub, de Valencia.

Hay otros nichos que sí quieren influir directamente en el régimen pero utilizando estrategias diferentes. Podríamos hablar de estrategias más colaborativas y otras más disruptivas. Entre las primeras destacan los nichos de Donostia que conviven directamente con el régimen o DataUPV, en Valencia. Ejemplos más disruptivos son las experiencias de Bilbao (Basurama, Montera34, Cadaveres Inmobiliarios, Tarjetas Black o Bilbaodatalab) o HubCívico en Valencia donde se busca crear una agenda de denuncia política a partir del uso de datos que puedan ser representados a través de mapas, gráficos u otros formatos editables y libres. Serían estos claros ejemplos de promoción de la agenda política tal y como la entiende el desarrollo humano.

Muy interesantes son también otros ejemplos de nichos que apuestan por poner en el centro a la persona y la comunidad en la búsqueda de soluciones de diseño y urbanas sostenibles y creadas por la gente. Este es el caso de las experiencias bilbaínas de Wikitoki e Inteligencias Colectivas. En este caso, lo digital (materializado en aplicaciones o páginas web) funciona como amplificador de lo realizado por la ciudadanía: mobiliario sostenible, uso de datos, soluciones constructivas informales, etc.

Especialmente relevante es el caso de Bilbao como ejemplo de auto organización y participación colectiva. Los nichos usan el espacio que el Ayuntamiento les alquila, pero tienen sus propias normas de funcionamiento basadas en la autogestión y con una clara voluntad de tener un impacto en la comunidad donde se ubican. Esto abre una interesante vía de reflexión, no abordable en esta investigación, sobre cómo la innovación social digital colectiva puede abrir interesantes espacios de relación entre lo local (el barrio y la comunidad) y lo global (representado por el propio landscape y los miles de nichos que operan en el mundo y que se conectan mediante las tecnologías digitales).

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En esta investigación hemos querido averiguar cuál es el papel de la administración local en la configuración de la CI, qué otros actores están interviniendo y, sobre todo, qué papel está jugando la ciudadanía organizada, representada en los nichos de innovación social digital colectiva.

Desde el punto de vista de las cuatro administraciones locales analizadas, el caso de Santander es el caso se ubica más en una perspectiva tecnocrática. Esto marca su visión de la CI y su relación instrumental con los nichos.

Los casos de Valencia, Bilbao y Donostia son diferentes. Todos ellos incluyen una visión de la CI donde existen referencias a la sostenibilidad y en el caso de Donostia, el aspecto creativo. En todos ellos, hay referencias en su discurso la CI como instrumento para la participación, pero cuando se relacionan con los nichos, a excepción del caso de Donostia donde nichos y régimen coexisten, predomina una visión muy unidireccional (del gobierno local a los colectivos) puntual (restringidos a convocatorias, información o aspectos concretos).

Esta visión de la participación estaría alejada de la visión del desarrollo humano de participación ligada al empoderamiento y la creación de agencia. Tampoco los valores de diversidad y equidad se encuentran presentes con claridad en la agenda de la CI de los cuatro casos de estudio.

En relación con los nichos, hay diferentes formas de relacionarse con la administración. Desde no influir y no ser influido, a realizar incidencia política ante las administraciones. Hay mucha coincidencia en que la CI ha de ser participativa y que la ciudadanía ha de estar en el centro, pero también hay diferencias en cómo se incorpora y se hace partícipe a esta ciudadanía. Un indicador claro es cómo de abierto a la comunidad se encuentra el nicho, y qué metodologías emplea para lograr este acercamiento.

Para finalizar expondremos unas recomendaciones que, si bien no pueden ser generalizables, pueden ser pistas para aquellas administraciones que quieran fomentar un desarrollo más humano en sus ciudades.

1. Repensar el concepto de CI no desde la tecnología sino desde los fines que se persiguen. Las tecnologías de la información y las comunicaciones no deben ser en sí mismas el fin del desarrollo de una ciudad, sino las herramientas que pongan al alcance de las instituciones y de la ciudadanía información actual sobre las que proponer soluciones de acuerdo con el modelo de ciudad que se persigue. En esta investigación proponemos claramente que el desarrollo humano puede informar esa visión de ciudad, tal y como se recoge, por ejemplo, en la nueva Agenda Urbana Habitat III recientemente aprobada en Quito en una conferencia auspiciada por UN Habitat (<http://habitat3.org/>).
2. Fomentar la auto-organización y el empoderamiento ciudadano: la gente debe ser capaz de poder configurar la ciudad que quiere habitar. Para ello el acceso, dotación y recursos para la participación ciudadana son fundamentales. Las subvenciones, premios y reconocimientos, como ya han implementado la mayoría de ciudades, son buenas oportunidades para fortalecer a los colectivos e implicar a la ciudadanía. Sin embargo, se debe impulsar el asociacionismo, pues a pesar de los esfuerzos de los Ayuntamientos por interactuar con la ciudadanía, en ocasiones se produce de manera individualizada y no colectiva. Espacios como el Hirikilabs en San Sebastián (recuperando la antigua fábrica de Tabakalera), Las Naves en Valencia (poniendo en valor las antiguas naves portuarias) o Wikitoki en Bilbao son buenos ejemplos de cómo fomentar y crear sinergias entre los colectivos sociales a la par que se pone en valor espacios abandonados de las ciudades.
3. Favorecer e incorporar las soluciones de la ciudadanía: la mayoría de los nichos analizados se quejan de la unidireccionalidad de los Ayuntamientos a la hora de operar. Pero sería aconsejable tener en cuenta a los colectivos que realizan innovación social digital a la hora de planificar y diseñar la ciudad. Es su exigencia mantener un contacto más estrecho con las administraciones locales: acompañando procesos, asistiendo a eventos, realizando seguimiento, incorporando sus resultados en la política del ayuntamiento, etc. La Red de intercambio de espacios promovida por el Ayuntamiento de Bilbao se podría implementar en otras ciudades como herramienta para coordinar la agenda de los colectivos y no solapar eventos, pero también para fomentar sinergias entre ellos.
4. Ampliar las opciones de la ciudadanía de manera inclusiva y equitativa: aunque es obvio que los datos abiertos han permitido en algunas ciudades avanzar en este sentido, por ejemplo, conociendo de antemano las plazas para discapacitados en los parkings públicos (como en el caso de Santander), todavía queda mucho camino por recorrer. La tecnología se debe hacer más accesible y se debe tener en cuenta que parte de la ciudadanía, sobre todo la de avanzada edad, se ha quedado alejada de la misma.
5. Facilitar espacios presenciales de deliberación democrática y debate público: a pesar del interés en lo digital de esta investigación, y relacionado con el punto anterior, no se debe dejar atrás a la gente con escaso acceso a la tecnología, por ello los ayuntamientos deben promover espacios no digitales de deliberación que ayuden a crear ciudad.

6. Aportar datos libres y accesibles: es un gran avance de las ciudades que pongan a disposición de la ciudadanía los datos de manera abierta. Sin embargo, deben estar bajo una licencia libre, visible, y accesible no tan solo para perfiles muy tecnológicos. A la vez que también aportar datos «crudos», legibles por un ordenador para que sean utilizables y cruzar con otros datos. La creación de Cátedras sobre datos abiertos entre Universidad-Ayuntamiento, como en el caso de Valencia, es un buen ejemplo de colaboración sobre el acceso a los datos que puede facilitar la accesibilidad a los datos, regular la propiedad de los mismos o incluso mejorar las relaciones con los nichos.
7. Pensar global, actuar local: este lema, de moda últimamente desde la crisis del cambio climático, también se puede aplicar a las ciudades. Se debe fomentar la innovación, pero sin perder de vista los problemas locales que acucian a las ciudades.

7. REFERENCIAS

- AYUNTAMIENTO DE BILBAO (2012): *Agenda de la Innovación de Bilbao: Construyendo el nuevo future*. Bilbao: Ayuntamiento de Bilbao.
- AYUNTAMIENTO DE SANTANDER (2012): *Santander Smart City. Plan Director de Innovación. Ayuntamiento de Santander*. Santander: Ayuntamiento de Santander. Acceso el 30 de agosto de 2016: http://portal.ayto-santander.es/documentos/plan_director_innovacion.pdf.
- BEATLEY, T. y NEWMAN, P. (2008): *Green Urbanism Down Under: Learning from Sustainable Communities in Australia*. Washington DC: Island Press.
- BOYETT, M., y FLORIDA, R. (2014): *The Rise of the Creative Class: And How It's Transforming Work, Leisure, Community, and Everyday Life* (MP3 Una). Brilliance Corp.
- BULKELEY, H., CARMIN, J., CASTÁN BROTO, V., EDWARDS, G. A. S., y FULLER, S. (2013): "Climate justice and global cities: Mapping the emerging discourses", *Global Environmental Change*, 23(5), 914-925. <http://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.010>.
- CARAGLIU, A., Bo, C. D., y NIJKAMP, P. (2011): "Smart Cities in Europe", *Journal of Urban Technology*, 18(2): 65-82. <http://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117>.
- CARLEY, M., JENKINS, P., y SMALL, H. (2001): *Urban Development and Civil Society: The Role of Communities in Sustainable Cities*. London: Earthscan. Acceso el 12 de septiembre en: <http://urban-geography.org.uk/Book%20Reviews/Moore%20-%20Carley,%20Jenkins%20and%20Smith%202001.pdf>.
- CARVALHO, L. (2014): "Smart cities from scratch? A socio-technical perspective", *Journal of Regions, Economy and Society*, rsu010. <http://doi.org/10.1093/cjres/rsu010>.
- DAWSON, P. y DANIEL, L. (2010): "Understanding social innovation: a provisional framework", *International Journal of Technology Management*, 51(1): 9-21.
- DUQUE, I. (2016): "Políticas urbanas en movimiento: Bogotá y Medellín en la era de las Smart Cities", en *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica. Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro Barcelona*, 2-7 de mayo de 2016. Acceso el 8 de septiembre de 2016 en: www.ub.edu/geocrit/xiv_isabelduque.pdf.
- DUTTON, W. H. (1987): *Wired Cities: Shaping the Future of Communications*. Washington, D. C.: Boston, Mass: Washington Program Annenberg School of Commun.
- EUROPAPRESS (2014): *El Ayuntamiento adjudica a Telefónica la Plataforma VLCi, "el cerebro" de una ciudad inteligente*. Acceso vía: <http://www.europapress.es/comunitat-valenciana/noticia-ayuntamiento-adjudica-telefonica-plataforma-vlci-cerebro-ciudad-inteligente-20140507154640.html>.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014): *Mapping Smart Cities in the EU. Study report*. Luxembourg: European Parliament. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET\(2014\)507480_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507480/IPOL-ITRE_ET(2014)507480_EN.pdf).
- EVANS, S. (2002): *Smart cities more than broadband networks*. Acceso el 12 de julio en: <http://www.obj.ca/Other/Archives/2002-04-29/article-2155568/Smart-cities-more-than-broadband-networks/1>.
- GEELS, F. W., (2002): "Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study", *Research Policy*, 31: 1.257-1.274.
- GEELS, F. W. (2011): "The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 1(1): 24-40.
- GLEESON, B. y LOW, N. (2000): "Cities as consumers of worlds environment", en N. LOW, B. GLEESON, I. ELANDER y R. LIDSKOG (eds.): *Consuming Cities: The Urban Environment in the Global Economy after the Rio Declaration*: 1-29. London: Routledge.
- GRAHAM, S. y MARVIN, S. (2001): *Splintering Urbanism*. London: Routledge. Acceso el 2 de septiembre en: http://www1.caminos.upm.es/sic/files/04_seminarios/1_Sem/05/descargas/6_Splintering%20UrbanismGraham%20and%20Marvin.pdf.

- GURSTEIN, M. B. (2011): "Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone?", *First Monday*, 16, 2-7. February 2011. Acceso el 1 de septiembre en: <http://journals.uic.edu/ojs/index.php/fm/article/view/3316>.
- HANCKE, G., CARVALHO y SILVA, B., HANCKE Jr, G. (2013): "The Role of Advanced Sensing in Smart Cities", *Sensors*, 13(1): 393-425. doi:10.3390/s130100393.
- HOLLANDS, R. G. (2015): "Critical interventions into the corporate Smart city", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8: 61-77.
- ISHIDA, T., y ISBISTER, K. (2000): *Digital Cities: Technologies, Experiences, and Future Perspectives*. Springer Science & Business Media.
- JOSS, S., COWLEY, R., y TOMOZEIU, D. (2013): "Towards the 'ubiquitous eco-city'; an analysis of the internationalization of eco-city policy and practice", *Urban Research and Practice*, 6: 54-74.
- KITCHIN, R. (2015): "Making sense of smart cities: addressing present shortcomings", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1): 131-136. <http://doi.org/10.1093/cjres/rsu027>.
- KOMNINOS, N. (2002): *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*. London; New York: Routledge.
- MCLEAN, A., BULKELEY, H., y CRANG, M. (2015): "Negotiating the urban smart grid: Socio-technical experimentation in the city of Austin", *Urban Studies*, 42098015612984. <http://doi.org/10.1177/0042098015612984>.
- MEER, A. V. der, y WINDEN, W. V. (2003): "E-governance in Cities: A Comparison of Urban Information and Communication Technology Policies", *Regional Studies*, 37(4): 407-419. <http://doi.org/10.1080/0034340032000074433>.
- NESTA (2015): *Growing a Digital Social Innovation*. Available at: <http://www.nesta.org.uk/project/digital-social-innovation#sthash.RHhMmrpn.dpuf>.
- PATÍÑO, J. A. (2014). *Datos abiertos y ciudades inteligentes en América Latina Estudio de casos (CEPAL)* (pág. 55). Santiago de Chile: Naciones Unidas. Acceso desde: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37089/1/S1420540_es.pdf.
- PENZ, P., DRYDIK, J. y BOSE, P. (2010): *Displaced by Development: Ethics and Responsibilities*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- RECI (2011): *Manifiesto por la ciudad inteligente. Innovación para el progreso. Red Española de Ciudades Inteligentes*. Disponible en: <http://blogs.vitoria-gasteiz.org/medios/files/2012/01/Manifiesto-por-las-Ciudades-Inteligentes.pdf>.
- SCHAFFERS, H., KOMNINOS, N., y TSARCHOPOULOS, P. (2012): *Landscape and Roadmap of Future Internet and Smart Cities*, pág. 222. Accedido el 22 de julio 2016 desde: <https://hal.inria.fr/hal-00769715/document>.
- SEN, A. (1992): *Inequality re-examined*. Oxford: Clarendon Press.
- SEN, A. (1999): *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- SEYFANG, G., y SMITH, A. (2007): "Grassroots Innovations for Sustainable Consumption: Towards a new research and policy agenda", *Environmental Politics*, 16(4): 584-603. <http://doi.org/10.1080/09644010701419121>.
- SMART GROWTH (2007): *Project of the Maryland Department of Planning*. Funded by the US EPA Office of Sustainable Communities. Website: <http://www.smartgrowth.org/>.
- STAKE, R. E. (1995): *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Morata.
- STRATIGEA, A., PAPADOPOULOU, C. A., y PANAGIOTOPOULOU, M. (2015): "Tools and Technologies for Planning the Development of Smart Cities", *Journal of Urban Technology*, 22(2): 43-62. <http://doi.org/10.1080/10630732.2015.1018725>.
- TOWNSEND, A. M. (2013): *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia (1 edition)*. New York: W. W. Norton & Company.
- UL HAQ, M. (1995): *Reflections on human development*. USA: Oxford University Press.
- VALENCIAPLAZA (2015): *El Ayuntamiento de Valencia lanzará un portal de transparencia*. Acceso vía: <http://epoca1.valenciaplaza.com/ver/149817/ayuntamiento-valencia-portal-transparencia.html>.
- YIN, R. K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage Publications.



Estratificación socio-espacial y por ingresos en los servicios de desarrollo infantil y cuidado en la Ciudad de Buenos Aires¹

Socio-spatial and economic stratification in Early Childhood Education and Care services in the City of Buenos Aires

Gabriela L. Marzonetto

Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas, CIEPP
gmarzonetto@ciepp.org.ar

RESUMEN

En sociedades desiguales, las diferencias de acceso y calidad de los servicios educativos y de cuidado que prestan los establecimientos de desarrollo infantil condicionan las oportunidades de los niños de familias de menores ingresos. Considerando que Argentina no es ajena a este fenómeno, en este artículo se analiza si el modo en que se organiza socialmente el cuidado de niños y niñas en la Ciudad de Buenos Aires opera como mecanismo de estratificación social. Para responder este interrogante se parte de una estrategia metodológica que combina estadística descriptiva –test de diferencia de medias y comparación simple de medias de ingresos per cápita familiares por comuna y tipo de establecimiento de desarrollo infantil al que asisten los niños– e inferencial, mediante la aplicación de un modelo de regresión logística (modelo logit) que permita establecer significancia estadística en la correlación entre la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil y los ingresos familiares y ponderar la probabilidad de concurrencia a estos establecimientos según el nivel de ingreso familiar.

Este artículo pretende contribuir al debate sobre la estratificación y segmentación social presente en los servicios públicos, como los educativos y de desarrollo infantil, en la región.

PALABRAS CLAVE

Servicios de desarrollo infantil, Organización social del cuidado, estratificación social.

ABSTRACT

In unequal societies, differences in access and quality of early child education and care services determine children's opportunities. Considering that Argentina is not alien to this phenomenon, this article asks if the way in which child care is socially organized in the City of Buenos Aires operates as a mechanism of social stratification. To answer this question the article parts of a methodological strategy that combines descriptive statistics –means tests and simple comparison of means using per capita income per family and type of early child education and care services that children attend– and inferential statistic, through the application of a logistic regression model that allows to establish statistical significance in the correlation between attendance to early child education and care services and family income, and to ponderate the probability of attendance to these establishments according to the family income level.

Overall, this article aims to contribute to the discussion about social stratification and segmentation prevalent in public services, such as child education and care services, in the region.

KEYWORDS

Early childhood education and care services, social organization of childcare, social stratification.

¹ Agradezco los valiosos comentarios y aportes de Julio Aguirre, Rubén Lo Vuolo y Julia Pérez Zorrilla, así como los de los revisores anónimos de este trabajo.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO, SERVICIOS DE DESARROLLO INFANTIL Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN. 4.1. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO DE NIÑOS PEQUEÑOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. OFERTA DE SERVICIOS DE DESARROLLO INFANTIL Y CUIDADO. 4.2. ANÁLISIS DE MEDIAS DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIARES DE LAS FAMILIAS CON NIÑOS QUE ASISTEN A ESTABLECIMIENTOS DE DESARROLLO INFANTIL. 4.3. MODELO LOGIT SOBRE EL IMPACTO DEL NIVEL DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIAR EN LA PROBABILIDAD DE ASISTENCIA A ESTABLECIMIENTOS DE DESARROLLO INFANTIL. 4.3.1. Modelo logit. 5. DISCUSIÓN. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La primera infancia constituye un momento importante para el desarrollo cognitivo y social de los niños y las niñas, por lo que las oportunidades que se brinden en esta primera etapa constituida desde el nacimiento hasta los 5 años de edad resulta crucial tanto para su escolaridad futura como para sus oportunidades en la vida adulta. En sociedades desiguales estas actividades, tendientes al cuidado y la educación, esenciales para el desarrollo infantil –junto con otros factores–, condicionan las oportunidades de los niños de familias de menores ingresos, cuestión que repercute sobre la estratificación social y la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Estudios de psicología experimental y de neurociencia sostienen que las bases cognitivas decisivas quedan fijadas en el curso de la primera infancia (Barnett, 2013; UNICEF, 2014), por lo que el aprendizaje que ha tenido lugar en la etapa preescolar es fundamental para la motivación y las capacidades de aprendizaje del niño al momento de ingresar a la escuela.

Esto demuestra que los orígenes sociales marcan profundamente las oportunidades y es en este punto donde se hace evidente la necesidad de preocuparnos por políticas públicas que se enfoquen en la niñez desde la primera infancia, y no solo a partir de la etapa escolar.

Numerosos estudios han demostrado los efectos positivos a corto, mediano y largo plazo de los servicios educativos pre-escolares en niños y niñas de bajos recursos². Asimismo, estos reparan en la importancia de los entornos familiares de los niños y el nivel educativo de ambos padres, más allá del nivel de ingresos familiares (Felfe *et al.*, 2012; Addabbo y Di Tommaso, 2014).

Para que estos servicios públicos puedan derivar en resultados positivos para los niños y niñas³, es importante que sean de alta calidad, entendiendo por esto a servicios que cumplan contenidos educativos mínimos, regulen la cantidad de niños por sala y exijan competencias mínimas en los profesionales a cargo de los mismos. Si los servicios que se proveen tienen carencias en materia de calidad, no importa cuánto se avance en la extensión de los mismos, ya que las diferencias de calidad pueden derivar en consecuencias negativas en el desarrollo cognitivo de los niños de padres con menor nivel educativo y bajo nivel de ingresos (Felfe *et al.*, 2012).

Con todo, hay una correlación directa entre los ingresos de los padres, la asistencia escolar de sus hijos y los ingresos de estos en el futuro, lo que coadyuva a la reproducción intergeneracional de la pobreza. En otras palabras, sin una inversión social en primera infancia «la herencia social sale reforzada» (Esping-Andersen y Palier, 2011: 63). Podemos sostener entonces que las políticas de desarrollo infantil y cuidado en la primera infancia tienen un efecto relevante en las oportunidades de vida a futuro y la reproducción de la desigualdad y la estratificación social.

Esta situación no es ajena en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante CABA), donde la baja cantidad de cupos en los establecimientos de desarrollo infantil del sistema educativo público hace que, por un lado los niños de familias de ingresos medios y altos concurren a establecimientos de gestión privada; y por otro lado que los niños de menores ingresos vean retrasada la participación en estos establecimientos hasta la edad de escolaridad obligatoria, o en el caso de acceder lo hagan en establecimientos que brindan servicios de tipo asistencial orientados principalmente a niños en situación de vulnerabilidad social donde los contenidos educativos y pedagógicos ocupan un lugar marginal. A esta situación se le suma que en la CABA se presentan diferencias en el nivel de asistencia a espacios de cuidado por edad, por tipo de servicio

² Ver al respecto: ADDABBO y DI TOMMASO, 2014; BARNETT, 2013; FELFE, *et al.*, 2012.

³ El estudio de FELFE, *et al.* (2012) demuestra que el efecto positivo de los servicios de cuidado se ve también en la participación de las mujeres en el mercado de empleo.

(educativo-asistencial) y por tipo de gestión (pública-privada) de acuerdo a la comuna de residencia. Demostrando esto que la estratificación social, también se observa por localidad geográfica.

En este trabajo se busca, por un lado, responder si el modo en que se organiza socialmente el cuidado de niños y niñas en la CABA opera como mecanismo de estratificación social y por otro lado, generar evidencia que permita abonar los debates académicos sobre la estratificación social y segmentación de servicios públicos en la región. A tal fin, en el siguiente apartado se presenta el debate sobre el problema de la organización social del cuidado, los servicios de desarrollo infantil y la estratificación social, luego se realiza un diagnóstico de la actual forma de organización social del cuidado de niños pequeños en la CABA en base a información referida a la oferta de servicios a los que estos acceden, y por último se busca responder a la pregunta de investigación a través del tratamiento de análisis estadísticos descriptivo e inferencial.

2. ORGANIZACIÓN SOCIAL DEL CUIDADO, SERVICIOS DE DESARROLLO INFANTIL Y ESTRATIFICACIÓN SOCIAL

El 'cuidado' puede ser entendido como «una actividad vital para el bienestar de la población y como parte esencial de una organización social y política en la que intervienen, además de sujetos individuales, instituciones públicas y privadas» (Faur 2014, 14). Es decir, el cuidado involucra todas las actividades que las personas realizamos para satisfacer nuestras necesidades básicas. A pesar de esto, la caracterización de estas actividades como actividades de cuidado, y de éste último como problemática social, es un fenómeno relativamente nuevo y viene aparejado a la entrada de las mujeres al mundo del trabajo remunerado fuera del hogar. A su vez, en el marco de sociedades desiguales, las tareas de cuidado por lo general son realizadas por las mujeres por lo que la forma en que se organiza la provisión del cuidado en una sociedad tiene importantes repercusiones en términos de la igualdad de género (Esquivel, *et. al.*, 2012; Razavi, 2007; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

El problema del cuidado de personas y el modo en que éste se organiza en las sociedades ha sido estudiado principalmente por la economía feminista (England, Budig y Folbre, 2002), prestando atención al valor económico del trabajo reproductivo no remunerado que se realiza en los hogares así como a los costos que implica su invisibilización, considerando para ello el impacto del cuidado en la participación laboral femenina y el uso del tiempo que dedican varones y mujeres a las actividades productivas y reproductivas (Esquivel, 2009, 2012; Rodríguez Enríquez, 2015).

Los orígenes del término 'cuidado' se remontan a la conceptualización de la condición femenina, para derivar más recientemente hacia el análisis del Estado de Bienestar y de la institucionalidad que gobierna la organización sectorial del cuidado y del tipo de políticas subyacentes (Daly y Lewis, 2000 en Sojo, 2011: 22). Budlender (2008), plantea que el trabajo de cuidado no remunerado es un área de estudio que ha sido invisibilizada por los economistas y otros especialistas en desarrollo. No obstante, éste es realizado por diferentes actores sociales (en su mayoría mujeres) que realizan diferentes tareas tanto remuneradas como no remuneradas, que tienen significativas implicancias tanto en el bienestar de las personas como en el crecimiento económico, ya que las tareas de cuidado son las que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo (Batthyány, 2015; Staab y Gerhard, 2011).

Los análisis del cuidado desde el estudio de los Estados y Regímenes de bienestar, hacen hincapié en los diferentes pilares de bienestar que participan en lo que las académicas feministas llaman la Organización Social del Cuidado (en adelante OSC). La OSC refiere a la distribución de las responsabilidades y tareas de cuidado y de los tiempos dedicados a las mismas, entre los hogares, el Estado, los mercados y las organizaciones comunitarias por un lado, y entre varones y mujeres, por el otro (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Estos estudios demuestran que con contadas excepciones, los riesgos asociados al cuidado siguen concentrados en las familias y la preocupación explícita de los gobiernos es incipiente y heterogénea (Sojo, 2011). A su vez, las políticas de infancia que afectan al cuidado de niños y niñas se han situado progresivamente dentro de un marco de derechos, pero discurren por los cauces tradicionales, carentes de un marco de referencia común en la temática del cuidado (2011: 6).

Siguiendo lo anterior, se considera que el Estado ha jugado tradicionalmente un rol menor en lo que respecta a las tareas de cuidado de niños pequeños en comparación con otras áreas del bienestar social. Debido a ello, para entender el modo en el que se organiza socialmente el cuidado debemos ir más allá del «triángulo de bienestar» integrado por el Estado, el Mercado y las Familias (Esping-Andersen, 2008) y

agregar a este un componente asociado a los arreglos informales/comunitarios y al trabajo no remunerado y pensar al cuidado en términos de un «diamante de bienestar» (Razavi, 2007, 2011)⁴.

La literatura consultada considera que la forma en que se organiza socialmente el cuidado de niños pequeños en la Argentina es inequitativa debido a que las responsabilidades de cuidado se encuentran desigualmente distribuidas en tres niveles distintos. En primer lugar, a nivel macro, hay una desigual distribución de las responsabilidades de cuidado entre los cuatro componentes del diamante de cuidado, por lo que el mismo se encuentra muy segmentado. En segundo lugar, a nivel de las familias, la desigualdad en la distribución de responsabilidades se verifica también entre varones y mujeres (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014; Pautassi y Zibecchi, 2010). En tercer lugar, a nivel individual las desigualdades se profundizan en relación al tipo de servicio al que acceden los niños y niñas dependiendo tanto del nivel de ingresos familiares como del lugar de residencia.

Las particularidades del ordenamiento entre el Estado, el mercado, las familias y la comunidad, genera niveles distintos de desmercantilización y desfamiliarización, que a su vez afectan las relaciones sociales. La desmercantilización se produce cuando el Estado presta un servicio entendiéndolo como un asunto de derecho, y por ello el acceso al mismo es independiente de la participación de las personas en el mercado (Esping-Andersen, 1993: 42-43). Por su lado, la desfamiliarización se asocia a la medida en la que el acceso al bienestar social se desvincula de los arreglos y responsabilidades familiares. En otras palabras, la desfamiliarización reduce la dependencia individual de la familia y maximiza el control sobre los recursos económicos de las personas «independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales» (Sunkel, 2006: 3).

Por ello entendemos que las políticas sociales, en particular las de desarrollo infantil y cuidado operan como sistemas de estratificación social (Esping-Andersen, 1993: 33). Esto se debe a que el modo en el que se combinan distintos mecanismos de acceso a distintos tipos de beneficios, estableciendo beneficiarios (*insiders*) y no beneficiarios (*outsiders*), sumado a la «generosidad» de las prestaciones y los mecanismos de financiación de las mismas, generan efectos relevantes tanto en la distribución del ingreso como de las oportunidades de vida. Por ello, los «rasgos organizativos del bienestar ayudan a determinar la articulación de la solidaridad social, las divisiones de clase y la diferenciación del status» (1993: 81).

En este sentido, se entiende por estratificación social a la división vertical y jerárquica de los distintos estratos sociales (Pakulski, 2006: 586). Debido a ello el análisis de la estratificación social implica mucho más que el estudio del estatus ocupacional, implica también el análisis de las relaciones de género, de raza, el acceso a la educación y el modo de organización del trabajo no remunerado, entre otras. En este sentido, la estratificación social es un fenómeno multidimensional abordado por varios enfoques teóricos y tradiciones metodológicas (Ritzer y Michael 2011: 619-624). Aquí nos ocuparemos sólo de la relación entre la estratificación social y la OSC.

Siguiendo esta línea argumental, el análisis sobre las políticas de desarrollo infantil y cuidado debe atender al modo en que estas afectan los patrones de la organización social del cuidado, ya que la OSC responde al modo en que el Estado regula las relaciones sociales a través de los procesos de (des)mercantilización y (des)familiarización, y éstos a su vez nos permiten observar en qué medida se reproducen mecanismos de estratificación social. En otras palabras, en la medida en que las políticas de cuidado y desarrollo infantil logran, a la vez, desmercantilizar y desfamiliarizar el cuidado de niños y niñas –reduciendo así la segmentación de los servicios– estas tienen un efecto directo sobre la estratificación social.

3. METODOLOGÍA

Luego de la definición de las categorías analíticas, en este trabajo se busca responder a la pregunta de investigación a partir de una estrategia metodológica cuantitativa que combina información estadística de tipo descriptiva y análisis inferencial. La primera parte de la estrategia de tipo descriptiva se centra en la reconstrucción del panorama actual de la organización social del cuidado y de servicios de desarrollo infantil en la CABA en base al análisis de información estadística proveniente del Censo Nacional de Vivienda y Población de 2010 del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), de la Encuesta Anual de Hogares 2013 del Gobierno de la CABA (GCBA), de los anuarios educativos del Ministerio de Educación de la Ciudad

⁴ El concepto de diamante de bienestar agrega al sector comunitario y no gubernamental al esquema tripartito Estado-mercado-familia. De este modo el esquema para analizar la producción de bienestar se amplía y permite incorporar a actores tales como: organizaciones comunitarias, Iglesias, ONGs, entre otros.

y del Ministerio de Educación de la Nación, y de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de la Niñez y Adolescencia (ECOVNA) realizada por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF en 2012.

La segunda parte de la estrategia metodológica combina estadística descriptiva e inferencial a fin de poner a prueba la hipótesis de que los niños de familias de menores ingresos asisten menos a establecimientos de desarrollo infantil que los niños de familias de mayores ingresos. Para ello se recurre en un primer momento a un análisis de ‘comparación de medias’ y un análisis de ‘test de diferencia de medias’ de ingresos per cápita familiares (IPCF) de las familias con niños que asisten a establecimientos de desarrollo infantil, por comuna y por diferencias entre servicios públicos y privados, para observar la relación entre los ingresos familiares y el tipo de servicio al que los niños asisten. En un segundo momento se realiza un ‘modelo *Logit*’ a fin de establecer la significancia estadística en la correlación entre la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil y los ingresos familiares y ponderar la probabilidad de concurrencia a estos establecimientos según el nivel de ingreso familiar. A partir de este modelo se calcula la probabilidad de asistencia a establecimientos de desarrollo infantil por nivel de ingresos familiares, para de ese modo completar el análisis estadístico y la puesta a prueba de la hipótesis.

4. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

4.1. La organización social del cuidado de niños pequeños en la Ciudad de Buenos Aires

Para analizar las necesidades de cuidado y las estrategias de las familias para resolverlo, debemos tomar en consideración el estrato socio-económico de éstas. La situación socioeconómica de los hogares afecta las estrategias familiares de cuidado debido a que las familias –y dentro de estas las mujeres– realizan elecciones sobre cómo resolver las tareas de cuidado condicionadas por un contexto de bases materiales y normativas diversas (Faur, 2014: 57).

Esto se agrava cuando observamos que la capacidad de desfamiliarizar el cuidado está asociada a la posibilidad de trasladar las responsabilidades de cuidado desde las familias hacia otras instituciones sociales (Esquivel, *et al.* 2012: 33), ya sean instituciones públicas que permitan que el Estado asuma parte de esta tarea, o la posibilidad de resolverlas por la vía del mercado (ya sea en la contratación de servicio doméstico o de jardines y salas maternas de gestión privada). Esta última opción, no obstante, sólo es posible en familias con elevado poder adquisitivo por lo que la persistencia de la misma se asocia con los mecanismos de estratificación por ingresos.

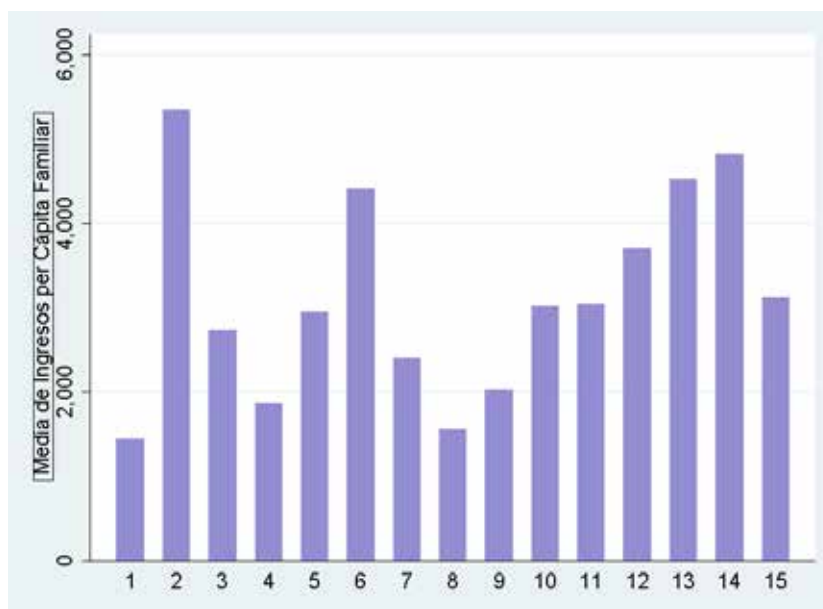
GRÁFICO 1. DIVISIÓN GEOGRÁFICA DE LA CABA POR COMUNAS



Fuente: Dirección general de estadísticas y censos (Ministerio de Hacienda CABA) 2012

Frente a esto, es importante destacar que en la CABA encontramos variaciones en relación a la situación económica de los hogares, la composición de los mismos y la comuna de residencia (ver gráficos 1 y 2)⁵. Esto es indicativo de la estratificación socio-espacial existente en la Ciudad, cuestión que, como se verá en la siguiente sección, también impacta en el acceso a servicios de cuidado y desarrollo infantil.

GRÁFICO 2. MEDIA DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIAR POR COMUNA⁶



Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2013

El gráfico 2, muestra que las diferencias económicas de las comunas se mantienen, y se profundizan cuando se observan a nivel de ingresos per cápita familiar. Las comunas «ricas», donde la media de ingreso per cápita familiar es más elevada, son la 2, 13 y 14. A estas le siguen las comunas 3, 5, 6, 11, 12 y 15 de ingresos medios, y las comunas más pobres en términos de ingresos per cápita familiar de la Ciudad son las comunas 1, 4, 7, 8 y 9, que son las que se encuentran en la zona sur.

Oferta de Servicios de desarrollo infantil y cuidado

Los establecimientos de desarrollo infantil son todas las instituciones de cuidado y educación infantil vinculadas al sistema educativo formal (de gestión estatal y privada), y las instituciones no formales o vinculadas a las áreas sociales de los gobiernos provinciales, municipales, o de carácter comunitario, sostenidas por organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, gremios, sindicatos, etc. (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF 2012a).

La principal distinción entre estos establecimientos se vincula al hecho de que sus objetivos sean educativos o asistenciales. Los primeros pertenecen a la órbita del sistema educativo y por ello brindan servicios educativos y pedagógicos con objetivos curriculares obligatorios diseñados por el Ministerio de Educación, y llevados adelante por educadoras profesionales (según lo establecido por el art. 25 de la Ley 26206). Los establecimientos asistenciales, por su parte, se focalizan sobre todo en familias en situación de vulnerabilidad social y se orientan al fortalecimiento familiar, apoyo nutricional, contención social, con sólo algunos contenidos educativos, ya que el personal que trabaja con los niños no está obligado a tener formación docente, ni a seguir un plan curricular específico.

⁵ Las comunas son unidades administrativas en las que se divide territorialmente la Ciudad, agrupando a los Barrios Porteños.

⁶ En este gráfico las comunas 1 y 7 aparecen como comunas de ingresos bajos y medios respectivamente, esta situación distorsiona el nivel de ingresos medios de la población de estas comunas. En el caso de la comuna 1 esto se debe a la presencia de villas de emergencias en el barrio de Retiro y zonas de mayor vulnerabilidad social en la zona de Constitución, con barrios como Puerto Madero y San Nicolás (zona de microcentro y de gran actividad bancaria). En el caso de la comuna 7 esto se debe a la presencia de fábricas y zonas de mayor vulnerabilidad social.

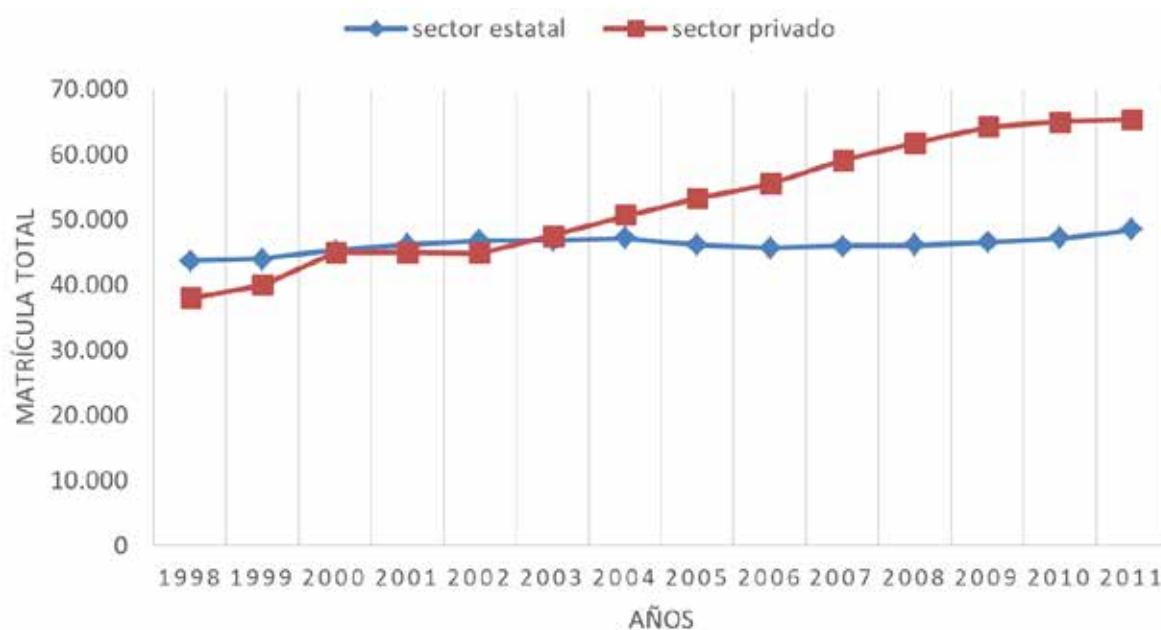
A su vez, en el caso de los establecimientos asistenciales existen diferencias entre estos dependiendo de si los mismos son de gestión local o nacional, y entre servicios estatales (ya sean de gestión nacional o local) y servicios comunitarios. En el caso de los servicios educativos, estos varían dependiendo si son de gestión privada o pública pero todos están obligados a brindar los mismos contenidos mínimos impartidos por docentes matriculados.

Los servicios que se brindan en los establecimientos de desarrollo infantil de carácter asistencial se encuentran regidos por la Ley 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, promulgada en el año 2007 y la Ley 27.064 de regulación y supervisión de instituciones de educación no incluidas en la enseñanza oficial, y sus decretos reglamentarios, donde se establecen estándares de calidad para el desarrollo de los establecimientos.

Por su parte, los establecimientos que se encuentran dentro de la órbita del sistema educativo formal se encuentran regidos por la Ley de Educación Nacional 26.206 (y su modificatoria de los artículos relacionados a Educación Inicial por la Ley 27.045 de 2015). Asimismo, esta ley plantea la importancia de la vinculación entre los establecimientos de tipo asistenciales y el Ministerio de Educación a fin de garantizar que se impartan contenidos educativos mínimos en este tipo de establecimientos. Cuestión que genera una tensión cuando los servicios asistenciales son utilizados como espacios de contingencia frente a la falta de docentes en los establecimientos de enseñanza oficial. Esto implica que si bien los establecimientos de desarrollo infantil asistenciales tienen objetivos diferentes a los educativos, y se encuentran regidos por diferentes normativas, desde el Gobierno Nacional y de la Ciudad se entiende que los establecimientos de corte asistencial también son parte del plan de educación inicial que tiene por fin garantizar el derecho a la educación a todas las personas. No obstante, las diferencias en los servicios que prestan unos y otros varían notablemente.

En la última década se ha incrementado notablemente la matrícula de nivel inicial en la Ciudad, siendo el incremento en jardín maternal muy notorio en el cambio de siglo (Marzonetto, 2016). Probablemente esto esté relacionado parcialmente a que en los años de la crisis económica el deterioro de los salarios obligó a muchas mujeres a incorporarse al mercado de empleo, y con ello las necesidades de cuidado de los niños por fuera del hogar se vieron en aumento, y al crecimiento poblacional del país. Pero, si bien el incremento de la matrícula de nivel inicial a lo largo de los años a simple vista parece implicar una mejora en el acceso a los servicios educativos en la primera infancia, la evidencia nos demuestra que el incremento de la matrícula viene acompañado por un crecimiento notable de la participación de establecimientos de gestión privada, mientras la matrícula en establecimientos de gestión estatal se han mantenido prácticamente estática en la última década (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN MATRÍCULA DE NIVEL INICIAL EN CABA



Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires, 2011

Como muestra la tabla 1, la cobertura resulta prácticamente universal en el nivel primario para el total del país y para la CABA, con niveles superiores al 99%. La cobertura es también elevada para la edad obligatoria dentro del nivel inicial (5 años), con una cobertura promedio del 91,4%, y en la CABA presenta un 96,7% que supera la media nacional. A partir de allí, la cobertura de las distintas salas del nivel inicial varía sustantivamente. Para los 4 años son relativamente altas en el total del país (69,8%), lo que podría estar explicado por la inclusión en la Ley 26.206 de la obligatoriedad del Estado de garantizar el acceso a la educación para los niños y niñas de esta edad hasta lograr su universalización. Aún con este nivel promedio para el total del país, se puede observar que la cobertura es mucho más alta en la Ciudad de Buenos (con cobertura superior al 90%)⁷.

TABLA 1. ASISTENCIA Y COBERTURA EDUCATIVA DE NIÑOS Y NIÑAS (0 A 12 AÑOS)

Edad	Población	Matrícula escolar total (público y privado)	Cobertura %
TOTAL PAIS			
0 a 2	2.029.712	78.553	3,9
3	648.071	261.498	40,4
4	659.869	460.653	69,8
5	676.130	617.709	91,4
6 a 12	4.794.340	4.741.255	98,9
CIUDAD DE BUENOS AIRES			
0 a 2	102.190	14.243	13,9
3	31.572	23.944	75,8
4	31.876	29.008	91
5	32.338	31.280	96,7
6 a 12	214.422	212.647	99,2

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y Relevamiento anual 2012 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa (DiNIECE). Ministerio de Educación de la Nación

Las diferencias en las matrículas se ven acentuadas para los niños y niñas de menor edad. Para el total del país, la cobertura educativa de los niños de 3 años apenas alcanza al 40% mientras que para la CABA es notablemente mayor, pero igualmente alarmante al estar por fuera del sistema alrededor de un 25% de los niños y niñas de esta edad. La situación se profundiza para los niños de entre 45 días y 2 años, demostrando que hay un gran porcentaje de niños y niñas de menos de 3 años que no están recibiendo cuidados por fuera de sus hogares, lo que implica que la mayor parte del cuidado de estos recae en las familias, y/o a través del mercado (contratación de trabajadoras de casas particulares).

Otra característica importante de la provisión de servicios educativos es la participación de establecimientos de gestión estatal y privada. Como se observa en la tabla 2 la matrícula escolar en primera infancia crece a medida que se acerca a la edad obligatoria de escolaridad, siendo la matrícula de jardines maternos solo el 5,6% del total de la matrícula de nivel inicial, mientras que la de sala de 5 años es el 42,4% de la matrícula de nivel inicial total. No obstante, como advertíamos en párrafos anteriores, la situación es sensiblemente mejor para el caso de la CABA, en lo que respecta a matrícula de jardines maternos ya que representa casi el 15% de la matrícula total del nivel inicial.

⁷ En enero de 2015 se sancionó la Ley 27045 que modifica los artículos 16, 18 y 19 de la ley 26206, y ratifica la obligatoriedad de asistencia escolar para los niños y niñas a partir de los cuatro años, asimismo establece la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a los niños y niñas de tres años de edad. Si bien se considera que la sanción de esta ley tendrá un importante impacto en la universalización de la sala de cuatro años e implicará un avance en materia educativa, debido a su reciente sanción no será posible analizar el panorama general a la luz de esta ley para los fines de este artículo.

TABLA 2. MATRÍCULA DE ALUMNOS DE NIVEL INICIAL POR JURISDICCIÓN, POR CICLO Y TIPO DE GESTIÓN PARA EL TOTAL DEL PAÍS Y CABA, EN PORCENTAJES

			Gestión	Total del País	CABA
Total de Salas ambas gestiones			Total	1.652.657	119.527
			Gestión Estatal	66,5%	43,7%
			Gestión Privada	33,4%	56,2%
Ciclo	Jardín maternal		Total	93.219	17.888
			Gestión Estatal	35,3%	40,5%
			Gestión Privada	64,6%	59,4%
	Jardín de infantes	Sala de 3 años	Total	277.828	27.733
			Gestión Estatal	58,3%	39%
			Gestión Privada	41,6%	60,9%
		Sala de 4 años	Total	579.957	35.462
			Gestión Estatal	68,9%	45,3%
			Gestión Privada	31%	54,6%
		Sala de 5 años	Total	701.653	38.444
			Gestión Estatal	71,8%	47,2%
			Gestión Privada	28,1%	52,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2013 de la DiNIECE. Ministerio de Educación de la Nación

Un aspecto fundamental refiere a la característica de la oferta educativa en relación a la duración de la jornada, lo que es clave toda vez que las instituciones educativas suelen ser uno de los mecanismos más habituales de conciliación entre la vida laboral y familiar (Esquivel *et al.*, 2012; Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Según la información disponible de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DiNIECE) para el año 2013 el 22% de los jardines maternos y el 24,1% de los jardines de infantes de la Ciudad ofrecían servicios de doble jornada, lo que demuestra el déficit de esta oferta como mecanismo de conciliación. De todos modos, es importante resaltar que de los establecimientos que brindan servicios de doble jornada el 71,3% es de gestión estatal.

La tasa de asistencia escolar, sobre todo en los niños más pequeños, difiere marcadamente por estrato socio-económico. Adicionalmente, como analizamos a continuación, la evidencia muestra diferencias en el nivel de asistencia a espacios de cuidado por edad y por tipo de gestión de acuerdo a la comuna de residencia. Esto implica que, al menos en lo que respecta a servicios de atención en primera infancia y cuidados, existen patrones de segregación espacial que acompañan los procesos de estratificación por ingresos.

4.2. Análisis de medias de ingresos per cápita familiares de las familias con niños que asisten a establecimientos de desarrollo infantil

Con el propósito de analizar empíricamente la estratificación social asociada a los servicios de cuidado y desarrollo infantil en la Ciudad de Buenos Aires a continuación se analiza, en base a información recogida por Encuesta Anual de Hogares de la CABA (EAH) del año 2013, la correlación entre nivel de ingresos, la comuna de residencia y tipo de establecimiento al que se accede.

En primer lugar se realiza un análisis de 'comparación de medias' y un análisis de 'test de diferencia de medias' de ingresos per cápita familiares (IPCF) de las familias con niños que asisten a establecimientos de desarrollo infantil, por comuna y por diferencias entre servicios públicos y privados, para observar la relación entre los ingresos familiares y el tipo de servicio al que los niños asisten. En segundo lugar se realiza un

‘modelo Logit’ a fin de establecer la significancia estadística en la correlación entre la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil y los ingresos familiares y ponderar la probabilidad de concurrencia a estos establecimientos según el nivel de ingreso familiar. El mismo nos muestra la probabilidad de asistencia a establecimientos de desarrollo infantil por nivel de ingresos familiares, permitiéndonos de ese modo completar el análisis estadístico y la puesta a prueba de la hipótesis.

Si analizamos la diferencia en las medias de ingresos familiares per cápita de los niños que asisten a los establecimientos de desarrollo infantil (públicos y privados) según nivel al que asisten (tabla 3), observamos que el ingreso per cápita promedio de las familias de niños en los primeros niveles educativos es significativamente mayor, evidenciando así que la posibilidad de desfamiliarizar su cuidado aumenta junto con los ingresos familiares.

Se trabajó con dos test de medias, por un lado se realizaron ‘test de diferencia de medias’, que se trata de un clásico test de hipótesis que busca comparar dos poblaciones y sus muestras para comparar el comportamiento de dichas poblaciones a través de los promedios de las mismas. Por otro lado, se trabajó con observaciones simples de medias de IPCF de las familias que enviaban a sus hijos a establecimientos de desarrollo infantil (el mismo se realizó por nivel educativo, comuna de residencia y tipo de gestión de los establecimientos) a fines de conocer el nivel de IPCF de los niños que asisten a cada nivel por tipo de establecimiento. La utilización de ambos tipos de test nos permitió robustecer la puesta a prueba de la hipótesis.

Se llevaron a cabo test de diferencia de medias de dos muestras para comparar el nivel de IPCF de las familias que envían a sus hijos a establecimientos de desarrollo infantil, en relación al nivel educativo, tomando los niveles: Jardín Maternal, Sala de 3 años, Sala de 4 años y Sala de 5 años, para niños y niñas de entre 45 días y 5 años de edad. Para lograr la comparación entre medias se realizaron seis test estadísticos (tres test de comparación de diferencias de medias de los niveles sala de 3, sala de 4 y sala de 5 con jardín maternal, dos test de comparación de diferencia de medias de los niveles sala de 4 y sala de 5 con sala de 3, y un test para comparar las diferencias de medias de IPCF de sala de 4 y 5). (Ver tabla 3).

TABLA 3. DIFERENCIA DE MEDIA DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIAR DE LOS NIÑOS DE LA CABA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO AL QUE ASISTEN. EN PESOS CORRIENTES PARA EL AÑO 2013

Diferencia de Medias de IPCF por nivel de escolaridad al que asiste					
	Media	Error estándar	T	Sig. (test de 2 colas)	Obs.
Diferencia entre Jardín Maternal y ...					
Sala de 3	659,23*	323,92	2,03	0,0428	285
Sala de 4	945,49***	299,07	3,16	0,0017	302
Sala de 5	1.212,8***	285,67	4,24	0,0001	356
Diferencia entre Sala de 3 y ...					
Sala de 4	286,25	239,53	1,19	0,2330	311
Sala de 5	553,57*	237,96	2,33	0,0205	365
Diferencia entre Sala de 4 y ...					
Sala de 5	267,32	218,76	1,22	0,2225	382

p ≤,05; **p ≤,01; *p ≤,001

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2013

La información que se presenta en la tabla 3 indica que la diferencia de media de IPCF de las familias que envían a sus hijos a Jardín Maternal y a Sala de 5 es estadísticamente significativa, con un valor *p* de 0,0001, por lo cual podemos afirmar que se puede observar una diferencia de IPCF notable entre las familias que envían a sus hijos a jardín maternal y las que envían a sus hijos a sala de 5 años, un patrón similar se observa entre las familias que envían a sus hijos a jardín maternal y sala de 4 años, aunque las diferencias de ingresos se reducen en un 22% respecto a la brecha entre los que asisten a Jardín Maternal y Sala de 5

años. Asimismo, la diferencia de media de IPCF entre las familias que mandan a sus hijos a jardín maternal y a sala de 3, si bien es estadísticamente significativa, se reduce notablemente.

En relación a las diferencias de medias de IPCF de las familias cuyos hijos e hijas asisten a sala de 3 y de 4 años, la misma no es estadísticamente significativa, así como tampoco lo es la diferencia de medias de IPCF de las familias que envían a los niños a sala de 4 y 5 años. Empero, la diferencia de medias de IPCF de las familias que envían a sus hijos a sala de 3 y sala de 5 sí resulta estadísticamente significativa, con un valor p de 0,02.

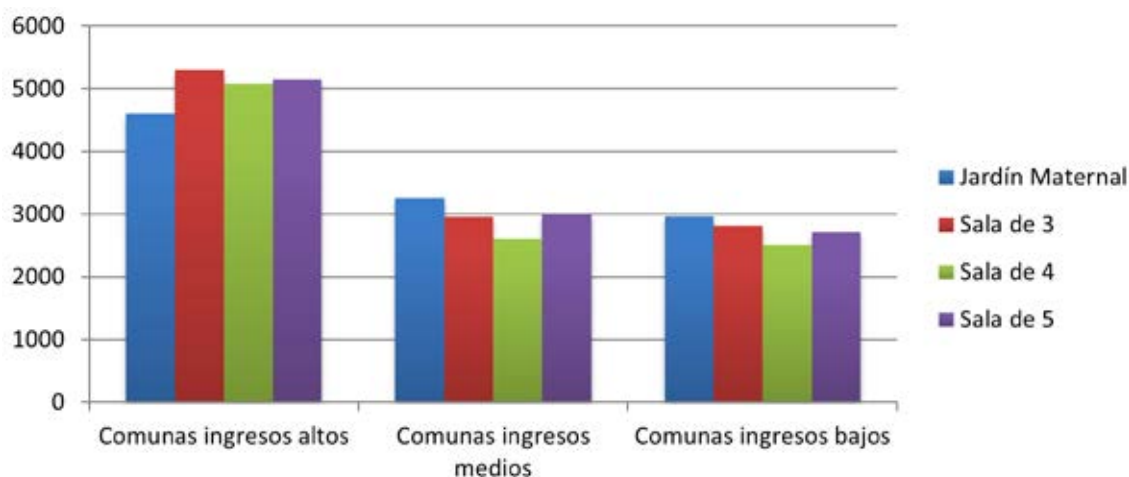
La diferencia de ingresos observada en la tabla 3 evidencia que los niños que asisten a jardín maternal en la CABA pertenecen a familias cuyo IPCF promedio es significativamente más alto que los niños que asisten a los otros niveles educativos⁸. Cuestión que puede estar explicada por el elevado costo de los jardines maternos privados y la escasa oferta pública, ya que sólo hay 15 jardines maternos de gestión pública en todo el territorio de la Ciudad.

De estos datos se desprende también que a medida que se acerca la edad obligatoria de asistencia escolar los ingresos familiares de los niños que asisten a los establecimientos decrece. Esto podría ser explicado en parte por el impacto de la obligatoriedad escolar a partir de los 5 años que genera que, a medida que se aproxima la edad de ingreso obligatorio, entren compulsivamente al sistema educativo niños y niñas de familias de menores ingresos y a su vez, que de todos los niveles educativos del nivel inicial, la sala de 5 años es la que cuenta con mayor cantidad de establecimientos de gestión pública⁹.

La evidencia sugiere que hay una relación entre el nivel de ingresos familiares y el tipo de establecimiento al que asisten los niños; cuestión que influye sobre las opciones de las familias de resolver el cuidado de sus hijos por fuera del hogar.

Al analizar la evidencia observando las diferencias por tipo de comuna (entre comunas de ingresos altos, medios y bajos), surge que las diferencias en los ingresos familiares en relación al nivel educativo tienden a mantenerse, y que los ingresos varían ampliamente entre las comunas de mayores ingresos y de menores ingresos de la ciudad, como se observa en el gráfico 4. No obstante, encontramos algunos datos contra-intuitivos. Por ejemplo se observa que los niños de las comunas de ingresos bajos asisten más al jardín maternal que los niños de las comunas de ingresos medios. Esto puede estar explicado en parte por el sesgo generado en la interpretación de la pregunta «¿qué nivel está cursando actualmente?» de la EAH, que no distingue entre establecimientos de desarrollo infantil de tipo educativo y asistencial, y en parte por la caída del número de observaciones cuando trabajamos por nivel educativo y comuna de residencia. Sin embargo, los niños de comunas de ingresos altos y medios asisten más al resto de los niveles que los niños de las comunas consideradas pobres.

GRÁFICO 4. MEDIAS DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR POR TIPO DE COMUNA, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO AL QUE ASISTEN LOS NIÑOS DE LA CABA. INGRESOS EN PESOS CORRIENTES AÑO 2013



Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2013

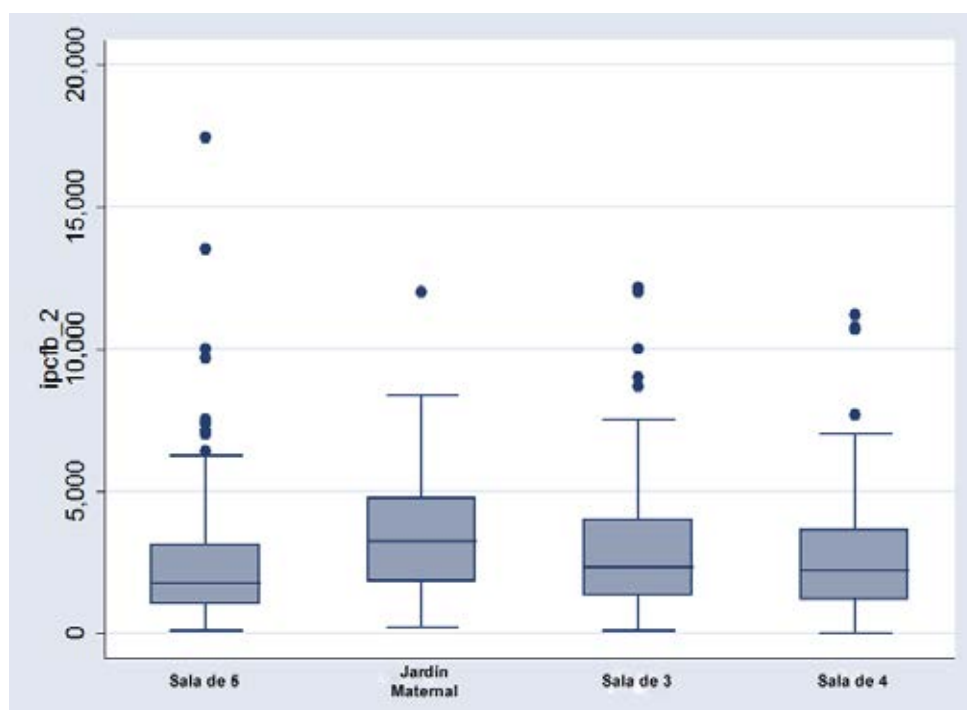
⁸ 22,2% en comparación con sala de 3; 34,7% en comparación con sala de 4 y 48,4% en comparación con sala de 5.

⁹ Hasta el 2014 la edad de ingreso obligatorio era de 5 años.

En el caso de la asistencia a Jardín Maternal de los niños de las comunas de ingresos altos, puede considerarse la posibilidad de que esta situación de menor participación en relación con la participación en salas de 3 años, sea explicada por la opción de no enviar a los niños pequeños al jardín en los primeros años de vida y resolver el cuidado de los mismos a través de contratación de niñeras o por medio de la familia (Faur, 2014; Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF, 2012). Asimismo, la participación en Jardín Maternal de los niños de las comunas de ingresos altos es mayor que en el resto de las comunas.

En el gráfico 5 observamos la distribución de los ingresos de las familias por nivel educativo. Se advierte, como mencionamos más arriba, que el ingreso medio más elevado lo tienen las familias que envían a sus hijos al jardín maternal, seguido de la sala de 3, luego sala de 4 y, por último, la sala de 5. A su vez, también encontramos que los ingresos más elevados de cada grupo también siguen el mismo patrón.

GRÁFICO 5. DIAGRAMA DE CAJAS DE COMPARACIÓN DE MEDIAS DE IPCF POR NIVEL EDUCATIVO¹⁰



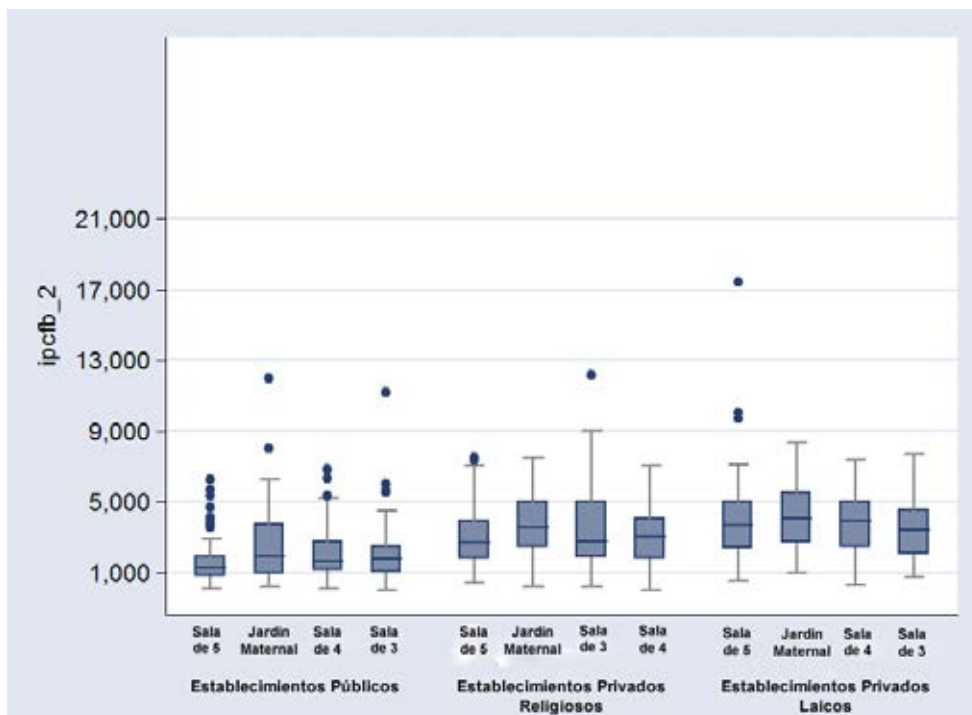
Fuente: elaboración propia en base a EAH 2013

Cuando analizamos ingresos medios por tipo de establecimiento y nivel educativo, parece sostenerse el patrón por el cual el tipo de establecimiento al que asisten los niños varía en relación a los ingresos medios de las familias, siendo menores en establecimientos públicos, mayores en establecimientos privados laicos e intermedios en privados religiosos (ver gráfico 6). A su vez, los ingresos familiares medios son mayores en las familias con niños en Jardín Maternal en todos los tipos de establecimiento, redundando en lo que señalábamos al comienzo respecto a que son los niños pertenecientes a familias con mayores ingresos las que más concurren a establecimientos de desarrollo infantil desde temprana edad (ver tabla 4).

La comuna de procedencia también limita las opciones sobre el tipo de establecimiento de desarrollo infantil, no obstante es posible que los niños concurren a establecimientos alejados de sus hogares. Por ello, para poder evidenciar la correlación entre ingreso y tipo de establecimiento debemos utilizar información a nivel de los hogares. Como muestra el gráfico 7, los ingresos familiares promedio en las familias que envían a sus niños a establecimientos privados son mayores a los de las familias que concurren a establecimientos públicos, y estos ingresos a su vez son en general mayores en las comunas de ingresos altos.

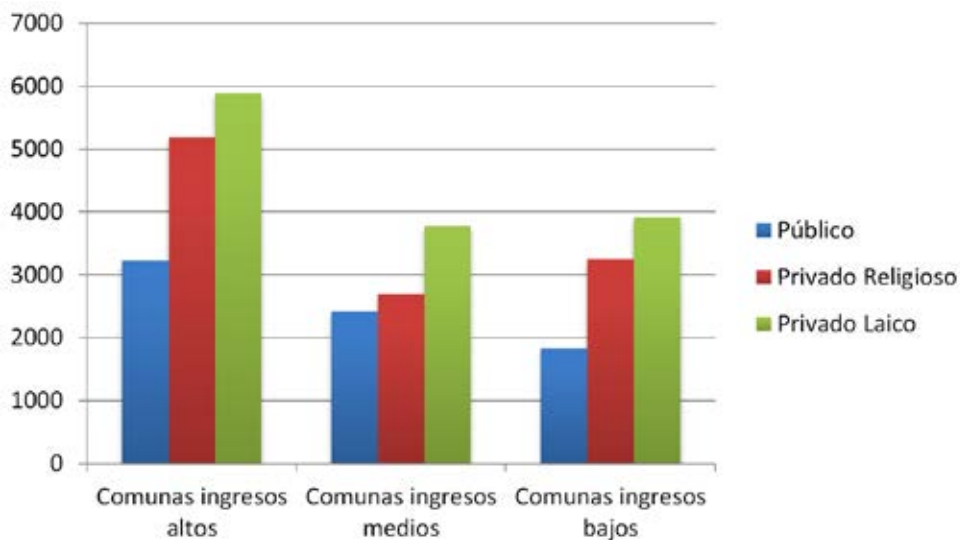
¹⁰ El orden de presentación de los diagramas de cajas del gráfico 5 se debe al modo en que fueron codificadas las variables en la EAH 2013.

GRÁFICO 6. DIAGRAMA DE CAJAS DE COMPARACIONES DE MEDIAS DE IPCF DE LAS FAMILIAS POR NIVEL EDUCATIVO Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO (TODAS LAS COMUNAS)¹¹



Fuente: elaboración propia en base a EAH 2013

GRÁFICO 7. MEDIAS DE IPCF DE LAS FAMILIAS POR TIPO DE COMUNA Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO (TODOS LOS NIVELES)



Fuente: elaboración propia en base a EAH 2013

Otra distinción relevante se da entre establecimientos privados religiosos y establecimientos privados laicos. Los primeros suelen ser subvencionados por el Estado, por lo que son en general más baratos que

¹¹ El orden de presentación de los diagramas de cajas del gráfico 6 se debe al el modo en que fueron codificadas las variables en la EAH 2013.

los laicos. Por ello, la distinción entre unos y otros es relevante, sobre todo para identificar sectores medios que optan por salir del sistema público (o no consiguen bancos en este) y no tienen recursos suficientes para acceder a cualquier establecimiento privado¹². La evidencia disponible sostiene esta distinción ya que es clara la correlación entre tipo de comuna, nivel de ingresos de las familias y tipo de establecimiento: las familias que concurren a establecimientos públicos tienen ingresos ligeramente inferiores a aquellas que concurren a establecimientos privados religiosos y estas, a su vez, tienen ingresos ligeramente inferiores a las que concurren a establecimientos privados laicos (ver tabla 4).

TABLA 4. COMPARACIÓN DE MEDIAS DE IPCF DE LAS FAMILIAS POR NIVEL EDUCATIVO Y TIPO DE ESTABLECIMIENTO (TODAS LAS COMUNAS). EN PESOS CORRIENTES DEL AÑO 2013

Nivel educativo	Tipo de establecimiento	IPCF promedio simple
Jardín Maternal	Público	2.494,7
	Privado Religioso	3.636,7
	Privado Laico	4.717,7
Sala de 3	Público	2.142,8
	Privado Religioso	3.843,2
	Privado Laico	4.149,2
Sala de 4	Público	2.026,3
	Privado Religioso	2.926,3
	Privado Laico	3.945,7
Sala de 5	Público	1.562,4
	Privado Religioso	3.363,4
	Privado Laico	4.498,9

Fuente: elaboración propia en base a EAH 2013

Al realizar un test de diferencia de medias para observar las diferencias de IPCF de las familias por tipo de establecimiento educativo al que envían a los niños, observamos que la diferencia presentada en el tabla 5 se mantiene, con una significancia estadística alta (con un valor p de 0,001) para la diferencia entre todos los casos (tabla 5). En este caso se realizaron 12 test estadísticos: test diferencia de medias de IPCF entre establecimientos públicos y privados religiosos; entre establecimientos públicos y privados laicos; entre establecimientos privados religiosos y privados laicos, todos estos para los cuatro niveles educativos (jardín maternal, sala de 3, sala de 4 y sala de 5).

TABLA 5. DIFERENCIAS DE MEDIAS DE IPCF DE LAS FAMILIAS POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO Y NIVEL EDUCATIVO (TODAS LAS COMUNAS)

Diferencia de Medias de IPCF por tipo de establecimiento al que asiste						
Tipo de establecimiento	Nivel	Media	Error estándar	T	Sig. (test de 2 colas)	Obs.
Diferencia entre Público y ...						
Privado Religioso	Jardín Maternal	2.756,86***	235,09	11,72	0,0001	78
	Sala de 3	2.624,18***	201,45	13,03	0,0001	116

¹² Esta apreciación debe ser completada con estudios que analicen en qué medida la religiosidad de las familias es un importante factor que influye en la preferencia entre colegios religiosos-subsuccionados y colegios laicos (públicos o privados); lamentablemente no contamos con datos para poder ponderar esta cuestión.

	Sala de 4	2.322,08***	148,34	15,65	0,0001	130
	Sala de 5	2.003,28***	128,78	15,55	0,0001	183
Privado Laico	Jardín Maternal	3.599,52***	306,01	11,76	0,0001	119
	Sala de 3	2.676,22***	177,28	15,09	0,0001	113
	Sala de 4	2.553,20***	193,31	13,21	0,0001	117
	Sala de 5	2.125,95***	161,55	13,16	0,0001	169
Diferencia entre Privado Religioso y ...						
Privado Laico	Jardín Maternal	4.441,71***	401,22	11,07	0,0001	79
	Sala de 3	3.972,15***	328,57	12,08	0,0001	79
	Sala de 4	3.336,17***	229,84	14,51	0,0001	81
	Sala de 5	3.834,5***	299,31	12,81	0,001	84

***p ≤,001

Fuente: elaboración propia en base a EAH 2013

Observamos también que las diferencias de IPCF en relación al tipo de establecimiento varían por nivel educativo, siendo en la comparación entre los tres casos mayores la diferencia de IPCF para jardín maternal que para sala de 5 años.

4.3. Modelo *Logit* sobre el impacto del nivel de ingresos per cápita familiar en la probabilidad de asistencia a establecimientos de desarrollo infantil

Con el objeto de verificar si la correlación entre la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil y el nivel de ingresos familiares tiene significancia estadística se llevó a cabo un modelo *Logit*. A continuación describiremos las variables utilizadas en este modelo.

Variable dependiente

La variable dependiente es la *asistencia a establecimiento de desarrollo infantil*.

En base a la pregunta: ¿qué nivel está cursando actualmente? (variable «e6») aplicada a niños de entre 45 días y 5 años, se construyó una variable dicotómica («e6a») que marca la condición de estar o no concurrendo a un establecimiento educativo para todos estos niveles.

Variable Independiente

Ingreso per Cápita Familiar: La principal variable independiente es el ingreso per cápita familiar (variable «ipcfb_2») de las familias que envían a los niños a establecimientos educativos. Esta variable, como hemos visto a lo largo del trabajo, reviste de importancia para analizar la estratificación de los servicios de cuidado y desarrollo infantil en la CABA.

Variables de control

El modelo se controló por dos variables¹³: Tipo de Hogar y Sexo.

Tipo de Hogar: se utilizó esta variable (tipoho) para observar si existían diferencias en la asistencia de los niños a los establecimientos de desarrollo infantil según la composición familiar. Para poder utilizar esta variable como variable de control, se tuvo que integrar las bases de datos de la EAH individual con la EAH

¹³ Las variables de control posibles a utilizar para este estudio se encuentran condicionadas a las variables incorporadas en la EAH. Por ello, en base a la información disponible se procuró utilizar las variables más relevantes en términos teóricos.

hogares y así construir una única base de datos que integrara información a nivel individual con información sobre los hogares.

Sexo: en el modelo se buscaba observar si había diferencia en la asistencia a establecimientos educativos en base al sexo de niños y niñas de entre 45 días y 5 años que asisten a estos establecimientos.

Debido a que nuestra variable dependiente es categórica (asistencia a establecimiento de desarrollo infantil) y nuestra principal variable independiente (IPCF) es continua, se optó por un modelo de regresión logística que nos permitiera observar la significancia estadística de la relación entre estas variables y realizar un cálculo de probabilidades de asistencia a establecimientos en base al IPCF.

Es importante tomar en consideración una serie de aspectos en relación a la evidencia. El análisis estadístico se hizo en base a la EAH 2013 (última disponible al momento de la investigación). Debido a que el cuestionario tiene por objetivo recabar diversa información que permita obtener un panorama general de la situación socioeconómica y las condiciones de vida de las personas que viven en la ciudad de Buenos Aires, las preguntas referidas a escolaridad son escasas y si bien permitieron observar la participación de los niños a los distintos niveles de escolaridad, no permitieron identificar entre servicios de tipo educativo o asistencial –cuestión que queda sujeta a la interpretación de la persona entrevistada pudiendo generar sesgos en la información–. En esta línea, cuando se realizó el modelo *logit* la idea principal era utilizar como variables de control el nivel educativo de la madre y de ambos padres, y si los jefes de hogar de los niños que asisten a establecimientos están empleados en el sector formal o informal, pero por el diseño del cuestionario fue imposible trabajar con estas variables, cuestión que hubiera resultado ser un aporte valioso para el análisis estadístico.

4.3.1. Modelo logit

El modelo muestra que el coeficiente de la relación entre las variables «asistencia a establecimientos de desarrollo infantil» e «IPCF» es positivo, lo que indica que el aumento en el ingreso familiar aumenta la probabilidad de que los niños y niñas concurren a un establecimiento de desarrollo infantil. A su vez, este efecto es estadísticamente significativo, con un valor *p* de 0,001 (tabla 6).

TABLA 6. MODELO LOGIT. NIVEL DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIAR Y LA PROBABILIDAD DE ASISTENCIA A ESTABLECIMIENTOS DE DESARROLLO INFANTIL

Modelo Logit. Asistencia a Establecimientos de desarrollo infantil	
IPCF (ipcfb_2)	0,0018*** (0,001)
Comuna	0,0311* (0,015)
Tipo de Hogar (tipoho)	0,0159 (0,035)
Sexo	0,0922 (0,120)
Constante	-0,736 (0,247)
Pseudo R ₂ : 0,030 Número de observaciones: 1.154	

Errores Estándar entre paréntesis. **p* ≤ 0,05; ***p* ≤ 0,01; ****p* ≤ 0,001

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2013

Para calcular el efecto del ingreso sobre la probabilidad de asistir a un establecimiento de desarrollo infantil se utilizan los *logits* de las probabilidades binomiales, como establece la siguiente fórmula:

$$\text{logit}(\rho_i) = \ln \left(\frac{\rho_i}{1-\rho_i} \right) = \beta_0 + \beta_1 X_{ii}$$

Donde ρ_i es igual a la suma de los productos entre los coeficientes de la variable independiente y la constante y los valores asignados a la variable independiente y la constante para la simulación. En la tabla 7 se muestran los valores utilizados:

TABLA 7. SUMA DE LOS PRODUCTOS DE LOS COEFICIENTES DE LA VARIABLE IPCF Y LA CONSTANTE PARA LA SIMULACIÓN DEL CÁLCULO DE PROBABILIDADES

	Coeficientes	Valores	Sumaproducto
IPCF	0,0001818	3.300	-0,1639043
Constante	-0,76384430	1,00	
IPCF	0,0001818	12.000	3,78115570
Constante	-0,76384430	1,00	

Fuente: Elaboración propia en base a EAH 2013

El valor de para un ingreso familiar estimado de 3.300\$ es de -0,1639043, por ello el cálculo de la probabilidad de concurrencia a un establecimiento de desarrollo infantil es:

$$\text{logit}(\rho_i) = \ln \left(\frac{-0,1639043}{1-(-0,1639043)} \right) = 0,45911541$$

Y el valor de para un ingreso familiar estimado de 12.000\$ es de 1,41775570, por ello el cálculo de la probabilidad de concurrencia a un establecimiento de desarrollo infantil es:

$$\text{logit}(\rho_i) = \ln \left(\frac{1,41775570}{1-(1,41775570)} \right) = 0,80498634$$

En base al modelo se puede estimar entonces que si una familia en 2013 tenía un ingreso per cápita familiar de 3.300\$ la probabilidad de que su hijo de entre 45 días y 5 años asistiera a un establecimiento de desarrollo infantil era de un 46%. Si en cambio la familia tenía un ingreso per cápita familiar de 12.000\$, la probabilidad de asistencia era del 80%.

5. DISCUSIÓN

Podemos afirmar que a mayor nivel de ingresos familiares mayores son las probabilidades de asistencia a establecimientos de desarrollo infantil en la primera infancia, lo cual corrobora nuestra hipótesis principal.

En relación a las variables de control observamos que ni el tipo de hogar al que pertenecen los niños, ni el sexo de los mismos tiene efectos estadísticamente significativos en la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil. Un aspecto ya señalado que la evidencia corrobora, es que los niños que asisten a jardines maternos provienen de familias con mayores IPCF promedio que los niños que asisten a los demás niveles (sala de 3, 4 y 5). También se observa que a medida que se acerca la edad de escolaridad obligatoria (sala de 4 y 5) la media de IPCF promedio de las familias disminuye notablemente. Esto da indicios de que los niños de menores ingresos ven retrasado su ingreso a establecimientos de desarrollo infantil, y con ello se retrasan sus oportunidades de recibir estímulos pedagógicos desde la primera infancia, lo que coadyuva a la reproducción de las desigualdades sociales.

Por último, el modelo *logit* demostró que la correlación entre los ingresos familiares y la probabilidad de que los niños asistan a establecimientos de desarrollo infantil es estadísticamente significativa y que el «tamaño del efecto» es sustantivamente relevante.

Cuando se observa que de los niños y niñas que asisten al nivel inicial en la Ciudad, más de la mitad lo hace en establecimientos privados, se evidencian por un lado, la falta de servicios educativos de gestión estatal para este tramo etario, y por otro lado, la desigualdad de oportunidades de acceso a estos servicios dependiendo del nivel de ingresos familiares.

El análisis estadístico en base a la asistencia de niños y niñas a los servicios de cuidado y primera infancia permite corroborar la hipótesis al demostrar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil funcionan como mecanismos de reproducción de la estratificación social en la CABA. La evidencia fue contundente:

- Los niños que asisten a jardín maternal pertenecen a familias de ingresos más altos que los que asisten a los demás niveles, observándose que los niños de familias de menores ingresos aumentan su asistencia a medida que se acerca la edad de escolaridad obligatoria.
- Los niños de comunas más pobres asisten más a establecimientos de gestión pública mientras los niños de comunas de ingresos altos asisten más a establecimientos de gestión privada.
- En todos los grupos de comunas (comunas de ingresos altos, comunas de ingresos medios, comunas de ingresos bajos) se presenta la tendencia a que los niños de familias de mayores ingresos concurren a establecimientos privados laicos, los niños de familias de ingresos medios asistan a establecimientos privados religiosos y los niños de familias de menores ingresos asistan a establecimientos de gestión estatal.
- La relación entre la asistencia a establecimientos de desarrollo infantil y el nivel de ingresos familiares es estadísticamente significativa, lo que implica que las probabilidades de asistencia a un establecimiento de desarrollo infantil aumentan a medida que aumentan los ingresos familiares.

Todo esto da indicios de que los niños de menores ingresos ven retrasado su ingreso a establecimientos de desarrollo infantil, y con ello se retrasan sus oportunidades de recibir estímulos pedagógicos desde la primera infancia, lo que genera una brecha en las oportunidades a futuro en los mismos. Esto, concomitantemente, repercute en la capacidad de las familias de resolver el problema del cuidado de los niños pequeños lo que a su vez limita las posibilidades de las mujeres de liberar parte de su tiempo, que podría permitirles participar en el mercado de empleo –que a su vez contribuiría a mejorar las condiciones económicas de las familias de menores recursos–. Ante esta evidencia, consideramos que es necesario replantearnos la actual organización social del cuidado y con ello el diseño de los servicios que desde el Estado se proveen (y se regulan, en el caso de los ofrecidos en el mercado) que tienen por fin garantizar el desarrollo integral infantil y la desfamiliarización –aunque parcial– del cuidado de niños y niñas.

Si bien el debate a nivel regional sobre la importancia de fortalecer y expandir este tipo de políticas ha penetrado en las agendas públicas nacionales, siendo los casos más emblemáticos el uruguayo, el chileno y el costarricense (Blofield y Martínez Franzoni, 2014), en Argentina que paradójicamente tiene un Estado de bienestar históricamente activo y una tradición en materia de servicios educativos públicos desde el nivel inicial, el problema del cuidado de los niños pequeños se ha incorporado tíbiamente en el repertorio de la agenda pública local. Esto conlleva una serie de problemáticas no sólo en el plano familiar individual, donde las mujeres son las que realizan mayor parte de las tareas de cuidado y los niños ven afectado su desempeño escolar, sino que también en el plano social, puesto que no brindar las mismas oportunidades de base a todos los niños –tanto por problemas de acceso o por calidad de los servicios destinados a estos–, refuerza y reproduce la herencia social, cuestión que profundiza el problema de la estratificación y segmentación social a futuro. Por esto, y en consonancia con las lecciones de Esping-Andersen (2010) y Pallier (2011) en base al desarrollo del tema en los países industrializados, se considera que para lograr un reparto equitativo y viable de las cargas que pesan en nuestras sociedades es necesario redoblar los esfuerzos en materia de inversión en primera infancia.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADDABBO, T. y DI TOMMASO, M. L. (2014). *Children well-being and family characteristics in Italy*. International Association for Feminist economist.
- BARNETT, W. S. (2013). *Long-term effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School outcomes*, 5(3), 25-50. DOI: 10.2307/1602366.
- BATTHYÁNY, K. (2015). *Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay*.

- BLOFIELD, M. y MARTÍNEZ FRANZONI, J. (2014). *Una década de cambios en las relaciones entre vida familiar y laboral: mayor corresponsabilidad estatal; incipiente corresponsabilidad paterna*. Cepal.
- BUDLENDER, D. (2008). *The Statistical Evidence on Care and Non-Care Work across Six Countries* (4).
- ENGLAND, P., BUDIG, M. y FOLBRE, N. (2002). "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work". *Social Problems*, 49(4), 455-473. DOI: 10.1525/sp.2002.49.4.455.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de Bienestar* (Pensament). Valencia: Institutio Alfons el Magnanim.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2008). "The three political economies of the welfare state". *Canadian Review of Sociology/Revue canadienne de sociologie*, 26(1), 10-36. DOI: 10.1111/j.1755-618X.1989.tb00411.x.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2010). *The incomplete revolution. Adapting to women's new roles* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. y PALIER, B. (2011). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Editorial Ariel.
- ESQUIVEL, V. (2009). "Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires". En *Seminario virtual de Especialización en género, economía y desarrollo en el contexto de la crisis* (pág. 70). Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- ESQUIVEL, V. (2012). "El cuidado infantil en las familias. Un análisis en base a la Encuesta de Uso del Tiempo de la Ciudad de Buenos Aires". En V. ESQUIVEL, E. FAUR y E. JELIN (eds.), *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el Estado y el Mercado* (págs. 73-106). Buenos Aires: IDES.
- ESQUIVEL, V., FAUR, E., y JELIN, E. (2012). *Las lógicas del cuidado infantil. Entre las familias, el estado y el mercado*. Buenos Aires: IDES.
- FAUR, E. (2014). *El cuidado infantil en el Siglo XXI. Mujeres malabaristas en una sociedad desigual*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno editores.
- FELFE, C., NOLLENBERGER, N., y RODRÍGUEZ-PLANA, N. (2012). *Can't Buy Mommy's Love? Universal Childcare and Children's Long-Term Cognitive Development*.
- HASKINS, R. (1989). "Beyond metaphor: The efficacy of early childhood education". *American Psychologist*, 44, 274-82. DOI: 10.1037/0003-066x.44.2.274.
- LOCURTO, C. (1991). Beyond IQ in preschool programs? *Intelligence*, 7, 73-104.
- MARZONETTO, G. (2016). *Educación Inicial y servicios asistenciales para la primera infancia en la Ciudad de Buenos Aires: derechos universales, servicios estratificados* (Documentos de Trabajo núm. 93). Buenos Aires.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y UNICEF. (2012). *Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia 2011, 2012*.
- PAKULSKI, J. (2006). "Social Stratification". En B. TURNER (ed.), *The Cambridge Dictionary of Sociology*. New York: Cambridge University Press.
- PAUTASSI, L. y ZIBECCHI, C. (2010). "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencia condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias". *Políticas Sociales*, núm. 159. Santiago de Chile.
- RAZAVI, S. (2007). *The Political and Social Economy of Care in a Development Context* (núm. 3). Geneva.
- RAZAVI, S. (2011). "Rethinking Care in a Development Context: An Introduction". *Development and Change*, 42(4), 873-903. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2011.01722.x.
- RITZER, G. y MICHAEL, R. (2011). *The concise encyclopedia of sociology*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell ed. DOI: 10.1002/9781444392654.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2015). "El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado". *Políticas Públicas y derecho al cuidado* núm. 2. Buenos Aires, Argentina.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. y Marzonetto, G. (2015). "El trabajo de cuidado remunerado: Estudio de las condiciones de empleo en la educación básica y en el trabajo en casas particulares". *Políticas Públicas y derecho al cuidado* núm. 2. Buenos Aires.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. y PAUTASSI, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. (Rodríguez Enriquez y Pautassi, eds.). Buenos Aires, Argentina: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género: ELA.
- SOJO, A. (2011). *De la evanescencia a la mira: El cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina*. Santiago de Chile.
- STAAB, S. y GERHARD, R. (2011). "Putting Two and Two Together? Early Childhood Education, Mothers' Employment and Care Service Expansion in Chile and Mexico". *Development and Change*, 42(4), 1079-1107. DOI: 10.1111/j.1467-7660.2011.01720.x.
- SUNKEL, G. (2006). "Políticas Familiares y Regímenes de Bienestar en América Latina", en *Reunión de Expertos en Gestión y Financiamiento de las Políticas que Afectan a las Familias* (pág. 12). Santiago de Chile: CEPAL.
- UNICEF. (2014). *Building Better Brains: New frontiers in Early Childhood development*.
- ZASLOW, M. (1991). "Variation in child care quality and its implications for children". *Journal of Social issues*, 47(2), 125-39. DOI: 10.1111/j.1540-4560.1991.tb00291.x.



Referéndum constitucional en Italia y plebiscito territorial en Brasil. Un enfoque sistémico de gobernanza

Constitutional referendum in Italy and territorial plebiscite in Brazil. A Systemic Governance Approach

Josep Pont Vidal
Universidade Federal do Pará (UFPA)
josevidal@ufpa.br

RESUMEN

La gobernanza en sus diversas extensiones y fundamentada en los recursos teóricos habituales, presenta limitaciones operativas observacionales que se manifiestan en el direccionamiento político y administrativo, y que se ponen de manifiesto en la política y el territorio. La hipótesis que sostenemos es que la gobernanza en su plano operativo ha de sostenerse la observación y análisis de los cambios funcionales de la sociedad que se manifiestan en diversos planos. La idea de «gobernanza sistémica» posibilita la capacidad conceptual de las diversas operaciones de las áreas de conocimiento, y abre posibilidades operativas de integrar los sistemas administrativo y político con el territorio con el subjetivo. Ilustramos las limitaciones de la gobernanza política habitualmente utilizada con dos casos: el referéndum constitucional en Italia (2016) y un plebiscito territorial en Brasil (2011).

PALABRAS CLAVE

Teoría de sistemas autorreferenciales, funcionalismo-constructivista, sistema político-administrativo, territorio, gobernanza sistémica.

ABSTRACT

Governance in its various extensions and based on the usual theoretical resources presents observational operational limitations that are manifested in the political and administrative direction, and which are revealed in politics and territory. The hypothesis we hold is that governance at its operational level must be sustained in the functional changes of society manifested in different planes. The idea of «systemic governance» enables the conceptual capacity of the various operations in the areas of knowledge and opens up operational possibilities of integrating the administrative and political systems with the territory with the subjective one. We illustrate the limitations of political governance usually used with two cases: the constitutional referendum in Italy (2016) and a territorial plebiscite in Brazil (2011).

KEYWORDS

Theory of self-reference systems, functionalist-constructivist, political and administrative system, territory, systemic governance.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA GOBERNANZA SISTÉMICA. 1.1. POLÍTICA Y TERRITORIO. 1.2. DIRECCIONAMIENTO ESTATAL Y GOBERNANZA. 1.3. DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL DE LA SOCIEDAD Y OPERACIONES. 1.3.1. Diferenciación funcional y «triple diferenciación». 2. GOBERNANZA SISTÉMICA: PREMISAS TEÓRICO-CONCEPTUALES CONFIGURADORAS.

2.1. SISTEMA E INTEGRACIÓN. 3. GOBERNANZA POLÍTICA Y TERRITORIO: ITALIA Y BRASIL. 3.1. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL EN ITALIA. 3.1.1. Antecedentes. 3.1.2. Resultados. 3.1.3. Análisis sistémico. 3.2. PLEBISCITO SECESIONISTA EN BRASIL (REGIÓN AMAZÓNICA). 3.2.1. Antecedentes. 3.2.2. Resultados. 3.2.3. Análisis sistémico. 3.2.4. Unas conclusiones. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La gobernanza es concebida como el instrumento en el que se depositan las expectativas para la gestión y el gobierno de las políticas públicas, los cambios de formas de intervención pública y como paradigma del Estado para la regulación del conflicto social, o en una expresión resumida: «todas las formas básicas de la coordinación de la acción» (Mayntz, 2009:45). En sus diversas definiciones aparecen de forma constante en las publicaciones tres nociones centrales, *complejidad*, *dinámica* y *diversidad*. La teoría moderna de sistemas –o teoría neosistémica– sintetiza, profundiza y modifica sensiblemente estas nociones, y las amplía con el concepto central de *autoorganización*.

En este trabajo asumimos como punto de partida conceptual la perspectiva neosistémica. En esta es posible, al menos, diferenciar dos paradojas o problemas centrales en torno a esta teoría, uno de carácter teórico y otro operativo-observacional.

Por un lado, la teoría sistémica de gobernanza de Niklas Luhmann se confronta con la nueva teoría de la gobernanza y con las nociones conceptuales de «autonomía» y «autodirección» de la sociedad (*Selbststeuerung*) (Willke, 2014; Mayntz; Scharpf, 1995), «*self-governance*» (Kooiman, 2003:92), «*interactive governance*» (Kooiman, *et al.* 2008)¹, «*network governance*» (Manna, 2010), y «*evolutionary governance*» (Beunen, *et al.* 2015). Sin embargo, debido a la propia lógica de la sociedad con las nociones de autoorganización y autonomía, contrastan con el concepto de Luhmann de autorreferencialidad (y que incluye el «cierre operativo»²) que compone los sistemas sociales complejos. En base a ello, es posible llegar a la conclusión de que no es posible iniciar un direccionamiento de la sociedad del exterior, sino que debe iniciarse en su interior, por lo que resulta superfluo referirse a formas externas de gobernanza.

Por otro, el contexto externo de la gobernanza dos fenómenos recientes han impactado en su concepción: la aparición de la crisis económica y financiera mundial en el año 2007 y la libre competencia asociada, y el modelo de «autorregulación del mercado». Mientras que el primero, ha tenido impactos y secuelas sociales que siguen todavía vigentes, y que han conducido a que la gobernanza (y la teoría de la dirección³) se encuentre en una situación de escepticismo, crisis, o inmersa «en un montón de ruinas» (Willke, 2014). Ambos modelos han producido profundas asimetrías y huellas en todas las sociedades en las prácticas y modelos de gobernanza han sembrado decepción, de tal forma que se manifiesta una confusión y resignación generalizadas. Los modelos de gobernanza económica y planificación están totalmente desacreditados, al igual que también lo están los modelos que se basan exclusivamente en el mercado. Estas limitaciones se han puesto de manifiesto en múltiples ocasiones en las sociedades occidentales y las ilustramos con dos ejemplos recientes: el referéndum de Italia (2016) y un plebiscito secesionista en Brasil (2011). Una respuesta adecuada a las limitaciones teóricas de este tipo de descripción y de extensión de la gobernanza en las diversas áreas de conocimiento, solo puede provenir de un replanteamiento conceptual y operativo del término.

En esta situación aparece necesario un debate teórico en la teoría de la gobernanza (que diferenciamos de la teoría del estado)⁴ con el objetivo de clarificar la complejidad del término y que implique repensar ideas de autoorganización y autorregulación desde una perspectiva que la diferencie de las propuestas clásicas de gobernanza política, basada solo en la descripción normativizada de la coordinación entre actores e instituciones.

La hipótesis sustantiva que planteamos en este trabajo puede resumirse como el concepto de gobernanza en su plano operativo ha de sostenerse en los cambios funcionales de la sociedad que se manifiestan

¹ También se vincula en relación con las políticas públicas (SORENSEN; Triantafillou, 2009).

² El concepto de «cierre operativo» (*Operative geschlossenheit*) es central en la descripción autorreferencial de Luhmann. También ha sido de los más controvertidos.

³ La palabra inglesa *governance* se equiparó con *governing* (como forma procedimental de gobernar). En Alemania se ha utilizado indistintamente el término inglés *governance* utilizándose como sinónimo de *Steuerungstheorie* (teoría de la dirección). Thomas Gawron, *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz: zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*, 2010.

⁴ Jörg KLAWITTER, *Staatstheorie als Steuerungstheorie?* 1992: Staatstheorie als Steuerungstheorie? Vorüberlegungen im Hinblick auf ein staatsrechtlich fundiertes, akteurzentriertes und verhandlungsorientiertes Netzwerk polyzentrischer Gesellschaften.

en diversos planos, los cuales habitualmente han sido observados de forma limitada e imprecisa. Su observación debe configurarse a partir de:

- *Primero*, con la observación e inclusión de los cambios en los sistemas funcionales sociales.
- *Segundo*, que incluya una concepción diferenciadora que contemple la conexión entre territorio y política.
- *Tercero*, que en la lógica neosistémica se asuman los procesos de autoorganización de la sociedad.

La exposición que sigue a continuación sigue este orden, en primer lugar, exponemos los fundamentos de la gobernanza sistémica cuyas fuentes provienen de la teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhmann y las aportaciones posteriores de Helmut Willke, en particular analizamos la vinculación con el territorio y la política. En la parte segunda presentamos la idea de una gobernanza sistémica procesual que puede ser operativa para futuras observaciones de fenómenos políticos y que posibilite un vínculo conceptual y operativo con el territorio. Por último, a modo de ilustración, exponemos la relación entre los conceptos y variables con los casos de Italia y Brasil.

1. FUNDAMENTOS TEÓRICO-CONCEPTUALES DE LA GOBERNANZA SISTÉMICA

La crisis económico-financiera iniciada en el año 2007 ha contribuido a un «desprendimiento» de las capacidades de la gobernanza, al poner de manifiesto la limitada capacidad de gestión efectiva interna (endógena) para hacer frente a los desafíos exógenos, de tal forma que este tipo de fenómenos se han convertido en permanentes. Estudios destacan la «merma de performance directiva del gobierno» (Poblete, 2014:27), cuyos síntomas de «ingobernabilidad» en las sociedades occidentales ya fueron visibles en las últimas décadas del siglo pasado (Luhmann, 1981)⁵.

En la perspectiva teórica sistémica, las sociedades se presenta de forma heterárquica fundada a partir de las semánticas directrices de los diversos sistemas sociales («sin centro» y «sin vértice»). La sociedad no se concibe más en términos jerárquicos (clase sociales) sino como «policéntrica» (Willke, 1997; 1996; 1992) o «funcionalmente policéntrica», o sea, un funcionamiento de los diversos sistemas (educativo, político, jurídico) en que sus funciones son ejercidas en forma de red, con «direccionamiento descentralizado» (Glagow; Willke, 1987) y en la que cada sistema funciona a según su propia lógica.

1.1. Política y territorio

El sistema político contemporáneo está sujeto y condicionado también por una serie de mecanismos ineficaces que interfieren en su éxito o fracaso, como son la burocracia parlamentaria o la incapacidad de los partidos de asumir los cambios estructurales internos necesarios. En la concepción de sistema autorreferencial, la política posee la capacidad de dirección (o de gobernanza) con la creación de sus propias operaciones y estructuras, y de las formas en que observa su entorno, los códigos utilizados o la función del sistema político (Gonnet, 2010; Hellmann; Fischer; Bluhm, 2003; Holz, 2003).

Fenómenos políticos recientes han mostrado la limitación de la capacidad de gobernanza por parte del gobierno y su conexión con el territorio. Estas limitaciones en las funciones ponen en duda su facultad y capacidad para actuar y desempeñarse como agente director de la sociedad, al colocar en las democracias occidentales la disyuntiva en un plano extremo de suma cero. Cuanto mayor la determinación política gubernamental, «tanto menor» la determinación de otro tipo (en forma de autoorganización social), o en una palabras más politizadas, «cuanto más Estado, tanto menos libertad» (Luhmann, 1993:51)⁶. Su controvertida sentencia ya que el *Welfare state* viene a significar más intervención en las políticas públicas y en la presencia institucional (ambas necesarias como veremos, de la región de la Amazonia). Su propuesta es clara en este sentido, dirigiendo su análisis a los procesos de diferenciación social de las sociedades actuales.

La autoorganización y la autorreferencia aparecen como ideas clave en la nueva forma de organización social en el contexto de cuestionamiento del sistema político contemporáneo y de sus semánticas y prácticas

⁵ En la perspectiva de la diferenciación política destaca que la gobernanza se ha relacionado con tres dimensiones de la actividad política. Parinós (2008) distingue entre: 1) con las formas de organización territorial y de la administración del estado (*polity*); 2) con la forma en que son repartidas las responsabilidades y con la tomada de decisiones (*politics*); 3) con la sociedad civil (en especial las ONGs) con el enfoque de la sociología política.

⁶ Para Luhmann (1993: 55): «la autorreferencia política es, en consecuencia, el producto de la diferenciación social específica de los sistemas políticos».

benefactoras traducidas en el Estado de bienestar y sus posibilidades de inclusión social de los sectores desprotegidos o excluidos.

Surge el interrogante si podemos referirnos a la existencia de sistemas autoorganizados en las sociedades actuales. En un plano teórico autopoietico (o sea referente a los seres vivos) o con referencias antropológicas, los seres humanos en su dimensión biológica y psicológica son sistemas autoorganizados. La transposición de esta idea al plano social es problemática. Al producirse la autoorganización de un sistema social, este desarrolla también un ciclo de vida o desarrollo propio (Leydesdorff, 2015:14-28; Valera; Maturana 1984). La dificultad aparece a la hora de extender esta cualidad a los sistemas sociales al disponer y desarrollar otros conceptos operativos. Un sistema también se autorregula y aprende de los errores del pasado. La autorreflexividad interna aparece como una condición para su autoorganización. No obstante la autoorganización en un sistema social no puede considerarse como una característica del sistema, puesto que no poseen todos los sistemas esta capacidad, por lo que es necesario «mantener» esta premisa como hipótesis (Leydersdorff, 2015:22).

La politóloga Renate Mayntz amplía la idea sobre la capacidad de autorregulación de la sociedad civil: «*Governance* se refiere a la totalidad de las formas existentes de reglamentación colectiva de los hechos sociales: desde la institucionalización de la autorregulación de las sociedades civiles, las diferentes formas de cooperación de los actores estatales y privados hasta la acción soberana de los actores estatales» (Mayntz, 2004:66). La definición hace referencia a la acción recíproca entre el sistema político, el sistema de los destinatarios con su entorno social. El direccionamiento estatal (o gobernanza política) se diferencia de las formas no-estatales de dirección de la sociedad (autonomía de los respectivos sistemas) y de las formas en que la orientación-finalidad-medio se oponen a las instancias estatales y a los órganos de toma de decisiones gubernamentales (cuyos resultados en el ámbito político han la aceleración del neoliberalismo con las prácticas de la desestabilización y privatización).

1.2. Direccionamiento estatal y gobernanza

Desde la década de los años ochenta los debates técnico-sociales y en la ciencia política se indican los problemas estructurales en que se enfrentaba el sistema político en las sociedades occidentales (Offe, Habermas, Luhmann). Entretanto, la política ha asumido cada vez más con mayor dificultad la «dirección de la sociedad» (o de gobernanza), llegando en la actualidad a una situación límite de su capacidad de dirección. Bajo el término de dirección de la sociedad, el Estado (instituciones y mediante parlamentos, gobiernos y administraciones) que actúa como el único centro de control político. En un primer momento, las publicaciones focalizaron su papel cambiante en la toma de decisiones en el plano gubernamental sobre las respectivas instancias y subsferas socialmente controladas (como son los grupos de interés o los sindicatos) y en las organizaciones políticas representativas. En la perspectiva sistémica, los sistemas parciales se ocupan de la correspondiente función parcial sustantiva, que en el caso de la economía es la confección de bienes para la satisfacción, en la ciencia para la procura de verdades, en el sistema de salud para el mantenimiento biológico de los miembros de la comunidad, etc.

1.3. Diferenciación funcional de la sociedad y operaciones

La perspectiva funcional de análisis de la sociedad significa la comprensión de un proceso mediante el cual los sistemas parciales que la componen (como el educativo, jurídico, económico) se distinguen y diferencian entre ellos, mediante asumir operaciones y funciones específicas del entorno y de otros sistemas y subsistemas. En cada sistema es esencial la información producida y emitida.

El marco en el que tienen lugar estas operaciones procede de la descripción de la sociedad caracterizada por la ausencia de un «centro» y en la que los sistemas (subsistemas) operan independientemente unos con otros. La especialización funcional de cada sistema no se basa en una multifuncionalidad difusa, sino que permite a cada subsistema, un tipo específico de sensibilidad de las formas de abordar los fenómenos. Esta forma de operar y la sensibilidad de cada sistema, se manifiestan al adaptarse al entorno, o sea, a las formas de operar de cada fenómeno. Los códigos binarios en que opera el sistema sirven para la reducción de la complejidad a la vez que muestran su grado de especialidad (en el caso del sistema jurídico el código binario es legal/ilegal). Sin embargo, dada la complejidad de las sociedades actuales, estos códigos binarios pueden resultar insuficientes.

Simultáneamente, los sistemas deben adaptarse a las exigencias de otros sistemas, aunque la adaptación no es suficiente para conseguir la necesaria integración social. Cada sistema parcial debe proporcionar siempre más información detallada sobre sus respectivas operaciones procedentes de la política (sistema político), con lo que deben traducir el su lenguaje (en forma de tomada de decisiones vinculantes, decretos, leyes). Con el aumento de la diferenciación funcional de las sociedades actuales, también se sofistican las posibilidades de dirección, de tal forma que se vuelve prácticamente imposible su direccionamiento y también significa que la política debe estar en el nivel más elevado de las informaciones. Ello repercutirá de nuevo en el aumento de la diferenciación funcional y una mayor necesidad de direccionamiento.

Como ejemplo, el sistema debe ofrecer información sobre la política educativa o los cambios en el sistema de educación de un país, o la prioridad de función del sistema político administrativo será ofrecer unas directrices de acción a la sociedad mediante políticas públicas u otro tipo de acciones. En la perspectiva sistémica la prioridad funcional de un sistema se dirige a su entorno y no al sistema en su conjunto.

1.3.1. *Diferenciación funcional y «triple diferenciación»*

La conexión de causa-efecto en la diferenciación funcional de las sociedades complejas actuales se asocia a las formas de gobernar con los cambios estructurales que están ocurriendo en ellas, o sea, los cambios en la diferenciación funcional de la sociedad y en la acción de gobernar (Aguilar, 2007; Poblete, 2014). La existencia y disposición de una variedad de instrumentos de la gobernanza es uno de los determinantes más importantes para la estabilidad social y la continuidad del desarrollo y evolución. A diferencia de los otros sistemas parciales, la política constituye una «meta-contribución» para la regulación social (Schimank; Glasgow, 1984:10) y como «factor de cohesión» en tanto que garantiza la integración de los otros sistemas parciales.

Resulta evidente que esta descripción de la sociedad tiene implicaciones para el sistema político. A diferencia de los sistemas políticos tradicionales caracterizados por la diferenciación bidimensional (dominados y dominantes) con los actuales sistemas políticos se fundamentan en la diferenciación subsistémica de la «triple diferenciación» entre Política, Administración y Público (Luhmann, 2007:62–63)⁷. Cada uno de estos subsistemas que la componen pasa a ser como un sistema autónomo en sus operaciones especiales, simultáneamente puede ser percibido como el entorno de otros subsistemas. Así pues el entorno del sistema económico puede ser el sistema de salud o el entorno del sistema jurídico puede ser el sistema económico.

2. GOBERNANZA SISTÉMICA: PREMISAS TEÓRICO-CONCEPTUALES CONFIGURADORAS

La idea de gobernanza que utilizamos aquí proveniente de los conceptos teóricos de la teoría de sistemas autorreferenciales y el «constructivismo operativo» de Niklas Luhmann⁸, que se amplía con las recientes aportaciones e interpretaciones post-sistémicas procedentes de la sociología comunicacional (Leydesdorff, 2015) y de las corrientes interaccionistas que contemplan la inclusión de un sistema de conciencia sujeto a comunicaciones lingüísticas.

Dos ideas contrales componen el debate de la gobernanza que presentamos. La primera, asume la teoría de sistemas autorreferenciales como referencia; la segunda profundiza los problemas relativos a la diferenciación funcional de la sociedad. Ambas son necesarias para el análisis de la gobernanza y tienen sus orígenes en las últimas décadas.

Para el ámbito comunicacional recurrimos a las aportaciones constructivistas y la noción de autopoiesis procedentes de los neuropsicólogos Humberto Maturana y Francisco Valera (1984), poco conocidas en la ciencia política y de la administración pública. El concepto de autopoiesis en su planteamiento original –para Maturana y Valera: «dominios lingüísticos de la conciencia humana» (Maturana y Valera, 1984:137). El concepto nos posibilita retomar la noción de autoorganización (y la autoproducción) de los sistemas en una perspectiva de sistema vivos, y en concreto de construcción de sus propias identidades mediante un sentido

⁷ El sociólogo esloveno Slavoj Žižek, aunque no se fundamenta en estos postulados sistémicos luhmannianos, se remite a Peter Sloterdijk, al reconocer que: «hoy en día la lucha de clases ya no es típicamente marxista», con el argumento que el nuevo choque es «entre los que están dentro y los que quedaron fuera» (2016). Slavoj ŽIŽEK “Per una diversa lotta di classe”, en: <http://sollevazione.blogspot.com.br/2016/05/per-una-diversa-lotta-di-classe-di.html>.

⁸ No es sencillo caracterizar el constructivismo que Luhmann denomina «constructivismo operativo». En su obra hace referencia a dos corrientes del construccionismo epistemológico: el construccionismo de inspiración piagetiana –denominado por Luhmann como «genética-constructivista»– y el constructivismo radical de von Glasersfeld.

creado por un ser humano. El concepto permite asumir en modo operativo el nivel subjetivo de la acción individual no vinculada a los actores colectivos.

La capacidad de pensamiento está sustentada por dos ideas centrales la forma de concebir la *estructura* y la semántica de *proceso*. Con ellas nos diferenciamos del individualismo metodológico que prioriza la estructura y los cambios por medio de elementos individuales de los individuos. Por otro lado, la idea de proceso que utilizamos procede de las ideas del interaccionismo simbólico. Se postula como premisa básica que la sociedad está formada por individuos, y que por lo tanto son sujetos con una composición psíquica y con capacidad de pensamiento. La capacidad de pensamiento reside en la mente, concebida no como una estructura sino como un proceso ininterrumpido de cada ser humano.

Las estructuras –ya sean medios simbólicamente diferenciados o en forma de diferenciación–, son comunicaciones en constante transformación. Son comunicaciones dinámicas que al ser utilizadas se transforman. La similitud entre las premisas interaccionistas y las operaciones comunicacionales en la teoría luhmanniana, aparece con el reconocimiento central del proceso de interacción social que configura la capacidad de pensamiento. Esta capacidad es configurada por la socialización y por la interacción social y su forma específica en la socialización (Berger; Luckmann [1968]2003). Se distancia de la concepción estructural sistémica ya que el pensamiento no lo consideramos como una estructura sino como parte de la mente que se diferencia del cerebro fisiológico.

La adopción de la idea de concebir la capacidad de pensamiento como un *proceso* en un sentido interaccionista tiene consecuencias para el abordaje de la idea de gobernanza sistémica. Nos permite operar en el plano sistémico en el nivel subjetivo del sistema. No profundizaremos en esta línea aquí, indicando tan solo las posibilidades operativas de introducir este nivel observacional. En la propuesta, asumimos como presupuesto (o hipótesis secundaria) la política ejerce un tipo de direccionamiento o de «meta-contribución» a la totalidad de la reproducción social, en cuanto que garantiza una integración con los restantes subsistemas. Luhmann le atribuye una posición especial al definirla como «el destinatario último» y «última instancia» además de un sentido (Luhmann, 1993:156)⁹.

2.1. Sistema e integración

Como *sistema* nos remitimos a la premisa definitoria de Luhmann (1984) según la cual un sistema se convierte en sistema: «si por medio de sus propias operaciones el sistema se vuelve a si mismo sistema». La autorreferencialidad en sus operaciones lo caracterizan como un sistema cerrado cuya principal diferenciación consiste en la diferencia con el entorno. Los tres sistemas principales en que se sustenta la sociedad (jurídico, económico y político-administrativo) poseen cada uno de estos un entorno interno y otro externo. En el sistema político el entorno interno está formado por otros partidos, parlamento, electores, familia, mientras que el externo se configura por los otros sistemas y subsistemas y sus entornos.

Como *integración* nos referimos a la contemplación de forma no jerarquizada los diferentes niveles de observación (meso, macro, micro) y de asumir además el nivel subjetivo. Con el nivel subjetivo retomamos la inclusión de sujeto en el sentido antropológico y representado por el interaccionismo simbólico, definido como un «sujeto con capacidad de pensamiento» (según los postulados Berger y Luckmann, 2003)¹⁰. No solo retomamos los imperativos del sistema general de la acción (resumidos en sistema cultural, sistema social, organismo conductual y sistema de la personalidad parsoniano) sino asumir los principios de ser humano esbozados por el interaccionismo simbólico.

La *integración* es posible operativizarla en los niveles observacionales. Posee la capacidad operativa de filtrar e integrar comunicaciones procedentes de los subsistemas funcionales y de transmitir las nuevamente de forma vinculante. El principio de integración no significa una «meta gobernanza», sino que la idea que proponemos se limita a la hipótesis de configuración teórica de una operación observacional.

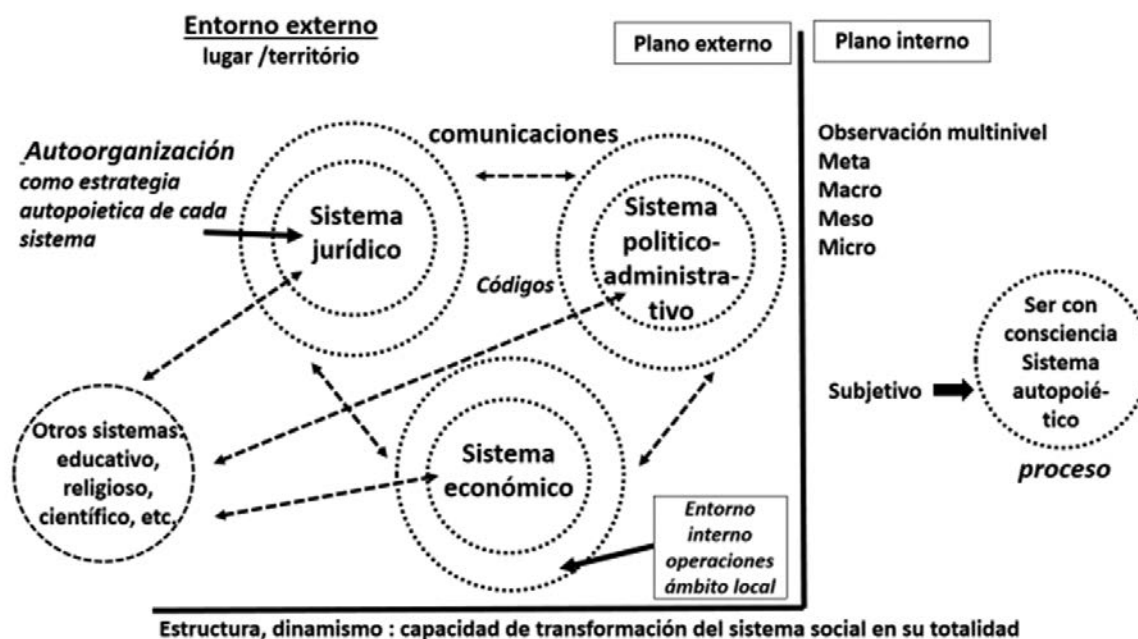
En un plano operativo tiene la posibilidad de observar los códigos de los subsistemas sociales con el objetivo de obtener informaciones para analizar los cambios funcionales y emergentes de cada uno de estos (lo que induce a una cierta semejanza con el método heurístico de conocimiento). La operación tiene la ventaja de obtener una visión general intersistemas mediante una serie de informaciones (cualitativas y cuantitativas) para la posterior toma de decisiones.

⁹ Willke dibuja la posibilidad de que un sistema pueda asumir la función de orientar contextualmente a otros sistemas o actores colectivos.

¹⁰ La capacidad de pensamiento del ser humano en el sentido sociológico está ampliamente desarrollada por Blumer (1969), Manis y Meltzer (1978) y Mead (1975).

Opera exclusivamente por medio de comunicaciones que son simplificadas en base al conjunto de las diferenciaciones funcionales de los sistemas de la sociedad y los códigos que emanan de cada sistema. La inferencia de los códigos corresponde al observador para sobrepasar la posibilidad buen/mala gobernanza para ampliarse en extensiones de la gobernanza buena (con deficiencias, rectificable en algunos aspectos, o mala) (Figura 1).

FIGURA 1. EXPOSICIÓN ESQUEMÁTICA DE LOS SISTEMAS PRINCIPALES Y OPERACIONES QUE INTEGRAN LA IDEA GOBERNANZA SISTÉMICA



Fuente: autor

En la representación esquemática que proponemos, diferenciamos entre un *plano externo* y un *plano interno*. En el plano externo, como perspectiva de la observación, se presentan los tres principales sistemas (según Luhmann, económico, político-administrativo y jurídico) y las comunicaciones posibles con otros subsistemas (científico, religioso, etc.). En territorio aparece como externo de cada sistema, y está compuesto por la sociedad civil (o Público, en Luhmann) y las correspondientes comunicaciones en forma de acciones procedentes de esta. En plano interno comprende la perspectiva propia del observador en su operación de autoobservarse. Consideramos que los niveles meta, meso y micro son insuficientes y no ofrecen la posibilidad de una observación más precisa. Por ello, proponemos el *nivel subjetivo*, es decir, a los individuos no organizados que participan esporádicamente y eventualmente en diversas acciones públicas (consultas, talleres, espacios deliberativos, etc.)

3. GOBERNANZA POLÍTICA Y TERRITORIO: ITALIA Y BRASIL

Nuestra pretensión no es exponer una investigación comparada exhaustiva entre países, sino que el objetivo es ilustrar los conceptos expuestos mediante de descripción de la interacción en el sistema político y en el administrativo con el territorio en dos administraciones y sistemas políticos diferentes. Ambos países han experimentado dos fenómenos recientes que de alguna forma u otra ponen de manifiesto la idea de la gobernanza política y su conexión con el territorio (o gobernanza territorial): el referéndum constitucional en Italia (2016) y un plebiscito territorial en una Unidad Federativa (estado) en Brasil (2011).

En las diversas vertientes operativas de la gobernanza política, la administración y el territorio aparecen estrechamente relacionadas. En la perspectiva sistémica, el territorio es el espacio y el espacio o lugar donde están inscritos los votantes, el lugar en donde los ciudadanos expresan y reciben los servicios públicos y donde se aplican las políticas públicas. Para la administración el territorio es el lugar en que están administradas las demandas de los ciudadanos y el lugar de deliberación. Los dos fenómenos de acción política son diferentes,

aunque también guardan ciertas similitudes. El *plebiscito* es una consulta a la ciudadanía antes de que sea constituida una ley (se remite a aprobar o rechazar la propuesta de ley), mientras que el *referéndum* es una consulta a la ciudadanía después de que una ley ha sido aprobada por un parlamento, es decir, se sanciona (referenda) una propuesta operada por el Estado. Salvando estas distancias en cuanto a intencionalidad de cada caso en la perspectiva de la gobernanza política permite observar algunas similitudes en el plano observacional.

Italia y Brasil son dos países con diferencias de el desarrollo funcional. Salvando esa distancia, en el plano ilustrativo de análisis sistémico que nos proponemos, poseen algunos elementos que nos permiten una comparación aproximada. En primer lugar, se trata de dos regímenes políticos republicanos y federativos: Italia es definida como republica parlamentaria con un sistema federalista¹¹ y Brasil, es constituido como una república federativa estructurada bajo la forma de un presidencialismo de coalición¹².

La constitución brasilera aprobada en 1988 fue aprobada para dejar atrás de forma consensual entre las fuerzas políticas la dictadura militar y pensada con una clara separación de poderes en un sistema presidencialista.

Ambos países están inmersos en una fragmentación del sistema político y administrativo, y en lo que se califica de «*systemic corruption*» y «*organised corruption*» (Vannucci, 2009) (extensible a otras democracias occidentales de países mediterráneos). Como característica diferenciadora para los objetivos de este escrito, es la posición inicial oficial del sus respectivos gobiernos respecto a las consultas realizadas. La descripción la realizamos a partir de tres variables explicativas: 1) la perspectiva política y la extensión con el territorio; 2) el direccionamiento estatal y la gobernanza; 3) la diferenciación funcional de la sociedad.

3.1. El referéndum constitucional en Italia

3.1.1. Antecedentes

En Italia la consulta partió de un proyecto gubernamental para todo el país. El sistema político administrativo italiano posee unas peculiaridades históricas y sociales que lo diferencian de otros sistemas democráticos occidentales¹³. Entre estas destacan unos fenómenos estructurales que han lastrado su desarrollo, no exclusivos de Italia (que pueden extenderse a otros países mediterráneos)¹⁴:

- *Partitocrazia*, en la que los partidos políticos controlan la provisión y ocupación de los puestos públicos, anulándose la profesionalidad y la meritocracia. El amiguismo impera en la administración pública mediante el concepto de «restauración»¹⁵.
- *Lotizzazione*, vinculada con el reparto de las cuotas de puestos públicos entre los partidos en el poder o de la coalición gubernamental.
- *Tangentopoli*, («la polis de los sobornos») corrupción de los políticos y los funcionarios.

Aunque estos fenómenos con otras denominaciones aparecen en prácticamente todas las democracias occidentales en Italia han adquirido un elevado grado de simultaneidad en los diferentes niveles de gobierno.

A estos fenómenos aparecen otros no menos importantes como es la «patrimonialización», que se manifiesta en las formas de selección de los funcionarios públicos, los cuales en un porcentual elevado proceden de las zonas rurales meridionales del país. En estas zonas es común que el trabajo en la administración sea un trabajo complementario por la tarde o incluso por la mañana durante jornada laboral¹⁶.

¹¹ Ver: Gianfranco PASQUINO, *La Costituzione in trenta lezioni*. Utet, 2015.

¹² Ver: Octávio AMORIM NETO, (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro. José Antônio CHEIBUB; Adam PRZEWORSKI; Sebastian SAIEGH, (2002). "Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas", *Dados*, núm. 45.

¹³ La Constitución italiana de 1948 y pensada originalmente para impedir cualquier tipo de régimen autoritario mediante un complejo sistema de contrapoderes denominado como «*bicameralismo imperfetto*» (Pasquino, 2015).

¹⁴ Seleccionadas por el *Istituto di Reserche Sulla Pubblica Amministrazione*, 2014.

¹⁵ Las formas de adjudicación de los puestos de dirección son un campo de observación para entender cómo se ha reubicado el equilibrio entre la política y la administración. Se trata de una «reconstrucción» permeada por un proceso tácitamente de «restauración». Este puede ocurrir al vaciar el principio de separación entre la política y administración que es la condición necesaria para distinguir las funciones, las tareas y responsabilidades. Stefano BATTINI e Luigi FIORENTINO, "Venti anni di 'politica e amministrazione in Italia', Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione". *IRPA Working Paper*, Policy Papers Series, núm. 1/2014, pág. 74.

¹⁶ La mitad de los empleados públicos han entrado en la función pública sin pruebas de ingreso con contratos temporales, como interinos o funcionarizándose mediante leyes y decretos especiales. La administración pública es concebida como una alternativa que

El reciente referéndum en Italia (4 de diciembre de 2016) sobre la propuesta de cambios en la Constitución para acabar con el llamado bicameralismo (que otorga la misma fuerza al Congreso y al Senado) orientados reorganizar el aparato administrativo y territorial del Estado ha puesto al descubierto una serie de problemas¹⁷. Las razones dadas por los partidarios de la reforma son múltiples, diferenciándose entre los argumentos sobre los motivos del referéndum¹⁸ y las opciones, entre las que destacan:

- Transformación de la bicameralismo en «bicameralismo diferenciado».
- Introducción de un proceso legislativo más ágil a partir de un nuevo procedimiento ordinario que no precisa ser aprobado necesariamente las dos cámaras.
- Ahorro estimados en varios cientos de millones de euros, derivado de la supresión del Consejo Nacional de Economía y Trabajo de Italia (CNEL)¹⁹ al reducir el número de senadores, el límite de la compensación entregado a los concejales y la prohibición de financiación grupos políticos regionales.
- Superación de muchos de los conflictos de autoridad entre el Estado y las regiones en el ejercicio del poder legislativo por medio de una reducción de la autonomía regional. Medida se justifica por los escándalos y la mala gestión de los recursos públicos en diferentes gobiernos locales.

Aparentemente la propuesta ha tratado de introducir las pautas para una modernización del aparato político administrativo italiano con el objetivo de ahorrar costos de duplicidades y hacerlo más eficiente. La iniciativa del gobierno ya aprobada previamente por el Parlamento italiano y propugnada por el entonces Primer ministro Renzi²⁰, ha puesto de manifiesto profundas divisiones de concepción que sobrepasan la diferenciación bidimensional y el binomio izquierda-derecha²¹ y el contraste Norte (desarrollado) - Sur (agrario) del país (Cuadro 1).

CUADRO 1. POSICIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LA PROPUESTA GUBERNAMENTAL

Opción	Partido	Ideología*
Si	Partido Democrático (PD)	Socialdemócrata. Primer ministro: Matteo Renzi 2015; desde 2016 Paolo Gentilone
Si	Nueva Centroderecha (NCD)	Derecha conservadora
Si	Alianza Liberal Popular (AL-A)	Centro
Si	Elección Cívica (SC)	Liberal
Si	Partido Socialista Italiano (PSI)	Socialdemócrata
Si	Actúa ! (F!)	Federalista
Si	Centro Democrático (CD)	Izquierda cristiana
Si	Italia de los Valores (IdV)	Populista
Si	Radicales Italianos (RI)	Liberalismo
No	Movimiento5 Estrellas (M5E)	Populismo conservador
No	Forza Italia (FI)	Liberal conservador, derecha

ofrece estabilidad y carrera. La selección de los funcionarios se produce por medio de la *lotizzazione* y la *partitocrazia*, reduciéndose así la meritocracia y la competitividad. La administración pública es tan sólo un medio para lograr la estabilidad.

¹⁷ Los proyectos e intentos de reforma constitucional y de presidencialización en la Segunda República Italiana ya se vienen gestando desde hace más de un cuarto de siglo (Catelani, 2016; Ruiz, 1992; Abagnale, 1990).

¹⁸ El profesor Raniero LA VALLE en "Italia: la verdad sobre el referendum de Renzi", *Sin Permiso*.

¹⁹ Ver: <http://www.cnel.it/home>.

²⁰ Giovanna CASADIO, Giovanni CAGLIARDI, "Referendum costituzionale, minoranza Pd non firma. Renzi: "C'è una parte che si oppone a tutto", *La Repubblica*, 20 aprile, 2016.

²¹ Las fuerzas políticas que apoyaron al gobierno en el parlamento y que votaron a favor de la reforma (Partido Demócrata), los grupos de interés de las regiones formados por miembros en el nuevo centro-derecho y UDC, ALA (compuesta en gran parte de la antigua inscrito en Forza Italia) y otros partidos más pequeños, como el Centro Democrático, el Partido Socialista italiano y Elección Cívica. Entre los que se opusieron a los cambios constitucionales además del *Movimento 5 Stelle*, Italiano Izquierda-Izquierda, Ecología y Libertad, Liga Norte y Hermanos de Italia, también *Forza Italia*, que en un primer momento de reforma incurrió la propuesta.

No	Izquierda Italiana (SI)	Socialismo democrático
No	Liga Norte (LN)	Regionalista, derecha conservadora
No	Hermanos de Italia (Fdi)	Conservador regionalista, euroescéptico
No	Unión de Centro (UDC)	Democracia cristiana
No	Conservadores y Progresistas (CR)	Conservador
No	Posible (P)	Progresista
No	Federación de los Verdes (FdV)	Política Verde ecologista
No	Partido Refundación Comunista (PRC)	Marxismo radical
No	Partido Comunista Italiano (PCI)	Marxista
No	CasaPount Italia (CPI)	Neofascista
No	Fuerza Nueva (FN)	Neofascista, ultranacionalista

* La clasificación ideológica de un partido es en parte objetiva y subjetiva. Puede ser que un partido no se defina en sus estatutos como extremista, pero sus acciones y práctica pueden indicar un radicalismo.

Fuente: Italia, Ministerio del Interno, Informaciones según Camera - votazione núm. 1, seduta núm. 606 del 12-04-2016, en openparlamento, Openpolis 2016

3.1.2. Resultados

A pesar de tratarse de un referéndum para refrendar una propuesta de direccionar tomada «desde arriba» de la coalición de partidos y su campaña para el «sí», el resultado fue un amplio triunfo del voto «no» (59,95 % de votos, frente al «sí» con 40,05 %, con un índice de participación de 68,2 %) y una abstención de casi 15 millones de italianos. El elevado grado de abstención que no significa desinterés por la política (apolítico) o voto de apoyo a la opción ganadora, sino también desinterés por la gobernanza política y la política tradicional o por los canales de participación (Cuadro 2).

CUADRO 2. VOTOS EN EL REFERÉNDUM (VOTOS)²²

Si	12.709.536	40,05 %
No	19.025.254	59,95 %
Válidos	31.734.790	99,19 %
No válidos y nulos	263.126	00,81 %
Participación	31.997.916	68,48 %
Votantes registrados	46.720.943	100,00 %
Abstención	14.723.027	

Fuente: Italia, Ministerio del Interno 2016

Los diagnósticos y las encuestas y sondeos de opinión previas encargadas por el gobierno o bien no fueron bien interpretados, o fueron ignoradas por las instancias políticas. Tampoco contemplan con suficiente profundidad, o indican también el voto «volátil» de última hora, aunque ya preveían una victoria por un margen mínimo.

Entre los efectos políticos el más llamativo ha sido la renuncia del Primer ministro como jefe de gobierno al vincular el resultado del referéndum a su continuidad. Para el Instituto de Relaciones Internacionales²³ el referéndum constitucional ha implicado un cambio profundo también en las relaciones de poder político:

²² En el referéndum han también participado los electores con residencia en el exterior (31 de diciembre de 2015) sumando un total de casi cinco millones. El porcentaje en el padrón total de los italianos residentes en el extranjero supera el 8 por ciento.

²³ Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/referendum-constitucional-italia-francesca-staiano.pdf>.

«Este voto representa que el *establishment* ya no está más respetado por el pueblo, que vive cada vez más en un desconcierto debido a la enorme e insostenible distancia que lo aleja de sus representantes».

3.1.3. Análisis sistémico

Para los objetivos del artículo nos limitaremos al análisis sistémico-funcional. En la perspectiva sistémica presentamos tres hipótesis que pueden sintetizarse en:

- *Primera.* La política como «meta contribución» entendida como factor para la reproducción social, o como «factor de cohesión» se ha mostrado limitada. Las posibilidades de autoorganización de la sociedad (de los sistemas) se han manifestado «hacia fuera», al sobrepasar los intereses concretos del partido gubernamental (para el caso de los sindicatos: Regalia, 2009; Cerri; Soli, 2009; *Instituto di Recherche Economica e Sociale de Veneto*, 2008)²⁴. Los códigos emanados por el sistema político han sido recibidos por los otros subsistemas de forma diferente o insuficiente (Cuadro 3).

CUADRO 3. SISTEMAS PRINCIPALES, OPERACIONES Y CAMBIOS FUNCIONALES

	Cambios funcionales y operaciones cuantificables	Abertura operativa
Sistema económico	Apertura a la globalización. Tasa de informalidad laboral: 9.8 %, entre las mujeres 11.0*. Existencia de la Mafia en Mezzogiorno y Sicilia	Elevada Nula
Sistema educativo	Censo 2011. Tasa de alfabetización 99 %	Alto
Sistema científico	Cooperación público-privada (universidades-empresas)	Elevada
Sistema jurídico	Gobierno abierto y Justicia abierta	Alta
Sistema religioso	15 % no religiosos, 8 % ateos, sin religión 5.8 %**	Media

* https://www.istat.it/it/files/2015/03/IWP_1_2015.pdf.

** Global Index of religion and Atheism, 2013.

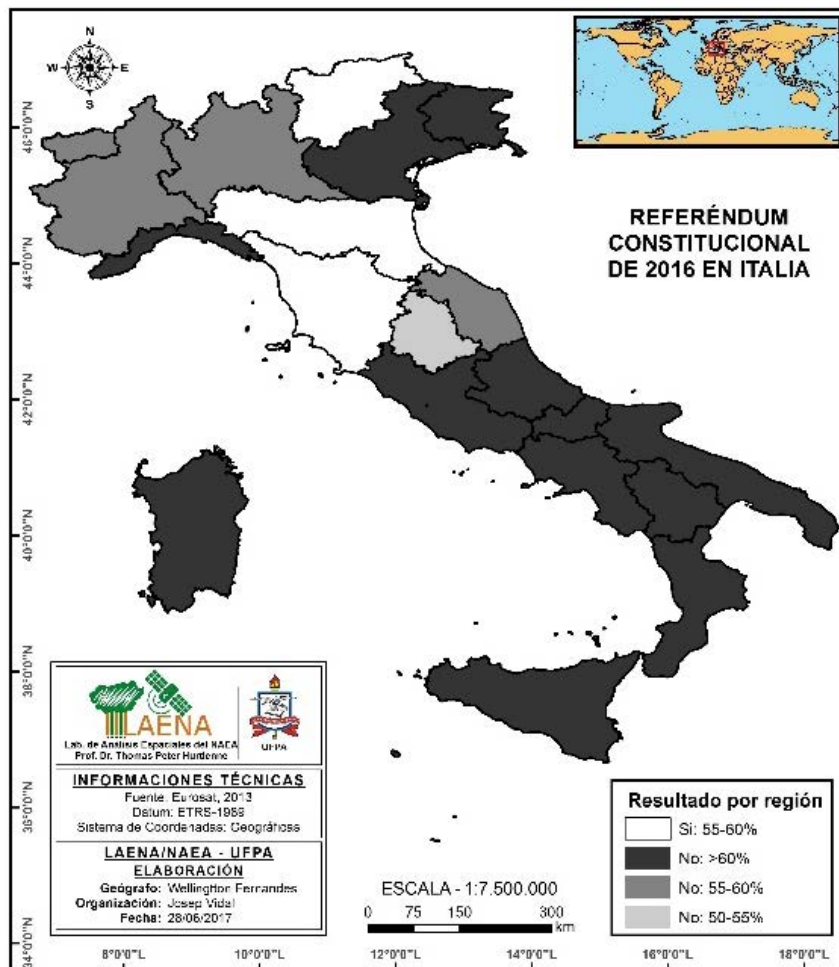
Fuente: autor

- *Segunda.* Las dos opciones posibles han sido percibidas como insignificantes en cambios de la vida de las personas, otras propuestas alternativas de reforma constitucional no han sido contempladas en el referéndum, o el principio de no participar en los canales tradicionales con propuestas de otro tipo de política no institucional. La abstención, como los resultados adversos a la propuesta gubernamental ponen en el punto de mira el concepto de gobernanza. ¿Se basó en la observación previa en los cambios funcionales de los diversos sistemas parciales de la sociedad italiana?, ¿qué esquemas conceptuales han sido aplicados?. Genera dudas sobre el tipo de diferenciación funcional aplicada. Aparece necesario establecer la conexión sistémica dinámica de causa contextual-efecto en la diferenciación funcional que asocie las formas de gobernar con los cambios funcionales estructurales (económicos, sociales, culturales) que han tenido en las regiones de Italia.
- *Tercera.* Las regiones con mayor índice de respuesta negativa al referéndum fueron las regiones industriales del norte y las poco industrializadas y agrarias del sur²⁵. La fractura política y social profunda, entre regiones va también más allá de las opciones políticas (y del eje clásico izquierda-derecha). Sobrepasa los parámetros clásicos y plantea profundos problemas y concepciones a la gobernanza política y a la gobernanza en general. Ha puesto de manifiesto una fractura política y social profunda, entre regiones y que va también más allá de las opciones políticas (y del eje clásico izquierda-derecha) al sobrepasar los parámetros clásicos y plantear profundos problemas y concepciones a la gobernanza política y a la gobernanza en general (diferenciación tridimensional).

²⁴ En el ámbito asociativo los sindicatos son un interesante indicador. El 33% de tasa de afiliación está repartido entre los principales sindicatos confederales (15% CGIL, 12% CISL, 6% UIL). CGIL. Casi la mitad de las afiliaciones (49%) proviene de trabajadores que no están en activo (estudiantes, desempleados y jubilados).

²⁵ No menos importante aquí es la existencia de capital social en el territorio, en el que la mafia constituye una variable.

FIGURA 2. MAPA CON LA VICTORIA DEL SI O DEL NO, SEGÚN LAS REGIONES, PROVINCIAS, COMUNAS Y MUNICIPIOS



Fuente: autor

Las elecciones generales del año 2014²⁶ y las elecciones locales que tuvieron lugar en la primavera de 2014 fueron un resultado difícilmente previsible de cualquier analista. En los primeros comicios, Di Virgilio (2015) ya comentó: «Los cambios en la política electoral en las democracias contemporáneas han contribuido a cambiar el enfoque de la investigación de los partidos hacia los candidatos individuales»²⁷.

3.2. Plebiscito secesionista en Brasil (Región Amazónica)

3.2.1. Antecedentes

En Brasil esta consulta está relacionada con la división de un estado, por lo que se limitó en el estado de Pará, cuyo el gobierno se posicionó claramente en contra de aceptar la secesión, tratándose en este caso de un plebiscito (a favor o en contra) en el cual el poder político del estado se manifestó en contra de la opción secesionista²⁸. El plebiscito en la Unidad Federativa de Pará (11 de diciembre de 2011, región de la Amazo-

²⁶ Aldo DI VIRGILIO, et al. *Italian general election: evidence from the Italian Candidate Survey*.

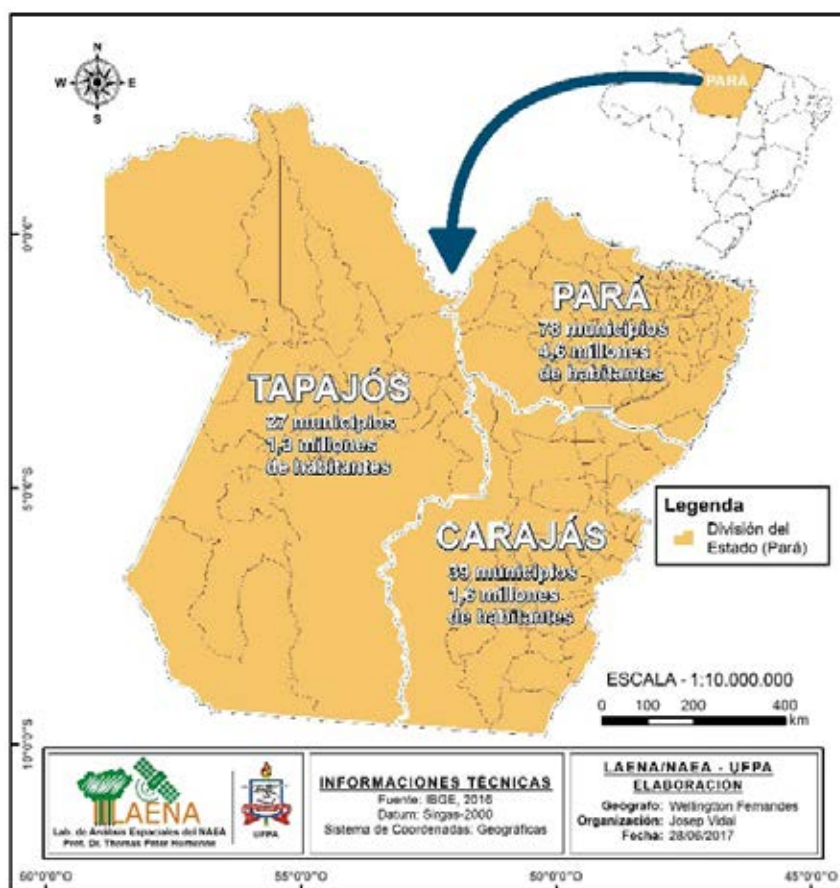
²⁷ El politólogo Fortunato Musella analiza la personificación en los partidos políticos. En la última década del siglo pasado se caracterizó por el surgimiento de los «partidos personales es uno de los fenómenos políticos más relevantes e innovadores» (Musella, 2014).

²⁸ No entraremos aquí a valorar la legitimidad de las decisiones con mayorías o de escasas mayorías. En una perspectiva crítica Offe llama la atención sobre los procedimientos: ¿Legitimación a través de la regla de mayoría?, en, Claus OFFE, *La gestión política*, págs. 163-180. «No puede llegarse a decisiones que sean colectivamente coercitivas si no se ha adoptado una decisión lógicamente previa. Esta se refiere a los procedimientos según los cuales van a adoptarse las decisiones».

nia oriental) para decidir sobre la división del estado en tres nuevos estados, es un ejercicio de la gobernanza política y su vinculación directa con el territorio. Los motivos y emergencia del movimiento a favor de la secesión sobrepasan argumentos tradicionales como las enormes distancias entre las diferentes capitales y centros administrativos de la región, su renta per cápita, o el grado diferente de desarrollo. El origen parte de iniciativas afines a parlamentarios locales y élites económicas cuyos orígenes históricos se remontan al siglo XIX. El plebiscito fue organizado para decidir sobre una reivindicación histórica sobre la secesión del estado de Pará en tres nuevos estados. Después de un largo proceso jurídico administrativo y político, el Tribunal Superior Electoral (TSE) de Brasilia determinó los términos de la consulta pública que se formalizó en la convocatoria de un plebiscito²⁹. Dos posturas antagónicas aparecen en litigio.

Por un lado, los defensores de la división del estado, recurrieron a antecedentes que tuvieron lugar en otras divisiones de estados ocurridas en Brasil (el estado de Goiás fue desmembrado con la creación del estado de Tocantins en el año 1988)³⁰. Ese hecho propició un incremento de las inversiones y un relativo aumento de las condiciones de vida de la población. La división del estado también contribuiría a una mejora en la administración pública y con transferencias económicas federales para una región con bajo IDH. Para las élites locales con intereses en el sector de la minería, agropecuaria e industria maderera, su emancipación significaría la creación de nuevos estados minúsculos estado bajo el control político-económico de estos sectores productivos.

FIGURA 2. SITUACIÓN GEOGRÁFICA DEL ESTADO FEDERAL DE PARÁ Y EVENTUAL CONFIGURACIÓN DE LOS NUEVOS ESTADOS



Fuente: autor

²⁹ Para Tapajós, Decreto legislativo núm. 137 de 2011. Diario Oficial da União 3-6-2011. Carajás, Decreto legislativo núm. 136 de 2011. Diario Oficial da União 25-5-2011.

³⁰ En el año 2013 existían en el Congreso Nacional 13 propuestas para la creación de nuevos estados y territorios. En el caso que se concretasen significaría que Brasil estaría formado por 37 estados y 3 territorios con un costo de unos 13.000 de RS (aprox. 6.000 \$, 2011).

Por otro lado, los críticos a la división del estado argumentaron que la división está dirigida tan solo a favorecer las futuras elites políticas de las nuevas regiones formadas, dada la esperada creación de nuevas ofertas de empleo en instituciones públicas, con lo que las esperadas transferencias gubernamentales se canalizarían a otros sectores y se mermarían los beneficios económicos para la población. No menos importante es la drástica reducción de riquezas del estado de Pará ya que con la nueva configuración quedaría prácticamente reducido a un tercio del territorio, con lo que las inversiones necesarias serían insuficientes frente a las demandas necesarias (Figura 2).

Tras un largo debate, se vinculó a dos decisiones formuladas en dos preguntas: una referente a la posibilidad de la división del estado de Pará para la creación de un nuevo estado de Tapajós, y otra para constitución del estado de Carajás. Las preguntas fueron formuladas para toda la población del estado y no solo para los habitantes inscritos en las regiones secesionistas como se pretendía en un principio.

Los apoyos y *lobbies* empresariales se organizaron en ambas regiones. En la región de Tapajós los grupos locales levantaron grandes expectativas sobre la finalización de grandes obras de infraestructura iniciadas durante el período militar (carretera Transamazónica), después de la creación del estado por decreto. El movimiento emancipador se intensificó con la creación de un Comité de alcaldes de la región en el año 1991, el cual realizó los trámites administrativos al Congreso Nacional para solicitar la consulta.

La creación del estado de Carajás tiene sus inicios en la década de los años 1980 siendo motivado es especial por el desarrollo económico de la región (descubrimiento casual de la mayor reserva de bauxita y de hierro del planeta), la mina de oro en Sierra Pelada.

3.2.2. Resultados

Los resultados del plebiscito fueron contrarios a la división del estado en función de las preguntas: «¿Usted está a favor de la división del estado de Pará para la creación del estado de Carajás?», y «¿Usted está a favor de la división del estado de Pará para la creación del estado de Tapajós?» (Cuadro 4).

CUADRO 4. RESULTADO DEL PLEBISCITO SEGÚN LA REGIÓN

	Si En las regiones secesionistas	No Estado (regiones no secesionistas)	No Belém, capital del estado
A favor de la división del estado y para creación del estado de Carajás	Carajás 98.63 % de los votos válidos	66.60 % de los votos válidos	94.87 % de los votos válidos
A favor de la división del estado y para la creación del estado de Tapajós	Tapajós 94.88 % de los votos válidos	66.08 % de los votos válidos	93.88 % de los votos válidos

Fuente: Tribunal eleitoral Estado do Pará

El voto se repartió de diferente forma y varió según la región optase o no a la secesión. En la capital del estado (Belém) con población contraria a la secesión el «no» a la creación del estado de Tapajós alcanzó el 93,88% de los votos y el «no» a la creación del estado de Carajás fue de 94,87%. En las posibles capitales de los nuevos estados fue diferente con un masivo apoyo. En la ciudad de Santarém (candidata a capital del estado), 97,78% de los electores que participaron a las urnas voto a favor de la creación de Carajás e 98,63% a favor da creación de Tapajós. Mientras que en el municipio de Marabá (capital candidata del estado), 93,26% de los votos fueran favorables a la creación de Carajás e 92,93% a favor de la creación de Tapajós. El índice de participación general fue del 74,29 %.

3.2.3. Análisis sistémico

Presentamos también unas hipótesis que pueden sintetizarse en:

- *Primera.* El «factor de cohesión» de la política ha puesto de relieve una doble posibilidad. Mientras que la posición gubernamental ha imperado en la parte central político-administrativa del estado,

en las regiones secesionistas ha imperado el discurso de las élites políticas y económicas para la creación de los nuevos estados. No significa una posibilidad de autoorganización de la sociedad (de los sistemas y subsistemas) puesto que la creación de nuevos estados significación una repetición a pequeña escala de los sistemas y subsistemas existentes. En Brasil y en la región de la Amazonia en particular, las estructuras del Estado se configuran de forma funcionalmente acéntrica (Neves, 2004) o sea, con una escasa existencia de centros decisorios y administrativos que cumplan las funciones de centralidad (administrativa y política). La circularidad intersistémica (vinculación comunicativa entre los sistemas) antrópica es baja, manifestada en el sistema económico y la elevada tasa de informalidad laboral en el estado que repercute en la capacidad de actores y de los sindicatos en influenciar en el sistema político-administrativo³¹. El proceso tiene lugar mediante un acoplamiento estructural insuficiente de cada uno de los subsistemas que componen la sociedad (Cuadro 5).

CUADRO 5. SISTEMAS PRINCIPALES, OPERACIONES Y CAMBIOS FUNCIONALES (ESTADO DE PARÁ)

	Cambios funcionales y operaciones cuantificables	Abertura operativa
Sistema económico	Apertura a la globalización. Tasa de informalidad laboral: 67.4 % entre los hombres, 67.7 entre las mujeres* Reforma posesión tierras**	Baja Insuficiente
Sistema educativo	2017. Reestructuración orientada a la vida profesional. 54% de los adultos con edad entre 25 y 64 años no han completado la enseñanza media (Brasil, 2013)***	Baja
Sistema científico	Impulso cooperación público-privada (universidades-empresas)	Baja
Sistema jurídico	Gobierno abierto y Justicia abierta Defensoría Pública: actor entre gestión y transformación	Insuficiente Baja
Sistema religioso	Sistema base de conexiones intersistémicas Declaran «sin religión»: entre 6.72 y 6.69 %****	Alta

* Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2015).

** http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/livros/REG_FUNDPARA_WEB.pdf.

*** <https://www.oecd.org/brazil/Education-at-a-glance-2015-Brazil-in-Portuguese.pdf>.

**** CPS/FGV a partir de microdatos de POF, 2009.

Fuente: autor

- *Segunda.* La opción para la secesión ha sido interpretada como una posibilidad de refuerzo del sistema político-administrativos de los posibles nuevos estados, con la posibilidad de creación de nuevas estructuras político-administrativas (repetidoras de las ya existentes) y formación de nuevas élites políticas. Las observaciones y propuestas de cambios funcionales de los diversos sistemas parciales de la sociedad paraense ha sido promovidas por el gobierno federal y estadual mediante planos de desarrollo (sostenible y participativo) aunque con la aplicación de conceptos que han limitado conceptualmente las observaciones de diferenciación funcional (Cuadro 6).

CUADRO 6. PLANOS DE DESARROLLO (REGIONAL) SOSTENIBLE Y CONCEPTOS DOMINANTES

Planos	PDE	Tucuruí	PDSBM Belo Monte e PDST	PDRS*: Marajo, Xingu, Transamazônica, PPDJUS, Tocantins, PDRS Tucuruí
Fundamento teórico	Sistémico (sistemas abiertos)	Sistémico (sistemas abiertos) Tecnocrático	Análisis de políticas	Análisis de políticas Teoría de la gobernanza <i>Policy Science</i>

³¹ Datos según IBGE y el *Ministerio das Cidades*.

Conceptos clave	Jerarquía Sistemas Desarrollo técnico	Desarrollo local Innovación tecnológica –oportunidades – amenazas	Dinamismo Sostenibilidad Modernización Competitividad regional	Gobernanza Institucionalismo, orientado a la gestión de los actores y del territorio
Referencias	Economicismo clásico	Metodología de planificación	Limitada	Extensa Conservadora-progresista

* Planes de Desarrollo Regional Sostenible.

Fuente: Pont Vidal, 2009

En los planos destacaba un cambio de paradigmas en las propuestas de planificación, al pasar de los modelos iniciales todavía fundamentados en el concepto «sistémico-burocrático» (sistemas abiertos) hacia paradigmas basados en las teorías de la gobernanza y en la gestión de los actores (públicos, privados y sociales).

Los estudios empíricos disponibles manifiestan que las instituciones gubernamentales han aplicado modelos participativos y dinámicos, aunque fundamentados en la concepción de la «doble diferenciación» (explotadores/explotados, o clase A,B,C) ignorándose otras posibilidades.

- *Tercera.* Las regiones secesionistas. La fractura política y social profunda, entre regiones va también más allá de las opciones políticas (y del eje clásico izquierda-derecha). Sobrepassa los parámetros clásicos y plantea profundos problemas y concepciones a la gobernanza política y a la gobernanza en general. (diferenciación tridimensional).

Los movimientos sociopolíticos y acciones jurídicas impulsoras del plebiscito pueden ser interpretados como una posibilidad de autoorganización de la sociedad en los ámbitos político y administrativo y territorial. Esta posibilidad no surge de las dinámicas sistémicas territoriales sino que está direccionada «desde arriba», impulsada por las operaciones llevadas a cabo por las élites económicas y políticas con el objetivo de mantener y aumentar su control directo (y privilegios) y a su vez mantener una cierta distancia del control jurídico y político del Estado de derecho brasileño.

3.2.4. Unas conclusiones

La teoría de sistemas asume la doble pretensión central de ser una teoría para la teoría y también una teoría para la práctica.

La idea de gobernanza sistémica no consiste en crear en un plano teórico un sistema con operaciones autorreferenciales, o una nueva estructura burocrática o administrativa, sino que se trata de un modelo teórico (y por lo tanto abstracto) que dispone de la capacidad operativa de seleccionar las comunicaciones y los códigos procedentes de los otros sistemas que conforman la sociedad y de la acción individual. El sistema político asume un papel de coordinador de las comunicaciones procedentes de los otros subsistemas. Las comunicaciones procedentes de otros sistemas y surgidas de estos son filtradas, seleccionadas e interpretadas por cada subsistema en un lenguaje de codificación común.

El territorio ha de entenderse como el espacio en el que actúan los subsistemas (entorno), y se define como sistema global diferenciado por las comunicaciones y códigos que emanan de los sistemas parciales. El entorno interno de este sistema está constituido por el entorno político-administrativo en el que se insieren los códigos lingüísticos y culturales. Aquí las lógicas de direccionamiento y de poder se reflejan a escala territorial, con lo que la legitimidad de las decisiones mayoritarias también deben ser reanalizadas³².

El introducir el plano subjetivo representa la posibilidad de aportar las informaciones necesarias para la comprensión de la acción y del impacto en los respectivos subsistemas en el plano de la toma de decisiones individual. Permite disponer de informaciones sobre las preferencias y actitudes respecto a las decisiones y acciones colectivas influenciadas por los procesos (sistémicos) pero también por la capacidad de pensamiento en un sentido basada en la interacción. El debate sobre el meta direccionamiento de la sociedad reafirma la democracia como modelo de dirección de las sociedades complejas, aunque no debería olvidar

³² En una perspectiva crítica Claus Offe (1984) llama la atención sobre los problemas, procedimientos y legitimidad de las decisiones mayoritarias.

el interrogante sobre si la idea de democracia es el único modelo posible de organización de sistemas complejos o si puede existir otro modelo.

Las consultas en Italia y Brasil ponen de manifiesto las limitaciones de los conceptos en que se ha apoyado la gobernanza en su extensión política y territorial. Las limitaciones y la incapacidad del sistema político aparecen en la forma de prevenir y de ofrecer las respuestas necesarias (endógeno) y en sus capacidades de gestión, como las que se derivan de un entorno con cambios sociales y estructurales funcionales no percibidos previamente (exógenos). La posibilidad de autoorganización de la sociedad y de los sistemas, se han manifestado «hacia dentro», con un acoplamiento estructural insuficiente de cada sistema (Cuadro 7).

CUADRO 7. DIFERENCIAS SISTÉMICAS EN LOS DOS CASOS EXPUESTOS

	Italia	Estado Pará Región amazonia brasileña
Estructuras del estado	Funcionalmente policéntrica	Funcionalmente acéntrica
«meta contribución» del sistema político	«hacia fuera» sobrepasa los intereses del partido gubernamental	Doble «hacia fuera/dentro» dependiendo de la región
Impacto en el sistema político	Elevada abstención (no deseada)	Resultado deseado político (participación obligatoria)
Circularidad antrópica (en la perspectiva de los partidos políticos)	Elevado acoplamiento	Bajo acoplamiento estructural
Autoorganización de la sociedad	En caso del referéndum: alta	En caso del plebiscito: alta
Interconexión sistémica	Elevada Exclusión voluntaria (abstención)	Baja Elevada exclusión (involuntaria)
Diferenciación funcional (en la perspectiva de los partidos políticos)	Insuficiente	Baja

Fuente: elaboración propia

En Italia, el triunfo del «no» a su propuesta (ha supuesto y la renuncia al cargo siendo substituido por el nuevo Primer ministro Paolo Gentilone). El sistema político del Brasil ha vivido en el año 2016 el *impeachment* histórico³³ de la Presidente Dilma Rousseff solo los cuales no entraremos en detalle aquí (a partir de argumentos cuestionables y contruidos sobre su gestión y decisiones en el ámbito económico) asumiendo a presidencia en el año 2016, el hasta entonces Vice-presidente Michel Temer.

Por último, indicar que en ninguno de los dos casos tiene lugar una situación de «doble contingencia» (expectativas respecto al otro actor), puesto que las dos formas de consulta fueron impulsadas por el sistema político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABBOTT, K. W. y SNIDAL, D. (2009), "The governance triangle: Regulatory standards institutions and the shadow of the state", en *The Politics of Global Regulation*, págs. 44-88. Princeton University Press.
- AGUILAR, L. F. (2009), *Gobernanza: normalización del concepto y nuevas cuestiones*. Barcelona: Esade.
- ARENILLA, M. (2015), *Ciudad, gobernanza y planificación estratégica*. Madrid: Dykinson.
- BANG, H. (2003), *Governance as social and political communication*. Manchester: Manchester University Press.
- BATTINI, S. y FIORENTINO, L. (2014), "Venti anni di 'politica e amministrazione in Italia', Istituto di Ricerche sulla Pubblica Amministrazione", *IRPA Working Paper*, Policy Papers Series, núm. 1/2014.
- BENZ, A. (2004), "Multilevel Governance. Governance im Mehrebenensystem", en A. BENZ, A. (Hrsg.), *Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, págs. 125-146. Wiesbaden.
- BERGER, P. y LUCKMANN, Th. (2003), *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

³³ Debemos recordar el primer *impeachment* fue de Fernando Collor de Mello en el año 1992.

- BEUNEN, R; VAN ASSCHE, K.; Duineveld, M. (2015), *Evolutionary Governance Theory: theory and applications*. Heidelberg: Springer.
- BEYERLE, M. (1994), *Staattheorie und Autopoiesis. Über die Auflösung der modernen Staatsidee im nachmodernen Denken durch die Theorie autopoietischer Systeme und der Entwurf eines nachmodernen Staatskonzepts*. Frankfurt, a.M.: Peter Lang.
- CAFFANI, F. y PISTOR, K. (2014), "Regulatory capabilities: A normative framework for assessing the distributional effects of regulation", *Regulation & Governance*, 9 (2): 95-107, DOI: 10.1111/rego.12065.
- CERRILLO, A. (2005), "La gobernanza hoy: introducción", en A. CERRILLO, *10 Textos de referencia*, págs. 11-36. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CHEIBUB, A.; PRZEWORSKI, A. y SAIEGH, S. (2002), "Governs de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas", *Dados*, núm. 45. DOI: 10.1590/s0011-52582002000200001.
- CASADIO, G. y CAGLIARDI, G. (2016), "Referendum costituzionale, minoranza Pd non firma. Renzi: "C'è una parte che si oppone a tutto", *La Repubblica*, 20 aprile, 2016.
- CERRI M. y SOLI V. (2009), *I mestieri del sindacalista. Tra rappresentazione soggettiva e ridefinizione professionale*. Roma: Ediesse.
- DI VIRGILIO, A. et al. (2015), *Italian general election: evidence from the Italian Candidate Survey*, DOI: <https://doi.org/10.1017/ipo.2015.15>.
- DRUWE, U. (1989), "Rekonstruktion der 'Theorie der Autopoiese' als Gesellschafts und Steuerungsmodell", en A. GÖRTLIZ (Hrg.) *Politische Steuerung sozialer Systeme. Mediales recht als politisches Steuerungskonzept*. Pfaffenweiler.
- DUIT, A. y GALAZ, V. (2008), "Governance and Complexity. Emerging Issues for Governance Theory", *Governance*, 21 (3): 311-335. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2008.00402.x.
- GAWRON, Th. (2010), *Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz: zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung*. Leipzig: Forschungsverbund KoReMi.
- GOBIERNO BRASIL (2011), Decreto legislativo núm. 137 de 2011, *Diario Oficial da União* 3-6-2011.
- GOBIERNO BRASIL (2011), Decreto legislativo núm. 136 de 2011. *Diario Oficial da União* 25-5-2011.
- GONNET, J. P. (2010), "La política desde la teoría de sistemas sociales de Niklas Luhmann". *Argumentos*, (64): 303-310.
- GÖRLITZ, A. y BURTH, H. P. (1998), *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen.
- HELLMANN, K.-U.; FISCHER, K. y BLUHM, H. (Hrsg.) (2003), *Das System der Politik*. Berlin: Springer.
- HOLZ, K. (2003), "Politik und Staat. Differenzierungstheoretische Probleme in Niklas Luhmann Theorie des politischen Systema", en K.-U., HELLMANN; K. FISCHER; H. BLUHM, (Hrsg), *Das System der Politik*, págs. 34-48. Berlin: Springer.
- INSTITUTO DE RELACIONES INTERNACIONALES. Universidad Nacional de La Plata (2016), Disponible en: <http://www.iri.edu.ar/wp-content/uploads/2016/12/referendum-constitucional-italia-francesca-staiano.pdf>.
- ITALIA (2016), "La Riforma Costituzionale". Testo di legge costituzionale pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*, núm. 88 del 15 aprile 2016, Testo a fronte con la Costituzione vigente. Disponible en: <http://www.altalex.com/documents/leggi/2016/04/13/riforma-costituzionale-il-testo>.
- KLAWITTER, J. (1992), "Staatstheorie als Steuerungstheorie? Vorüberlegungen im Hinblick auf ein staatstheoretisch fundiertes, akteurzentriertes und verhandlungsorientiertes Netzwerk polyzentrischer Gesellschaften", en: H. BUßHOFF (Hg.), *Politische Steuerung. Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit*. Baden-Baden: Nomos, pág. 193-239.
- KOOIMAN, J. (2003), *Governing as governance*. London: Sage. DOI: 10.4135/9781446215012.
- KOOIMAN, J. y BAVINK, M., CHUENPAGDEE, R., MAHON, R.; PULLIN, R. (2008), "Interactive Governance and Governability: An Introduction. Journal of Transdisciplinary", *Environmental Studies*, 7 (1), 1-11. Disponible en: <http://dare.uva.nl/document/2/59200>.
- KOOIMAN, J. y VAN FLIET, M. (2000), "Self-Governance as a mode of Societal-Governance", *Public Management*, 2, 3 (19), 359-377. DOI: <https://doi.org/10.1080/14616670050123279>.
- LA VALLE, R. (2016) "Italia: la verdad sobre el referendun de Renzi", *Sin Permiso*. Disponible en: <http://www.sinpermiso.info/textos/italia-la-verdad-sobre-el-referendun-de-renzi>.
- LANGE, S. y BRAUM, D. (2000), *Politische Steuerung zwischen System und Akteur*. Opladen: Westdeutscher. DOI: 10.1007/978-3-663-11096-5.
- LEAT, D.; SETZLER, K. et al. (2002), *Towards holistic governance: the new reform agenda*. Basingstoke: Palgrave. DOI: 10.1093/parlij/gsg026.
- LEYDESDORFF, L. (2015), *Una teoría sociológica de la comunicación. La autoorganización de la sociedad basada en el conocimiento*. México: Universidad Iberoamericana.
- LUHMANN, N. (1981), *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München/Wien: Olzog.
- (1981a), "Theoretische Orientierung der Politik", en N. LUHMANN (Hrsg.), *Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation*, págs. 287-293. Opladen: Westdeutscher Verlag. DOI: 10.1007/978-3-663-01340-2_16.
- (1989), "Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag", *Politische Vierteljahresschrift*, 30 (1), 4-9.
- (1988), "Selbsreferentielle Systeme", en F. B. SIMON (Org.) *Lebende Systeme: Wirklichkeitskonstruktionen in der systemischen Therapie*, págs. 47-53, Berlin.

- MANNA, P. (2010). *Network Governance in Three Policy Areas with Implications for the Common Core State Standards Initiative*. Washington: Thomas B. Fordham Institute.
- MATURANA, H. y VALERA, F. (2003), *El árbol del conocimiento. Las bases biológicas del entendimiento humano*. Buenos Aires: Lumen.
- MAYNTZ, R. (2009), *Über Governance*. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Bd. 62. Frankfurt a.M.: Campus.
- (2005), “Governance Theorie als fortentwickelte Steuerungstheorie?”, en F. G. SCHUPPERT (Hrsg.), *Governance-Forschung*, págs. 11-20. Baden-Baden.
- (2001), “Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive”, en H. P., BURTH, y A. GÖRLITZ (Hrsg.), *Politische Steuerung in Theorie und Praxis*, págs. 7-27. Baden-Baden.
- MAYNTZ, R. y SCHARPF, F. W. (Hg.) (1995), *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren* en R. MAYNTZ; F. W. SCHARPF (Eds.) *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*, págs. 9-38. Frankfurt a.Main.: Campus.
- MUSELLA, F. (2014), *How personal parties change: party organisation and (in)discipline in Italy (1994–2013)*, págs. 222-237. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/23248823.2014.969005>.
- NETO, O. A. (2006), *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- NEVES, M. (2004), “Vom Rechtspluralismus zum sozialen Durcheinander: der Mangel an Identität der Rechtssphäre(n) in der peripheren Moderne und seine Implikationen in Lateinamerika”, en BRUNKHORST, H.; MATIASKE, W. (org.), *Zentrum und Peripherie*. Mering: Hampp, 2004. págs. 165-194.
- OFFE, C. (1984), “Politische legitimation durch Mehrheitsentscheidung?”, en B. GUGGENBERGER; C. OFFE (Hrsg.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, págs. 150-183. Opladen: VS Verlag.
- OSBORNE, S. (2006), “The New Public Governance?”, *Public Management Review*, 8(3): 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022. Disponible en: <http://spp.xmu.edu.cn/wp-content/uploads/2013/12/the-New-Public-Governance.pdf>.
- PASQUINO, G. (2015), *La Costituzione in trenta lezioni*. Utet.
- PRATS, J. (2005), “Modos de gobernación de las sociedades actuales”, en A. CERRILLO (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- POBLETE, M. (2011), “Gobernanza y diferenciación funcional en órdenes sociales complejos. Una aproximación al caso Latinoamericano”, *Revista Ciencias Sociales*, 26: 25-37.
- PONT, J. (2015), “Formação institucional e Desenvolvimento regional no Estado do Pará”, en DA SILVA, F. C., *Formação Institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, págs. 347-391.
- (2017), *La innovación en la gestión pública*. Madrid: Ediciones La Catarata.
- (2015), “Autopoiesis, autoorganización y cierre operativo en las organizaciones desde la perspectiva postestructuralista”, *International Journal of Organizations / Revista Internacional de Organizaciones*, Issue 14, págs. 31-55. Disponible en: http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio.
- REGALIA I. (2009), *Quale rappresentanza. Dinamiche e prospettive del sindacato in Italia*. ISF/Ediesse.
- SCHIMANK, U. y GLAGOW, M. (1984), “Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus”, en M. GLAGOW (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*, págs. 4-28. Bielefeld: AJZ.
- SCHWINN, T. et al. (2011), *Soziale Differenzierung*. Handlungstheoretische Zugänge in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag.
- SKELCHER, C. (2005), “The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy”, *Public Administration*, 83 (3): 573-596. DOI: 10.1111/j.0033-3298.2005.00463.x.
- STICHWEH, R. (2001), “Niklas Luhmann (1927-98)”, en N. J. SMELSER; P. B. BALTES (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*. Oxford, págs. 9.097-9.102. Disponible en: <http://iva.dk/jni/lifeboat/info.asp?subjectid=243>.
- SORENSEN, E. y TRIANTAFILLOU, P. (2009), *The Politics of Self-Governance*. London / New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315554259.
- SUBIRATS, J.; PARÉS, M. y BLANCO, I. (2009), “Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el Análisis de Políticas Públicas”, en M. PARÉS (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.
- TÜRKE, R. E. (2008), *Governance: Systemic Foundation and Framework*. Heidelberg: Physica Verlag.
- VALLESPÍN, F. (1993), “Introducción”, en N. LUHMANN, *Teoría política en el estado de Bienestar*, págs. 9-29. Madrid: Alianza.
- VON HALDENWANG, Ch. (2005), *Systemic governance and development in Latin America*. Review 85, Santiago de Chile: Cepal.
- WILLKE, H. (2014), *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Konstanz: UKV.
- (2006), *Global governance*. Bielefeld: Transkrip.
- (1992), *Ironie des Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- (1992a), *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.



La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente

Security and Port Protection. A Subspace of Public Security Policies and Converging Governance

Carlos Carmona Pérez
IPOLGOB-Universidad Carlos III de Madrid
carlos.carmona@uc3m.es

RESUMEN

Desde la última década del siglo xx, las infraestructuras portuarias españolas catalogadas de interés general han sufrido una serie de transformaciones políticas, económicas y sociales que arrojan como resultado un significativo cambio en los paradigmas clásicos de la gestión portuaria. En este sentido, la seguridad portuaria se ha convertido en uno de los aspectos de gestión más relevantes. Este artículo pretende, desde el análisis descriptivo, determinar los factores configuradores y dimensiones de un escenario singular de la acción pública, las políticas públicas de seguridad y protección portuaria. Dicha política pública tiene su especial significación en la actualidad, al emerger y consolidarse como un subespacio fuertemente característico de las políticas públicas de seguridad y que, a su vez, deriva de un ámbito de gestión postgubernamental de gobernanza convergente.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas de seguridad y protección portuaria, políticas públicas, gobernanza, actores, Administración portuaria.

ABSTRACT

Since the last decade of the twentieth century, the Spanish port infrastructures cataloged of general interest has undergone a series of political, economic and social transformations that result in a significant change in the classic paradigms of port management. In this sense, port security has become one of the most relevant aspects of management. This article aims, from the descriptive analysis, to determine the configurator factors and dimensions of a singular scenario of public action, public security policies and port protection. This public policy has its special significance today, as it emerges and consolidates as a subspace that is strongly characteristic of public security policies and which, in turn, derives from a scope of post-governmental management of converging governance.

KEYWORDS

Public security policies and port protection, public policies, governance, actors, port Administration.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL COMPLEJO MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA. 3. LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA COMO SUBESPACIO CARACTERÍSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD. 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA EN ESCENARIOS DE GOBERNANZA CONVERGENTE. 5. CONCLUSIONES. 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

1. INTRODUCCIÓN

Las infraestructuras portuarias españolas catalogadas de interés general¹ se encuentran inmersas en un constante desafío en lo que a la seguridad concierne, al generarse en ellas escenarios de acción institucional complejos e indeterminados que responden a un conjunto de factores y mecanismos interdependientes de actuación gubernamental como son la estructura, los procesos y el ámbito de decisión compartido con diferentes actores estatales y transnacionales.

Asimismo, no puede obviarse que la implementación de los modelos de gestión de las políticas públicas contemporáneas lleva aparejado un significativo cambio paradigmático derivado de aquello que identificamos como gobernanza de la acción pública (Vanaclocha, 2013; Wallace, 2000; Kassim, 2001); máxime si a esta la concebimos desde una perspectiva convergente, al quedar estrechamente influenciado por el entramado normativo internacional, de obligado cumplimiento para las instituciones político-administrativas de cada Estado, el marco de interacción reticular entre actores multinivel, de carácter público y privado, que comparten objetivos comunes y capacidad de decisión en el curso de acción pública de este tipo de políticas.

Desde una perspectiva empírica, este hecho incide de forma directa en el ámbito de la seguridad y protección portuaria, ya que, al observarse como un subespacio característico de las políticas públicas de seguridad, fomenta la configuración instrumental y estratégica en su ciclo de análisis.

No obstante, existe una diversidad de razones que permite explicar este fenómeno, partiendo de la transposición y posterior desarrollo en el entramado institucional de las normas europeas e internacionales en materia de seguridad portuaria (Dezalay y Garth, 2002), hasta culminar con los retos e impactos que supone la propia globalización de los actos ilícitos y terroristas en las infraestructuras portuarias (Drezner, 2005). Por ello, en este tipo de políticas públicas, los diferentes actores institucionales que participan en el proceso reorganizan e incorporan diferentes mecanismos y estrategias de intervención, provenientes del marco regulador transnacional, pero que, en todo caso, se conjugan con el sistema de valores y la cultura organizativa nacional (Fligstein, 2008; Knill y Lehmkuhl, 2002).

De este modo, puede percibirse una cierta mimetización fundamentada en la propia globalización instrumental, al estimular a los actores para que asuman mecanismos que *«funcionan»* en otros países (Powell y DiMaggio, 1991), ya que la interdependencia intrínseca de ésta genera compartir retos y respuestas homogéneas en el ámbito de la seguridad pública.

Por lo tanto, partiendo de que las políticas públicas de seguridad en las infraestructuras portuarias españolas implican la combinación geométrica de distintas variables, de la estandarización instrumental y del marco de interacción con el entorno, el presente artículo pretende analizar aquellos factores configuradores y rasgos significativos que permiten identificar a las políticas de seguridad y protección portuaria como subespacio característico de las políticas públicas de seguridad y de gobernanza convergente en los puertos españoles de interés general. Perspectiva esta de especial significación, al construirse desde la óptica del análisis de los procesos, de la toma de decisiones y de la gestión de sus resultados e impactos. Para el desarrollo de este estudio se han utilizado diversos informes de gestión y fuentes de información cuantitativa y cualitativa suministradas por el ente público Puertos del Estado.

2. EL COMPLEJO MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA

La implementación explícita de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria deriva del cambio conceptual de la seguridad colectiva, que tiene su razón de ser en las transformaciones políticas, económicas y sociales producidas en las sociedades democráticas avanzadas a partir de la última década del siglo xx. Si tomamos como cierto que dichas transformaciones afectan de un modo significativo a todos los órdenes sociales, no es menos cierto que en ámbito específico de la seguridad tienen trascendentales consecuencias: la percepción de amenazas y niveles de riesgo por parte de los ciudadanos y la sociedad

¹ Se entiende como puertos de interés general, o de titularidad estatal, a aquellos que por su circunstancia reúne, al menos, alguna de las siguientes características: se efectúan en ellos actividades marítimas internacionales; sirven industrias de importancia estratégica para la economía nacional; el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcanzan niveles suficientemente relevantes, o responden a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado, y sus especiales condiciones técnicas o geográficas son esenciales para la seguridad del tráfico marítimo nacional e internacional.

civil, que en numerosas ocasiones sobrepasan la capacidad de respuesta de cada Estado (Velázquez, 2009:17), precisa la adaptación del ciclo de acción pública a un ámbito de demandas particular y determinado que permita la adecuación de los medios y procedimientos a un contexto cambiante y de difícil predicción.

Así, el cambio de la concepción ciudadana de seguridad individual y colectiva lleva aparejado un nuevo orden respecto a los paradigmas clásicos de diseño e implementación de las políticas públicas objeto de estudio, al concentrarse en ellas la acción, o inacción, gubernamental para proporcionar respuestas de carácter sectorial y transversal, mediante instrumentos y estructuras singulares, frente a las amenazas y riesgos que indican sobre el conjunto de las infraestructuras portuarias (Vanaclocha, 2013: 4; Carmona, 2014).

Esta aproximación a la noción de políticas públicas de seguridad y protección portuaria permite suponer que el actual escenario de acción pública se configura de manera compleja e indeterminada, ya que además de la importancia que los resultados e impactos de su ejercicio representa para el entorno, el análisis de las demandas y apoyos es otro de los factores que ha mostrado también una cierta versatilidad.

En este sentido, los postulados emanados de los estudios sobre la sociedad del riesgo (Beck, 1992; Giddens, 1990) permiten describir de modo estructurado una esfera de desafíos gubernamentales en el ámbito de la seguridad portuaria, al tener como finalidad que los decisores públicos puedan ofrecer respuestas de carácter anticipativo a los distintos riesgos y amenazas derivadas de los actos ilícitos, el terrorismo internacional, los ciberataques, los accidentes intencionados o fortuitos, los conflictos sociales, o los desastres naturales.

Sin embargo, esta tarea en principio parece ardua, ya que la anticipación de acontecimientos futuros y la precognición en el diseño de las políticas de seguridad precisa soslayar ciertos obstáculos epistemológicos, como los modelos de gestión previos, y la implementación de técnicas de gestión que faciliten la toma de decisiones en el referido ámbito de la seguridad portuaria. Ello implica la importancia, aunque, con matices, que presenta el análisis, gradación y gestión de riesgos, al permitir realizar pronósticos de vulnerabilidad e impacto en términos generales, pero que, en todo caso, no son exactos (Losada, 2005: 27-50).

Por otro lado, la irrupción de la seguridad y protección portuaria como marco de análisis de las políticas públicas de seguridad se encuentra estrechamente ligada con las distintas transformaciones producidas en el espacio supranacional, así como en la globalización de las vulnerabilidades que en la actualidad afectan a las sociedades democráticas. Con todo, debe tenerse presente que como se ha podido argumentar con anterioridad es a partir de la última década del siglo XX cuando comienza a considerarse que la seguridad en su conjunto, y específicamente la seguridad portuaria, no escapa de la clásica concepción y análisis de las políticas públicas, al emerger y consolidarse con la función garantista de preservación de los derechos y libertades, así como del normal desarrollo social e institucional de una comunidad política. Dicha función, a su vez, genera un escenario de acción pública en el que se superponen distintas opciones, en principio, ambivalentes, al conjugar rasgos limitativos y garantistas en lo referente a los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. Pero que se transforman en una concatenación de valores, ideas y paradigmas que influyen, en mayor o menor medida, en la agenda social y gubernamental –las arenas de decisión pública– a través del proceso de interacción que se produce entre los actores intervinientes.

En este sentido, puede deducirse que las políticas de seguridad y protección portuaria concentran la amalgama de la propuesta racional de regulación pública del conjunto de apoyos, demandas y desafíos que afrontan en la actualidad las infraestructuras portuarias españolas objeto de estudio. Sin embargo, dichas políticas no escapan de la concepción clásica que las percibe como un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los distintos actores sociales con intereses, preferencias y demandas en el «*hecho regulador*» (Subirats y Gomá, 2001: 561). Asimismo, y dado su alto componente institucional, estas responden a un proceso determinado y diferenciado de acción –o inacción– gubernamental que, mediante microcircuitos que concentran elementos de legitimación –o deslegitimación–, se orienta la configuración de un espacio explícito de problemas, demandas, necesidades y oportunidades (Aguilar Villanueva, 1992: 21-40; Meny y Thoenig, 1992; Subirats, 1989: 40-41).

Ahora bien, debe reconocerse que dada su marcada especificidad, las políticas de seguridad y protección portuaria responden a una categoría de análisis compleja que permite observarlas como un escenario de acción gubernamental característico e indeterminado, que comporta un ámbito de especial significación dentro de la actual estrategia española de seguridad nacional. Así, su análisis muestra que se trata de políticas de carácter transversal que comparten espacios secantes de acción pública con otro tipo de políticas sectoriales, ya que de un modo u otro generan resultados e impactos sociales y políticos relevantes, sean estos directos o indirectos. Igualmente, son políticas de carácter multiactorial, al implicar su ciclo de acción la participación

de una pluralidad de actores políticos, institucionales y sociales; máxime cuando nos referimos a modelos de Estado con un elevado grado de desconcentración y descentralización político-administrativa. Y, por último, se trata de políticas de carácter compuesto porque implican escenarios de acción con dinámicas diversas y características complejas, así como, y a diferencia de otro tipo de política pública, la posibilidad de ejercer el uso legítimo de la fuerza como modo de acción pública del entramado institucional del Estado.

Se trata, pues, de políticas públicas que de un modo transversal se enmarcan en escenarios sensibles y estratégicos de la acción gubernamental, implicando la combinación de tres aspectos fundamentales que, aunque en principio puedan suponerse ambivalentes, no son más que los elementos de articulación de las dimensiones de las políticas públicas de seguridad en un sentido genérico: la autoridad gubernamental – componente legitimador–, la coerción y la garantía de los derechos y libertades básicas de los ciudadanos.

Otro de los elementos que permite, no obstante, determinar la complejidad del marco de acción de las políticas de seguridad y protección portuaria contemporáneas es el relativo a la asunción de nuevos retos y estrategias contrapuestas al lenguaje burocrático clásico, al aproximarse a los postulados emanados del *management* público (ámbito de gestión postburocrático) y de la gobernanza (ámbito de gestión postgubernamental).

La gestión pública, así como el análisis de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria se configuran, de este modo, como ámbitos de gestión secantes en las administraciones portuarias contemporáneas, ya sea en sus niveles de actuación macro o micro (Metcalf, 1993: 181), al configurarse el ápice estratégico como la respuesta a las demandas y preferencias de los actores políticos, institucionales y sociales concurrentes en el escenario de acción propuesto. Por lo cual, debe entenderse que estas políticas se presentan en forma de variable de la gestión estratégica, al conformar el nexo de unión entre el sistema de valores y el proceso de implementación y evaluación de los resultados e impactos generados (Gomá y Subirats, 1999: 32).

Así pues, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, conjugado con la ejecución y gestión de los medios y medidas para la consecución de objetivos predefinidos, suponen el desarrollo de un conjunto basal de acciones y estrategias vinculantes. Pero que, en todo caso, responde a tres ámbitos de acción cuasi-secantes: análisis y diagnóstico del entorno portuario donde se focaliza la acción pública, que permite generar acervo de conocimiento de las demandas, de las oportunidades y de las amenazas, sean estas de carácter objetivo o subjetivo; análisis y diagnóstico de la organización, implicando el conocimiento de las fortalezas y debilidades que presenta la organización durante el proceso de desarrollo estratégico, y el planteamiento estratégico articulado mediante objetivos y acciones concordantes con la misión, la visión y los valores de la organización, así como con los retos identificados en el análisis y diagnóstico del entorno y la organización.

FIGURA 1. ACCIONES BASALES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

Análisis entorno portuario	Diagnóstico del entorno.
	Dimensión analítica de indicadores delincuenciales.
Análisis organización portuaria	Diagnóstico organizativo.
	Acciones de reforma y modernización administrativa.
Planeamiento estratégico	Misión, visión y valores.
	Líneas, objetivos y acciones centrífugas.
	Líneas, objetivos y acciones centrípetas.
	Evaluación de resultados e impactos.

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, la combinación geométrica de cada uno de los elementos configuradores propuestos es la que permite percibir la complejidad del escenario de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, al depender su éxito, o fracaso, de diferentes factores estructurales, así como de los mecanismos de coordinación y cooperación institucional, que condicionan sobremanera este tipo de política pública de

carácter esencialmente regulativo (Lowi, 1972; Gomá y Subirats, 1999: 24). En este sentido, las dinámicas provenientes de la gobernanza pública podrían suponerse como las variables que permitan facilitar y adaptar el diseño estratégico a la acción gubernamental.

Vistas las especificidades que emanan del marco anteriormente descrito, se analizará a continuación la dimensión de la seguridad y protección portuaria como subespacio de las políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente.

3. LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA COMO SUBESPACIO CARACTERÍSTICO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD

Desde un enfoque sistémico, un rasgo esencial de la seguridad y protección portuaria es que constituye, en términos de análisis, un subespacio integrado en una política pública de mayor envergadura y alcance como es la seguridad en un sentido genérico. Pues, en ella se concentra, a nivel macro, una serie de procesos de acción de unidades y redes gubernamentales, pero también, a nivel micro, un conjunto de planes y estrategias que desarrollan escenarios específicos de acción gubernamental.

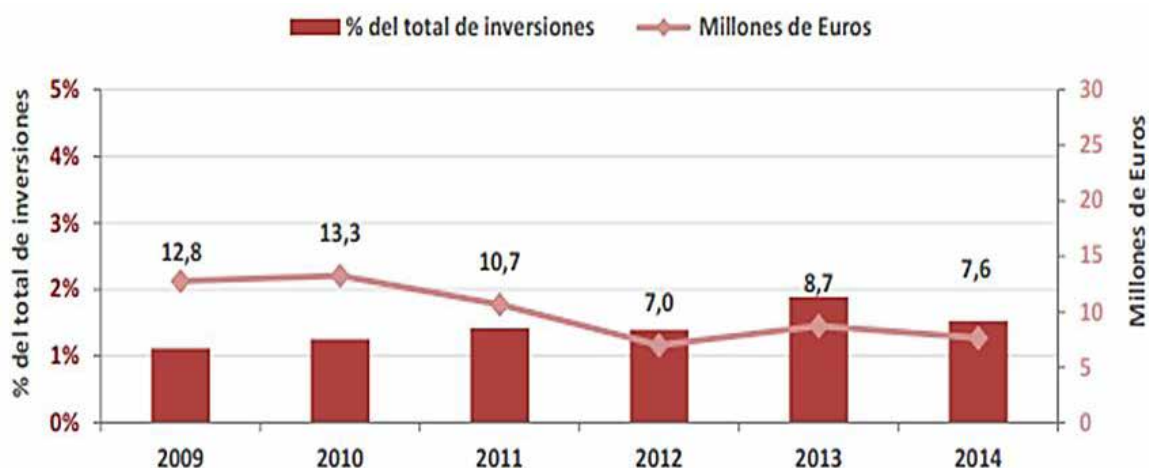
Se trata, por tanto, de un subespacio sensible y de gran valor estratégico estatal en el que se conjuga una frecuente transversalidad (apoyo a otros subespacios concentrados en las políticas públicas de seguridad) y un alto grado de conectividad con otros espacios de políticas públicas (como por ejemplo los de justicia o los del ámbito socioeconómico).

Ante este contexto parece lógico pensar que la identificación analítica y política del subespacio de la seguridad y protección portuaria resultó una nueva «ventana de oportunidad» (Kingdom, 1995), en cierto modo preferente, de las políticas públicas de seguridad, máxime si en él se concentra una perspectiva integradora de gobernanza convergente.

Sin embargo, debe reconocerse que dicho subespacio, entendido como la expresión político-administrativa de la acción de prestación pública de la seguridad en los entornos portuarios, es el escenario principal de las múltiples intervenciones que lleva a cabo la administración portuaria estatal. Su relevancia se manifiesta, en términos cuantitativos, por el significativo volumen de recursos económicos y humanos, y, desde una perspectiva cualitativa, en la configuración como un servicio básico de prestación directa que garantiza el normal funcionamiento de las infraestructuras portuarias tomadas como marco de referencia en este estudio.

En este sentido, la figura 2 muestra la evolución de las inversiones, durante el periodo 2009-2014, destinadas a la mejora de la seguridad y protección portuaria en el conjunto de puertos de interés general, tanto en valores absolutos como relativos en proporción con las inversiones totales.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LAS INVERSIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PORTUARIA

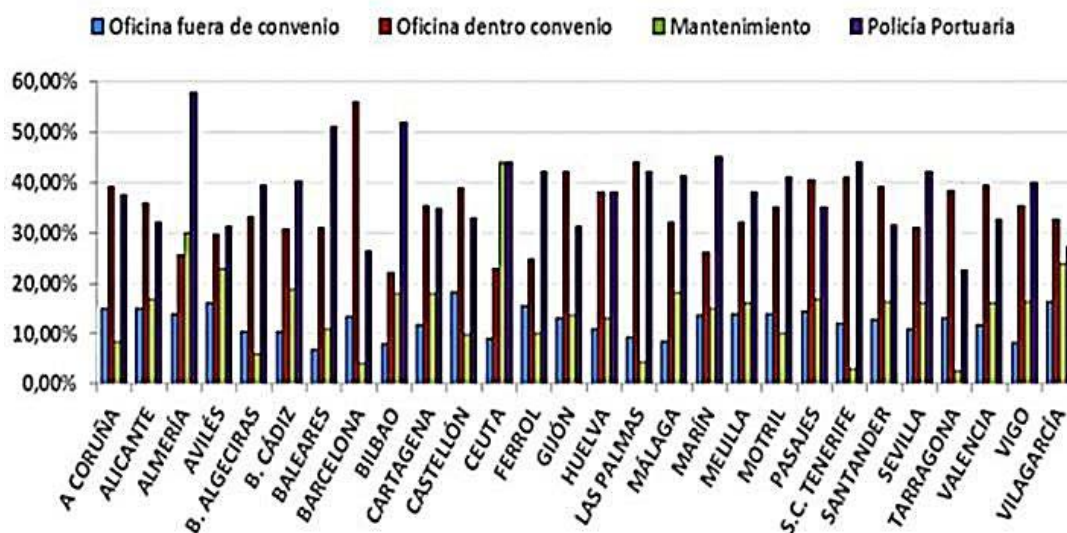


Fuente: Puertos del Estado

Asimismo, la figura 3 muestra la distribución de los recursos humanos por áreas de actividad en las infraestructuras que integran el sistema portuario de interés general. En ella puede observarse cómo la es-

estructura de la plantilla está fuertemente condicionada por el personal de seguridad (policía portuaria), lo cual motiva que, en un 53,6% de las Autoridades portuarias, el mayor porcentaje analizado corresponda a dicho personal.

FIGURA 3. DISTRIBUCIÓN DE PLANTILLA AUTORIDADES PORTUARIAS POR ÁREAS DE ACTIVIDAD



Fuente: Puertos del Estado

En consecuencia, el elemento central de incidencia de las políticas de seguridad y protección portuaria queda delimitado por las dimensiones del propio sistema en el que tiene lugar la acción pública. El ámbito portuario entendido como Administración instrumental diferenciada.

La concepción clásica del puerto como infraestructura de transporte en las sociedades desarrolladas ha sido objeto de profundas revisiones a partir de la segunda mitad del siglo xx. Tal circunstancia conllevaría a un nuevo planteamiento en lo concerniente al orden social y económico de la esfera marítimo-portuaria. No obstante, cabe recordar que dichas transformaciones tienen una dimensión universal, al sobrepasar las fronteras clásicas de los Estados, y acelerada: la interacción puerto-ciudad ha sido uno de los elementos vertebradores de esta nueva concepción, ya que surge a raíz de un nuevo escenario de conflicto entre la Administración portuaria y la Administración local que gestionaban hasta ese momento cada uno de los espacios competenciales definidos de modo no recíproco².

Además, la evolución de la misión comercial de los puertos es considerada como otro de los elementos diferenciadores del orden social y económico portuario. Ello ha supuesto un cambio de los paradigmas clásicos de gestión portuaria, permitiendo el diseño de mecanismos de interacción *ad hoc* entre el puerto y la ciudad, eso es, que los puertos se han transformado en centros logísticos de la cadena de transporte, integrando su actividad con la sociedad.

El análisis del sistema portuario que nos ocupa permite determinar que este hecho tiene una especial significación, ya que en el espacio marítimo-portuario las competencias en materia de policía, seguridad y protección se presentan de modo concurrente debido a los roles a desempeñar por cada uno de los actores policiales en él presentes (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policía Portuaria y Agentes de Vigilancia Aduanera, esencialmente).

Por ello, el desarrollo del actual escenario de gestión de las infraestructuras portuarias se ha mostrado proclive al reciente impulso del subespacio comprendido por la seguridad y protección portuaria, subespacio intrínseco al espacio de las políticas públicas de seguridad. La identificación del mismo implica el rediseño del anterior marco de acción pública, al precisar de una específica regulación, así como de la implementa-

² Desde una perspectiva general, es preciso señalar que la identificación de las infraestructuras portuarias como espacios de centralidad urbana genera un primer escenario de conflicto puerto-ciudad, al poner de manifiesto las importantes plusvalías que esta condición genera. Asimismo, la barrera puerto-ciudad es otro relevante foco de conflicto entre las citadas administraciones, al resultar un obstáculo para el diseño de los planes municipales de transformación urbana.

ción y evaluación de políticas, planes y programas que conciban un sistema plausible de seguridad y protección de las infraestructuras portuarias, sea este tanto de carácter preventivo como reactivo.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta la existencia de una serie de circunstancias relevantes en el instante de abordar el análisis de las políticas de seguridad y protección portuaria. Así, la categorización de estas como subespacio de las políticas públicas de seguridad guarda una estrecha relación con el fenómeno de que la inseguridad se traduce en problematización en términos políticos; hecho que servirá de estímulo a los poderes públicos, al facilitar la identificación de respuestas –las políticas– a las demandas (Tamayo, 1997: 296-298) en el ámbito de la seguridad y protección portuaria.

Por otro lado, el análisis de las respuestas gubernamentales y de la acción pública que tiene lugar en el escenario delimitado por la seguridad y protección de las infraestructuras portuarias, permite intuir que las mismas no siempre han sido formuladas de un modo simétrico. Este tipo de política pública en cuestión, al igual que sucede con cualquier otro tipo de política pública, ha adaptado tanto su oferta como su demanda a las necesidades cambiantes de su entorno. Significativamente, tal circunstancia ha supuesto una evolución desde parámetros de acción reactivos frente a los actos ilícitos, hacia parámetros globales de gestión preventiva de los riesgos y amenazas.

Ello supone precisar la identificación de complejos y novedosos escenarios de gestión supranacional en los que se imbrican las políticas de seguridad y protección portuaria. Pero que, en todo caso, sustentan su formulación como un claro ejemplo de pragmatismo político, al estar motivado su diseño incremental en otro espacio de política pública experimentado y, por tanto, previsible como es el de la defensa (Talavera, 2014: 29).

Asimismo, desde la perspectiva de análisis de políticas públicas, el subespacio de las políticas de seguridad y protección portuaria presenta una manifiesta reformulación de los planteamientos clásicos de gestión y organización de los actores institucionales partícipes en el ciclo de acción pública, ya que su origen parte de los procesos, eso es, que la política pública se presenta como la variable independiente del análisis y, por ello, se perfila como el elemento orientador de dichos actores respecto a su diseño, alcance, funciones y límites competenciales, así como del marco de interacción con el entorno.

Sobre la base de las reflexiones analíticas planteadas hasta el momento, es preciso señalar que este tipo de políticas públicas se instrumentan y configuran a partir de una serie de rasgos significativos como los que se describen a continuación.

- a) El diseño y la implementación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria parte y se consolida en paralelo a la iniciativa supranacional de prevenir las vulnerabilidades y riesgos en las infraestructuras del transporte marítimo-portuario ante el surgimiento de aquellas amenazas globales (como actos ilícitos, terrorismo internacional, ciberataques, accidentes intencionados o fortuitos, conflictos sociales y desastres naturales, esencialmente) que plantean nuevos escenarios de gestión de la seguridad, sean estos de carácter preventivo o, en cambio, de carácter reactivo. Tal circunstancia es, sin lugar a dudas, la motivante del marco normativo internacional, de obligado cumplimiento para cada uno de los Estados miembro, implementado por la Organización Marítima Internacional (OMI), así como de la estrategia europea de seguridad y protección portuaria, impulsada por la Comisión y materializada mediante la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria.

Este rasgo, como podrá deducirse en el estudio, presenta una especial significación en el tratamiento de la gobernanza en escenarios convergentes de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria.

- b) La especificidad de los actores intervinientes en la implementación de este tipo de política pública. Esencialmente, nos referimos, aquí, a la importancia que tienen en el proceso de acción pública las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como las Policías portuarias y Agentes de vigilancia aduanera, al conjugar su peculiar idiosincrasia con el ejercicio legítimo de autoridad pública y la interacción con su entorno.
- c) El subespacio de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria presenta una estrecha conexión con el subespacio de protección de infraestructuras críticas, así como con el subespacio de gestión de crisis y emergencias, con independencia de la propia idiosincrasia de cada uno de ellos. Por ello, el tratamiento específico de las vulnerabilidades será el que acote la interacción entre los referidos subespacios de las políticas públicas de seguridad. No obstante, la seguridad y protección portuaria presenta una marcada orientación de carácter preventivo, regulador, estratégico, evalua-

tivo y resiliente que, conjugada con la eficacia y eficiencia de su gestión, permite potenciar tanto la coordinación como la cooperación en dicha interacción.

- d) Con todo, es preciso señalar que el negativo impacto político, social y económico derivado de la inoperatividad de las infraestructuras portuarias, consecuencia de los actos ilícitos que potencian el riesgo y sus factores subyacentes, cuantificados en daños a personas, daños materiales y fallos del sistema, constituirá otro de los factores de especial significación en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas objeto de análisis en este artículo.
- e) Finalmente, el rendimiento y la eficacia de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, así como los instrumentos provenientes de este subespacio, deben responder a una serie de elementos basales y de gestión que permitan la medición de la eficacia y eficiencia de este tipo de política pública. Entre ellos pueden identificarse: la zonificación de la infraestructura portuaria en función de los riesgos derivados de cada tipo de actividad; el diseño y ejecución continúa del análisis de riesgos como herramienta singular para la toma de decisiones en materia de seguridad y protección portuaria; el diseño, implementación y ejecución de los distintos planes de seguridad y protección portuaria; el análisis y evaluación de los resultados de la política implementada, así como de los impactos generados por los planes de seguridad y protección diseñados al efecto, y la definición e implementación de los criterios y mecanismos de interacción externa e interna.

La conjunción de todos y cada uno de los elementos configuradores, así como de los rasgos significativos de las políticas de seguridad y protección portuaria propuestos, supone la proyección de un subespacio de acción gubernamental diferenciado y configurado a través de microcircuitos sistémicos que contienen elementos de legitimación o deslegitimación en función de los estilos planteados para la consecución de los resultados e impactos finales. Ello implica, entonces, que se trata de un tipo de política pública que contiene un alto componente institucional, ya que su gestión tiene un marcado carácter demostrativo tanto de legitimidad como de autoridad gubernamental.

4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN PORTUARIA EN ESCENARIOS DE GOBERNANZA CONVERGENTE

El actual escenario de gestión de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria, condicionado y estimulado conjuntamente por los factores y los rasgos señalados en el apartado anterior, concentra nuevos marcos conceptuales y de pensamiento gerencial concordantes con los riesgos, las estrategias y los modelos de gestión pública de las infraestructuras portuarias españolas, así como con las demandas de servicios provenientes de su entorno.

Por ello, desde que la seguridad y protección portuaria fue considerada como un subespacio diferenciado de las políticas públicas de seguridad, recuérdese primera década del siglo XXI, se entendió que su eficacia y su eficiencia, así como su éxito o fracaso, dependería en mayor medida del abandono de viejos postulados de gestión y de la asunción, por lo tanto, de complejos paradigmas de cooperación y coordinación de carácter multiactoral y multinivel.

De este modo, nos encontramos ante un subespacio que esboza un peculiar escenario de gobernanza pública, en el que convergen factores de carácter supranacional que prevalecen sobre la concepción clásica de la acción reticular entre actores, así como de la corresponsabilidad, en el diseño e implementación de este tipo de política pública. Es decir, que no solo determina la acción reticular y las altas cotas de corresponsabilidad entre actores heterogéneos, así como la interacción de estos con su entorno, sino que, además, en dicho escenario ocupa, y debe ocupar, un lugar preeminente el acervo normativo nacional y supranacional en materia de seguridad y protección portuaria, al concebirse como el elemento armónico de «buen gobierno» en el ámbito de la Administración portuaria.

Tomando como referencia distintas nociones de gobernanza³, podemos conceptualizar a esta como el conjunto de actores multinivel público-privados que interactúan entre sí, y de modo reticular, con unos objetivos comunes y capacidad de decisión –ambos– en el curso de acción político-administrativa.

³ El tratamiento del concepto de gobernanza propuesto está inspirado, fundamentalmente, en las aportaciones realizadas al mismo por: Natera (2005), Aguilar Villanueva (2005 y 2014), Prats (2005) y Vanaclocha (2013).

No obstante, partiendo de esta definición es preciso señalar, sin ánimo exhaustivo, los siguientes rasgos fundamentales del concepto. Desde la perspectiva de la gestión pública, es una extensión del concepto de la Nueva Gestión Pública (NGP). Su acción va más allá del carácter exclusivo de las instituciones y actores políticos en la gestión de los asuntos públicos, generando la existencia de una pluralidad de centros de decisión de carácter multicéntrico y multinivel. Identifica a múltiples actores –públicos y privados– que interactúan en red con la facultad de intervención en la gestión de los asuntos públicos. Y, finalmente, genera interdependencias de carácter multiactoral, fraguando mecanismos de cooperación y participación en la toma de decisiones y en la asunción de responsabilidades, así como liderazgos de tipo transaccional dentro de la red.

La gobernanza entonces, y como en un principio podría entenderse, no es algo fruto del azar, al tratarse de «*procesos que no son aleatorios, discrecionales, irrestrictos, sino que están estructurados por las instituciones y por el conocimiento, poseyendo una estructura institucional y cognoscitiva*» (Aguilar Villanueva, 2014: 17). Esta perspectiva permite poner el acento sobre la importancia de la cultura en las relaciones existentes entre las instituciones y la sociedad, así como en la transparencia, y en el acceso de la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos.

De este modo, la estratégica a seguir en el planteamiento reticular del subespacio de las políticas de seguridad y protección portuaria debe distinguir dos dimensiones diferenciadas: la dimensión derivada de las relaciones internas de la red, que será la encargada de la puesta en valor de las distintas relaciones, el nivel de confianza y las alianzas entre actores que faciliten la consecución de los objetivos prefijados; y la dimensión relativa a la gestión de la estructura reticular del modelo para adaptarla a las distintas estrategias que son impulsadas a través de un factor clave como es el liderazgo (Natera, 2005: 18).

Por tanto, no es difícil intuir que las políticas de seguridad y protección portuaria son proclives a constituir un espacio-red de gobernanza por excelencia. En esta red se identifican, por una parte, las estructuras portuarias y servicios de carácter territorial, así como factores y estructuras de carácter multinivel y transnacional; y por otra, en el ámbito estrictamente privado, las empresas concesionarias de las instalaciones portuarias en las que su actividad está relacionada de algún modo con la seguridad y protección. Se trata, por tanto, de un conjunto de actores heterogéneos que, en consonancia con la convergencia derivada del acervo normativo, comparten la corresponsabilidad de garantizar la seguridad y protección del entramado portuario, al generar su colapso o destrucción un potencial impacto económico y social en unas infraestructuras catalogadas como críticas.

Es entonces la significación que el entramado normativo transnacional tiene en las políticas públicas de seguridad y protección portuaria la que nos lleva a plantear en este artículo la gobernanza convergente como categoría de análisis. Recuérdese que esta responde a la influencia que el entramado normativo internacional, de obligado cumplimiento para las instituciones político-administrativas de cada Estado, tiene sobre el marco de interacción reticular entre actores multinivel, de carácter público y privado, que comparten objetivos comunes y capacidad de decisión en el curso de acción pública de las políticas objeto de análisis.

Así, tras la celebración en 1974 de la Conferencia de los Gobiernos Contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (Convenio SOLAS), se aprobaron las resoluciones relativas a las enmiendas de su Anexo –capítulos V y XI2–, así como las relativas al Código Internacional para la Protección de los Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP). Sin embargo, dichas resoluciones fueron modificadas en enero de 2002 dentro de la 22.ª Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI), acordando de forma unánime la toma de medidas concurrentes a la mejora de la protección de buques y de las instalaciones portuarias⁴, al radicar sus aspectos motivadores en los actos terroristas y de piratería global que durante la primera década del presente siglo afectaron sobremanera a la actividad marítima internacional⁵.

El contexto de los actuales escenarios de gestión de la seguridad y protección portuaria emerge, por tanto, de las enunciadas normas transnacionales⁶. No obstante, el ámbito al que deben adaptarse todas

⁴ Dentro de las medidas de mejora de la protección de buques e instalaciones portuarias, el Código identifica como actos delictivos, los relativos a terrorismo, contrabando, robos de carga, polizones, inmigración ilegal, piraterías, así como los denominados daños colaterales causados por incendios y explosiones en buques e instalaciones portuarias, independientemente de cuál sea su origen.

⁵ Puede destacarse entre estos sucesos, los atentados terroristas del World Trade Center de Nueva York del 11 de septiembre de 2001 y de Madrid del 11 de marzo de 2004, así como los ataques derivados de la piratería sufridos por los buques Limburg y Han Wei en 2002.

⁶ La Organización Marítima Internacional (OMI) aprobó en 1974 el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS), que en su anexo incluye las normas y requisitos reguladores de la seguridad de buques y personas. El citado Con-

las infraestructuras portuarias internacionales se complementa, a nivel europeo, con el Reglamento (CE) 725/2004 relativo a la mejora de la protección de los buques y las instalaciones portuarias –norma del ámbito comunitario derivada de las enmiendas al Anexo del Convenio SOLAS, que afecta a los capítulos V y XI 2– y con la Directiva 2005/65/CE⁷ de protección portuaria.

El marco normativo descrito a escala europea considera el nivel de protección del puerto en su conjunto y no solo a las instalaciones portuarias –ámbito de aplicación de las normas implementadas por la Organización Marítima Internacional–. En consonancia con ello, y acotando el análisis al caso español, son las Autoridades Portuarias como Administración portuaria de carácter descentralizado y de conformidad con el acervo normativo estatal y autonómico en materia de protección civil y emergencias, la facultada para elaborar los Planes de Emergencia Interior (PEI), integrándose los mismos en el acervo de las Ordenanzas portuarias.

Como extensión lógica de lo anterior, y con la finalidad de gestar una protección preventiva eficaz de actos antisociales y terroristas, es de obligado cumplimiento para cada una de las Autoridades Portuarias realizar el diseño y la implementación de un Plan específico para la protección de buques, pasajeros y mercancías, que de igual modo formará parte de las citadas Ordenanzas. Desde esta perspectiva, la normativa reguladora que establece las medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo⁸, obliga a la Administración portuaria al diseño de un Plan de Protección Portuaria (PPP) que, con carácter inclusivo, debe imbricar los protocolos de coordinación con el Plan de Emergencia Interior (PEI), así como con el Plan Interior de Contingencias del Puerto (PICP).

En todo caso, la Autoridad Portuaria será el órgano competente para la supervisión y control del acervo normativo derivado del sistema de seguridad marítimo-portuario –incluyendo los derivados de la protección contra actos antisociales y terroristas–. Asimismo, será la responsable, en lo concerniente a las instalaciones portuarias, de decidir el ámbito de aplicación de la normativa internacional reguladora de seguridad y protección portuaria.

Todo ello, supone la necesidad de diseñar e implementar herramientas de gestión, análisis y evaluación de los riesgos⁹ que afectan de modo empírico a las infraestructuras portuarias, máxime si a estas las enmarcamos en la esfera de las infraestructuras catalogadas como críticas, ya que su actividad es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto –social y económico– sobre los servicios esenciales del país (Carmona, 2013: 108)¹⁰. En tal caso, los riesgos derivados de los actos ilícitos y antisociales inciden sobre las infraestructuras portuarias, al ser consideradas y definidas, dado su desarrollo e impacto económico supranacional, como uno de los elementos esenciales de la cadena internacional del transporte de mercancías y personas.

Consecuencia de ello es que el marco internacional de cooperación y coordinación de la seguridad portuaria precisa para su análisis la detección previa de las amenazas supranacionales y, por tanto, la implantación de un conjunto de protocolos operativos de prevención sobre los riesgos derivados de la propia idiosincrasia de las infraestructuras portuarias españolas. Desde esta perspectiva, no resulta difícil advertir cómo el modelo de gestión reticular de las políticas de seguridad y protección portuaria basa su integridad

venio ha sido enmendado en diversas ocasiones, desde su aprobación por la Conferencia diplomática de los gobiernos Contratantes, para adaptarlo a las nuevas necesidades de seguridad marítima-portuaria internacional. Para ello, en el año 2001 se puso en marcha el Comité de Seguridad Marítima con la facultad de proponer las distintas enmiendas al anexo del Convenio SOLAS, así como de la aprobación del Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (Código PBIP-ISPS).

⁷ En el ámbito europeo, la normativa emanada de la Organización Marítima Internacional (OMI) ha sido complementada por la Directiva 2005/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre mejora de la protección portuaria (*DOUE* de 25 de noviembre), cuyo objeto de aplicación es el conjunto del recinto portuario, extendido a determinadas zonas anexas que puedan constituir un riesgo en la actividad portuaria. De este modo, los factores de riesgo se afrontan mediante el establecimiento de estándares de gestión que incluyen la implantación de determinados planes de seguridad y protección, el uso de los medios para el control y la prevención, así como el sistema de respuesta ante contingencias singulares. Es preciso señalar en este sentido, que la trasposición de esta directiva al acervo normativo español tuvo lugar en el año 2008; si bien su aplicación efectiva al conjunto de puertos de interés general no se produjo hasta el año 2011.

⁸ Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas de mejora para la protección de los puertos y del transporte marítimo (*BOE* de 20 de diciembre).

⁹ La gestión, análisis y evaluación de los riesgos portuarios se presenta como un elemento omnipresente en la dinámica comprendida por las políticas de seguridad y protección portuaria, al radicar su finalidad en la consecución óptima y eficaz de los medios en relación con las necesidades.

¹⁰ El autor clasifica los conceptos basales de estructura del sistema de protección de infraestructuras críticas en función de lo recogido en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen las medidas para la protección de las infraestructuras críticas (*BOE* de 29 de abril).

en dos aspectos esenciales: la seguridad¹¹ –*safety*– y la protección¹² –*security*–. Por ello, la convergencia entre ambos elementos incide directamente en el grado de interdependencia, así como en la integración de los distintos planes y programas parciales de seguridad portuaria, en un plan de ámbito superior como es el Plan de Protección de Instalaciones Portuarias (PIIP).

Así pues, la complejidad y los rasgos funcionales implícitos en las políticas públicas de seguridad y protección portuaria son los factores que permiten identificarlas como espacios proclives a la gobernanza; principalmente en la actualidad, donde los modelos de gestión de la seguridad marítimo-portuaria están siendo fruto de una constante revisión derivada de la identificación de nuevos riesgos y amenazas. En este sentido, la lógica inspirada por la denominada gobernanza convergente permite modular el análisis y la redefinición de problemas para encontrar soluciones eficaces y eficientes en un subespacio de especial significación de la acción pública. Pero, además, ayuda a comprenderlo en toda su extensión, al permitir su análisis reconocer las claves de la cooperación, de la colaboración y de las relaciones de confianza entre los actores públicos y privados intervinientes, así como la importancia que tiene en el escenario de la seguridad y protección portuaria el acervo regulador de carácter transnacional.

5. CONCLUSIONES

Los factores configuradores, así como los rasgos característicos de la seguridad y protección portuaria, permiten profundizar en su complejo marco de acción, en la construcción de nuevos paradigmas de gestión y en la implementación de instrumentos y estrategias diferenciados. Ello supone que nos encontramos ante un subespacio de especial significación de las políticas públicas de seguridad.

A lo largo del artículo se han podido mostrar diversos factores y rasgos característicos que permiten constatar que el subespacio que comportan las políticas de seguridad y protección portuaria, entendido como la expresión de la acción gubernamental conducente a la prestación pública de la seguridad por la Administración portuaria española de titularidad estatal, se muestra de modo complejo e indeterminado.

En este sentido, es preciso destacar que (1) Tanto el diseño como su implementación provienen de la iniciativa supranacional para el análisis, la gestión y la prevención de las vulnerabilidades y riesgos ante el surgimiento de amenazas globales que son susceptibles de vulnerar el normal funcionamiento de las infraestructuras portuarias. (2) En consonancia con lo anterior, dichas amenazas plantean nuevos escenarios de gestión que irrumpen en paralelo con la emergencia y consolidación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria. (3) El subespacio objeto de análisis presenta una estrecha conexión con otros subespacios característicos de las políticas públicas de seguridad como son en esencia el de las infraestructuras críticas y el de la gestión de crisis y emergencias. (4) Un hecho singular en el proceso de diseño e implementación de este tipo de política pública es el negativo impacto político, económico y social que deriva de la inoperatividad de las infraestructuras del transporte portuario. (5) El rendimiento y la eficacia de estas políticas públicas, así como los instrumentos imbricados en el subespacio de la acción pública, deben responder a una serie de elementos basales y de gestión que faciliten la medición y evaluación de su eficacia y eficiencia. Y, (6) como último rasgo característico, se infiere una especial singularidad de los actores intervinientes en la implementación de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Portuarias y Agentes de Vigilancia Aduanera, esencialmente), al conjugar su peculiar idiosincrasia con el ejercicio legítimo de autoridad pública y la interacción con el entorno.

No obstante, el análisis de las políticas de seguridad y protección portuaria demuestra que no solo se construyen como resultado de la combinación de paradigmas, de modelos organizativos y de sistemas de respuesta a las demandas tradicionales, sino que existe una razón que explica la armonización de dichas políticas a escala nacional e internacional: la transposición normativa transnacional de obligado cumplimiento que configura la planificación y la gestión de la seguridad en las infraestructuras portuarias. Los factores de diseño que homogeneizan las políticas públicas objeto de análisis son evidentes, pero, como ha podido deducirse, se relativizan por la diferenciación que deriva de categorizar a la gobernanza como convergente.

¹¹ La seguridad (*safety*) tiene como misión la reducción de los incidentes y de las posibles causas de emergencia, al ejecutar una mecánica de acontecimientos previsibles y cuantificables en función de los factores y amenazas del entorno, así como de los protocolos de prevención y del factor humano.

¹² Sin embargo, la protección (*security*) es un concepto integrado y ratificado por un espectro de voluntades, propósitos y objetivos derivados de cada uno de los planes propios e interdependientes de seguridad portuaria.

Por consiguiente, la gestión reticular convergente de las políticas públicas de seguridad y protección portuaria deriva de un escenario de gobernanza diferenciado, al presumirse la influencia del acervo normativo transnacional. En este sentido ha podido deducirse que tanto sus instrumentos como sus estrategias quedan enmarcados por las distintas disposiciones recogidas por el Código Internacional para la Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), en función de lo dispuesto por la Organización Marítima Internacional (OMI) para toda infraestructura portuaria española con tráficos internacionales. Sin embargo, es preciso advertir que esta perspectiva reticular precisa la implementación de distintos instrumentos de cooperación y de colaboración, así como de relaciones de confianza entre los diversos actores que participan en el proceso, para la consecución de niveles aceptados de eficacia y eficiencia en el ámbito de la seguridad y protección portuaria.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (1992): *La hechura de las políticas públicas*. México D. F.: Porrúa.
- 2011: *Gobernanza y gestión pública*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- 2014: “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1): 11-36. DOI: 10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156 (consulta: 14 abril 2017).
- BAÑÓN, R. y JIMÉNEZ, S. (2010): *La nueva gestión pública*. Madrid: TQM.
- BAUMAN, Z. (2011): *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. México D. F.: Fondo de cultura económica.
- BECK, U. (1992): *Risk Society*. Londres: Polity Press.
- 1998: *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- BOIN, A., HART, P., STERN, E. y SUNDELIUS, B. (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781316339756.
- BROOKS, M. R. (2004): “The Governance Structure of Ports”. *Review of Networks Economics*, 3(3): 168-183. DOI: 10.2202/1446-9022.1049 (consulta: 1 octubre 2017).
- CARMONA, C. (2013): “Marco conceptual del sistema español de infraestructuras críticas”, en VANACLOCHA, F. J. dir.: *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- 2014: “Modernización y modelo policial español: Estudio de caso de la Unidad de Policía Adscrita a la Junta de Andalucía”, en BAÑÓN, R. y TAMBOLEO, R., dirs.: *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*. Madrid: Universidad Complutense.
- 2015: “La modulación de las organizaciones policiales ante una ciudadanía exigente: una perspectiva sistémica”, en BAÑÓN, R. y TAMBOLEO, R., dirs.: *Ideas para la gobernanza*. Madrid: Fragua.
- DEL NERO, E. (2008): “Planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio”. *Revista de Obras públicas*, 3491: 39-64. Disponible en Web: <http://ropdigital.ciccp.es/pdf/restringido/2008/2008_septiembre_3491_03.pdf> (consulta: 30 septiembre 2017).
- DEZALAY, Y. y GARTH, B. (2002): “Legitimizing the New Legal Orthodoxy”, en DEZALAY, Y. y GARTH, B. eds.: *Global Prescription. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DREZNER, D. (2005): “Globalization, Harmonization, and Competition: The Different Pathways to Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, 12(5): 841-859. DOI: 10.1111/1475-6765.00012 (consulta: 2 abril 2017).
- FLIGSTEIN, N. (2008): *Euro-Clash. The EU, European Identity and the Future of Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- FRAMBRY, K. (2012): *Crisis, Disaster and Risk. Institutional Response and Emergence*. Londres: Eurospan. DOI: 10.4324/9781315705354.
- GOMÀ, R. y SUBIRATS, J. (1999): *Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- GIDDENS, A. (1990): *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- KASSIM, H. (2001): *The National Co-ordination of EU Policy: The European Level; The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- KINGDOM, J. W. (1995): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
- KNILL, C. y LEHMKUHL, D. (2002): “The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms”. *European Journal of Political Research*, 41: 255-280. DOI: 10.1111/1475-6765.00012 (consulta: 27 marzo 2017).
- KOOIMAN, J., ed., (1993): *Modern Governance: New Government-Society Relations*. Londres: Sage.
- LINDBLOM, E. (1959): “The Science of ‘Muddling Through’”. *Public Administration Review*, 19: 79-88. Disponible en web: <<https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>> (consulta: 29 marzo 2017).

- LOSADA, R. (2005): “Buscando el riesgo aceptable: sobre los métodos de análisis de riesgo empleados en la elaboración de las políticas públicas”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, 33-34: 27-50. DOI: 10.24965/gapp.vi33-34.390 (consulta: 2 octubre 2017).
- LOWI, T. (1972): “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. *Public Administration Review*, 32: 298-310. DOI: 10.2307/974990 (consulta: 29 marzo 2017).
- MATHAN, R. E. (1995): “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity Conflict Model of Policy Implementation”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2): 145-174. Disponible en web: <<http://orion.luc.edu/~rmatlan/pdf/1995SynthesizingtheImplementationLiterature.pdf>> (consulta: 23 marzo 2017).
- MENY, I. y THOENING, J. C. (1992): *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- METCALFE, L. (1993): “Public Management: From Imitation to Innovation”, en Kooiman, J. ed.: *Modern Governance*. Londres: Sage.
- NATERA PERAL, A. (2005): “El factor liderazgo en la gestión de redes de gobernanza”, en NATERA, A. y VANACLOCHA, F. J. dirs.: *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: BOE.
- 2005: “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 33-34: 53-65. DOI: 10.24965/gapp.vi33-34.391 (consulta: 14 abril 2017).
- OLÍAS DE LIMA, B., coord. (2001): *La nueva gestión pública*. Madrid: Prentice Hall.
- POWELL, W. y DIMAGGIO, P. J. (1991): “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, en POWELL, W. y DIMAGGIO, P., eds.: *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- PRATS, J. (2005): *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- RUANO, J. M. (2014): “La política local de seguridad en las grandes ciudades. El caso de la transformación de la policía municipal de Madrid”. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2): 139-157. DOI: http://dx.doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n2.47539 (consulta: 3 junio 2017).
- SIMON, H. (1947): *Administrative Behavior*. Londres: Macmillan.
- SUBIRATS, J. (1989): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R. (2001): “Las políticas públicas”, en ALCÁNTARA, M. y MARTÍNEZ, A., eds.: *Política y gobierno en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F. (2011): *Análisis y gestión de las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- TALAVERA, F. (2014): “El sistema nacional de protección civil”. *Cuadernos de estrategia*, 165: 19-68. Disponible en web: <http://www.ieee.es/publicaciones-new/cuadernos-de-estrategia/2014/Cuaderno_165.html> (consulta: 22 abril 2017).
- TAMAYO, M. (1997): “El análisis de las políticas públicas”, en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E., eds.: *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza.
- VANACLOCHA, F. J. (2009): “Gobernanza en las políticas públicas de seguridad. Una nueva perspectiva sobre el lugar de la seguridad privada”, en Fundación Policía Española, coord.: *Seguridad pública-Seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?* Madrid: FPE.
- 2013: “La protección de infraestructuras críticas como espacio emergente de políticas públicas y gobernanza”, en VANACLOCHA, F. J., dir.: *Marco legal y de gestión de la protección de infraestructuras críticas en España*. Madrid: McGraw-Hill.
- VELÁZQUEZ, F. J. (2009): “La seguridad privada en el sistema de seguridad pública”, en Fundación Policía Española, coord.: *Seguridad pública-Seguridad privada. ¿Dilema o concurrencia?* Madrid: FPE.
- WALLACE, H. y WALLACE, W., eds. (2000): *Policy-making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.



Estrategia omnicanal para no usuarios del e-gobierno

Omnichannel strategy for non e-government users

Cayetano Medina-Molina

Universidad Isabel I
cayetano.medinamolina@ui1.es

Manuel Rey-Moreno

Universidad de Sevilla
mrmoreno@us.es

Benito Pérez-González

Universidad Isabel I
benito.perez@ui1.es

RESUMEN

Las organizaciones públicas vienen incorporando canales de distribución para que los ciudadanos puedan acceder a los servicios públicos. Si bien existían elevadas expectativas en relación a la adopción del e-gobierno por parte de los ciudadanos, las tasas efectivas de uso no están alcanzando los niveles deseados. Por ello se une un nuevo enfoque, la omnicanalidad, que sugiere la valoración de los canales en base a como ayudan a generar la mejor experiencia de uso de los usuarios respecto del total de los canales. El presente trabajo analiza el impacto que sobre la intención de uso del e-gobierno tiene que los ciudadanos vengán empleando la Administración Telefónica o Presencial. Tras una metodología cualitativa y cuantitativa, se establece cómo mientras para los usuarios de la administración telefónica la intención de uso del e-gobierno viene explicada por algunos de los factores favorecedores (expectativa de resultado e influencia social), en el caso de la Administración Presencial el modelo tiene una estructura dual en la que aparecen tanto favorecedores (expectativa de resultado) como inhibidores (inercia y hábito). De la dispar estructura de los modelos se derivan diferentes vías de actuación para lograr incrementar el uso del e-gobierno por parte de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Factor dual, e-gobierno, e-administración, usuarios, e-servicios, omnichannel.

ABSTRACT

Public organizations have been incorporating distribution channels so that citizens can access to public services. Although there were high expectations regarding the adoption of e-government, the real effective rates of it between population are not reaching the desired levels. Nowadays researchers are working in omnichannel strategy approach, which suggests that channels should be evaluated on their ability to improve the participants use experience regarding every channel. Therefore, the present work analyzes the impact that on e-government intention to use have the citizens behavior (if they have been using telephone or face to face channels). After the application of a qualitative and a quantitative methodology, the research shows while in users of the telephone channel the intention to use e-government is explained by some of the facilitator factors (expectation of result and social influence), in the case of face-to-face channel, the model has a dual structure in which both facilitators (expectation of result) and inhibitors (inertia and habit) are relevant. The disparate structure of the models generates different ways of action to increase the use of e-government.

KEYWORDS

Dual factor, e-government, e-administration, users, e-services, omnichannel.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA ESTRATEGIA OMNICAL Y LA ADOPCIÓN DEL E-GOBIERNO. 2.1. EL E-GOBIERNO DIGITAL POR DEFECTO. 2.2. LA ESTRATEGIA OMNICAL EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. 2.3. LOS MODELOS DUALES EXPLICATIVOS DE LA ADOPCIÓN DE E-SERVICIOS. 3. MÉTODOS. 3.1. MODELO DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS. 3.2. CONSTRUCTOS Y VARIABLES. 3.3. MUESTRA Y DATOS. 4. RESULTADOS. 4.1. ANÁLISIS DEL MODELO DE MEDIDA. 4.2. ANÁLISIS DEL MODELO ESTRUCTURAL. 5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS. 6. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES. 6.1. CONCLUSIONES. 6.2. CONTRIBUCIONES. 6.3. LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN. AGRADECIMIENTOS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES.

1. INTRODUCCIÓN

La revolución tecnológica acaecida ha transformado las relaciones del hombre con su entorno social y económico, generando un reto que deben abordar tanto los ciudadanos como las organizaciones de forma conjunta (Munuera, 2016). Aunque las Administraciones Públicas cuentan con una amplia variedad de canales que permiten interactuar con los ciudadanos, la consolidación de las TIC auguraba éxito en relación al uso de los canales electrónicos como vía de acceso a los servicios públicos.

La implantación de las TIC, y en particular el uso de Internet como canal de distribución, es un factor de cambio de lo que el gobierno hace y cómo lo hace, habiéndose identificado cinco áreas donde ayuda a conseguir una mejor administración (INAP, 2009: 21): (1) e-gobierno orientado al usuario, haciendo los servicios electrónicos más receptivos a las necesidades de los usuarios; (2) distribución multicanal, mejorando los vínculos entre servicios tradicionales y electrónicos para fomentar la innovación y garantizar el acceso a todos los usuarios; (3) enfoque de procesos de negocio habituales, identificando procesos para lograr una economía de escala, reduciendo la duplicación de esfuerzos y proporcionando servicios homogéneos; (4) gobierno electrónico como caso de negocio, midiendo y demostrando los costes y beneficios de las inversiones en TIC para priorizar y gestionar los proyectos de gobierno electrónico; y, (5) coordinación, adoptando una perspectiva global para las iniciativas de gobierno electrónico y su gestión. Como se puede observar, las dos primeras áreas se vinculan con la forma en la que los servicios públicos resultan accesibles a los ciudadanos.

Resulta relevante la anterior reflexión, ya que se puede optar entre una óptica del e-gobierno más amplia, que supondría tener presente los cinco elementos antes expuestos, o bien, decantarnos por una visión en la que el foco se centre en la distribución de servicios públicos. Dichas ópticas favorecen el surgimiento de términos similares como e-administración y e-gobierno, que presentan matices diferenciadores. Dentro de la primera óptica antes expuesta, el INAP (2009) indica que el e-gobierno personifica la visión de una lógica global de la administración que actúa de catalizadora para transformar las administraciones reemplazando las formas tradicionales de trabajo con nuevos procesos, estructuras y líneas de comunicación. Es esta la línea más próxima al término e-administración, entendido como una visión del e-gobierno extendida a una reconfiguración de las estructuras de la administración y de los servicios públicos (Pont, 2016).

Dentro de la segunda, el e-gobierno se basa en el principio de habilitar a los usuarios el acceso a la información y servicios de la administración, cuando y como ellos quieran mediante diversos canales, Internet inclusive (INAP, 2009). Es bajo esta segunda perspectiva bajo la que se va a aplicar el concepto e-gobierno en el presente trabajo.

Se asumía que una vez posibilitado el acceso a los ciudadanos, se generarían automáticamente los beneficios vinculados al e-gobierno tanto para las administraciones públicas como para los ciudadanos, ignorándose que los ciudadanos podrían decantarse por los canales tradicionales (Van de Wijngaert, Pieterse y Teerling, 2011). Tal vez debido a que emplear el e-gobierno por primera vez supone alterar las pautas de comportamiento que actúan como freno a la prueba de nuevos servicios, surgiendo un amplio abanico de ciudadanos que no cambian su comportamiento debido a la inercia (Wieringa y Verhoef, 2007; Rey-Moreno y Medina-Molina, 2016, 2017). España resulta un fiel reflejo de esta situación ya que, pese a disponer de una extensa oferta de servicios públicos digitales, su uso resulta limitado, con sólo un 32% de internautas tramitando procedimientos íntegramente online (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015). El uso de Internet para buscar información o realizar alguna consulta, trámite o gestión con las Administraciones Públicas se situó en un 48% de los ciudadanos en el año 2015 (AEVAL, 2016).

Tradicionalmente se ha apoyado el aumento de las posibilidades de elección para los ciudadanos en la prestación de servicios públicos bajo el supuesto de que se relaciona con incrementos en su bienestar.

Planteamiento basado en que las personas prefieren tomar sus propias decisiones más que seguir dictados externos. Pero los anteriores postulados son, en ocasiones, puestos en duda, ya que el incremento de las opciones puede reducir la posibilidad de tomar una decisión, cuestionándose que el exceso de posibilidades de elección genere efectos positivos en el caso de los servicios públicos. Disponer de demasiadas elecciones no solo puede reducir la predisposición a elegir, sino que puede llegar a impactar negativamente la satisfacción vinculada con la opción elegida (Botti y Iyengar, 2006; Dowding y John, 2008; Jilke, Van Ryzin y Van de Walle, 2015)

Recientemente se reclamaba el estudio de aquellos elementos que actúan como «barreras» en la implementación de innovaciones en las estructuras político-administrativas (Conejero y Redondo, 2016). Para ello, se recurre a modelizaciones integradoras para explicar la adopción del e-gobierno. Este planteamiento lo sigue la teoría del factor dual que une factores inhibidores (resistencia) y uso en un modelo integrado (Bhattacharjee y Lin, 2015). Diversos autores han desarrollado modelos duales y reclamado la incorporación de variables adicionales a estos enfoques. Hsie (2016) emplea este tipo de modelización para estudiar la adopción de los servicios del National Health Insurance Program (NHI), organizado por el Gobierno de Taiwan bajo la jurisdicción del Ministerio de Salud y Bienestar.

Si se desea implantar, efectivamente, una estrategia omnicanal en la distribución de los servicios públicos, se debe profundizar en el estudio de los factores favorecedores e inhibidores en la intención de uso del e-gobierno por parte de usuarios de otros canales, el telefónico y el presencial en nuestro caso. Así, el propósito del presente trabajo es la determinación de la existencia de diferencias en el funcionamiento de un modelo dual de integración entre no usuarios del e-gobierno que emplean la administración telefónica o presencial como vía habitual de acceso a los servicios públicos, considerando la influencia de los factores favorecedores e inhibidores sobre la intención de uso.

A continuación, se desarrolla el marco teórico del trabajo, donde se presenta la estrategia omnicanal y el enfoque digital por defecto en la prestación de los servicios públicos, al tiempo que se analiza la fundamentación teórica de los modelos duales, factores inhibidores y de la interrelación entre resistencia, hábito e intención. Seguidamente se presentan los métodos, que incluye la exposición de la propuesta de investigación, la hipótesis, las variables, constructos, sus métricas, así como la muestra empleada y su tratamiento. Finalmente, se exponen los resultados, discusión, junto con las conclusiones y principales contribuciones.

2. LA ESTRATEGIA OMNICAL Y LA ADOPCIÓN DEL E-GOBIERNO

2.1. El e-gobierno digital por defecto

Conforme los ciudadanos emplean las tecnologías de forma creciente, las Administraciones ponen en marcha estrategias para llevar a los ciudadanos hacia los canales digitales y el auto-servicio (OECD, 2014). La prestación digital de los servicios públicos reduce la carga administrativa a organizaciones y ciudadanos, haciendo que las interacciones con las Administraciones Públicas resulten rápidas y eficientes, más convenientes y transparentes, y menos costosas. Con la incorporación del e-gobierno se incrementa la disponibilidad y actualización de los servicios públicos, resultando en unos servicios públicos digitales más rápidos, baratos y orientados al usuario (Comisión Europea, 2016). El uso del e-gobierno por parte de los ciudadanos es considerado un elemento clave para conseguir los ahorros de la digitalización del sector público (Madsen y Kræmmergaard, 2016a)

El 3 de mayo de 2010, la Comisión Europea propuso una nueva estrategia política, «Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo», para enfrentarse tanto a los retos inmediatos resultantes de la crisis financiera, como a aquellos en el largo plazo como son la carencia de recursos, el envejecimiento de la población y la globalización. El Consejo buscaba transformar la economía europea de forma que fuese, como se indica en el título de la estrategia, inteligente, sostenible e inclusiva (los tres pilares de la Estrategia EU2020). Estos tres pilares son apoyados por 7 iniciativas clave, concretadas cada una en acciones políticas clave. Una de estas iniciativas es la Agenda Digital para Europa que enumera 101 acciones políticas concretas diseñadas para explotar los beneficios de las TIC en Europa. Tres de estas acciones se vinculan, de forma directa, al e-gobierno.

El Consejo Europeo de octubre de 2013 reconoció el valor estratégico de modernizar las Administraciones Públicas a través de un acceso inteligente a las TIC. El Plan de Acción para el e-gobierno (2016-2020), desarrollado dentro de la estrategia para un Mercado Único Digital para Europa, trata de ser un instrumento

para aunar esfuerzos y es guiado por la siguiente visión: «Para el 2020 las instituciones y Administraciones Públicas de la Unión Europea deberán ser abiertas, inclusivas y eficientes, (...). Enfoques innovadores son empleados para diseñar y prestar mejores servicios en línea con las demandas y necesidades de los ciudadanos y organizaciones» (Comisión Europea, 2016). Mientras que los estados miembros desarrollan estrategias aisladas, el mencionado Plan de Acción establece una serie de principios que deberán observar las futuras iniciativas que se desarrollen, para, de este modo, contribuir a una economía de la Unión Europea basada en el conocimiento, sostenible e inclusivo dentro de la Estrategia Europa 2020, que apoya y complementa la Agenda Digital para Europa.

Dentro del amplio abanico de opciones existentes, tres se constituyen como principales, resultando ser las estrategias con una mayor implantación en Europa y que presentan los mayores beneficios potenciales: las estrategias «solo una vez», las estrategias de simplificación y personalización, y las estrategias de digital por defecto (Comisión Europea, 2014, 2015a, 2016). De las tres opciones indicadas, vamos a exponer aquellas dos más vinculadas al presente trabajo: la personalización, vinculada a la orientación al usuario; y la estrategia digital por defecto.

La apuesta por la aplicación de un enfoque orientado al usuario es fruto, principalmente, de dos procesos transformadores: (1) la forma en que el sector privado proporciona sus servicios, en particular mediante el comercio electrónico; y (2) los propios esfuerzos de la administración por mejorar la prestación de servicios mediante el e-gobierno (INAP, 2009).

Aunque parece haber un consenso entre los gobiernos de la OCDE con respecto a la importancia de orientarse hacia los usuarios, descubrir cómo lograrlo resulta una ardua tarea. Son los siguientes los factores que deben tenerse en cuenta al diseñar e implementar servicios electrónicos (INAP, 2009): (1) servicios prioritarios, situando el foco en las transacciones más comunes, en las que existe el máximo potencial de beneficio para los usuarios y ahorros de eficiencia para la administración; (2) beneficios para los usuarios, basándose los servicios en las necesidades de los usuarios; (3) beneficios para la administración, ya que el ahorro en otros canales depende de la adopción de los servicios en línea; (4) bloques constructivos, en el que sus componentes técnicos clave deben gestionarse de forma coordinada; (5) confianza, preservando la seguridad y privacidad de los datos personales que se recogen y/o usan en el proceso de prestación electrónica.

La prestación de servicios de e-gobierno orientados al usuario implica en gran parte que el gobierno trate con los ciudadanos en calidad de clientes o sujetos. Si bien ambas situaciones tendrán el mismo interés general en recibir servicios que estén diseñados y se proporcionen para servir mejor a sus intereses, cuando los usuarios actúan como clientes estarán interesados en atributos del servicio tales como accesibilidad, conveniencia y coste (INAP, 2009).

La estrategia digital por defecto supone obligar al usuario a emplear los canales electrónicos a menos que existan razones que lo contravengan. Las Administraciones Públicas deberán prestar sus servicios a través de diferentes canales, pero considerando el digital como la opción preferente, manteniéndose otros canales para aquellos que se encuentren desconectados por elección o necesidad. Digital por defecto significa que el e-servicio es más disponible, accesible y atractivo que las alternativas, por lo que se espera que los usuarios elijan el canal online sobre otras opciones de distribución. Al ahorro en tiempo que supone, se le debe añadir que podría generar ahorros anuales de 10 billones de euros para el conjunto de la Unión. De cualquier modo, los beneficios logrados dependerán del enfoque seguido al hacer obligatorias las transacciones y del número de ellas digitalizadas. Una implementación gradual de las transacciones obligatorias es probable que presente un menor impacto que un cambio más rápido y focalizado desde las transacciones no digitales a digitales (Comisión Europea, 2014, 2015a).

Pese a los esfuerzos desarrollados por conducir a los usuarios a los canales de autoservicio, las Administraciones continúan experimentando una elevada demanda para los servicios en sus canales más tradicionales y caros, como el establecimiento físico (OECD, 2012, 2013 y 2014). Los estudios relativos a la elección del canal dentro del sector público han mostrado como los ciudadanos emplean múltiples canales para acceder al servicio, y como el e-gobierno viene a complementar, más que reemplazar, los canales tradicionales (Madsen y Kræmmergaard, 2016a).

2.2. La estrategia omnicanal en la distribución de los servicios públicos

El canal de distribución es el medio empleado para proveer la oferta y la forma que tienen los ciudadanos para acceder a la misma. Su configuración es una decisión crítica ya que afecta al grado de utilización de los servicios. El Sector Público se encuentra ante la necesidad de proporcionar el nivel de acceso a sus

bienes y servicios que demandan los ciudadanos, cuyas expectativas aumentan fruto de sus experiencias con el sector privado. Los dos grandes objetivos de la distribución para las organizaciones del Sector Público son facilitar el acceso de la ciudadanía a los productos o servicios públicos y asegurar su disponibilidad. La Administración Pública debe buscar el equilibrio entre la satisfacción que supondrá al ciudadano tener un fácil acceso a los servicios públicos con los efectos negativos que pueden aparecer por la posible percepción de que se esté realizando un gasto excesivo en el diseño y gestión del canal de distribución (Kaplan y Haenlein, 2009; Kotler y Lee, 2007; Rufin y Medina, 2012).

En el presente trabajo, y en línea con trabajos previos (Reddick y Anthopoulos, 2014), consideramos el canal e-gobierno como la disponibilidad de acceso a los servicios públicos a través de Internet. Asimismo, el canal presencial (administración presencial) y telefónico (administración telefónica) suponen el acceso a los servicios públicos a través de establecimientos físicos y el teléfono, respectivamente.

Si bien, tradicionalmente, las investigaciones relativas a la gestión de diferentes canales adoptan una visión dicotómica, distinguiéndose entre canales online y offline, en un entorno digitalizado la pregunta de si los canales online deberían o no ser potenciados no es relevante, más importante resulta cómo pueden ser gestionados de forma sinérgica para optimizar la experiencia del usuario (Mirsch, Lehrer y Jung, 2016). El auge del uso simultáneo de canales offline y online provoca un creciente interés por delimitar el fenómeno conocido como multiplicidad de canales, concebida como el acceso y uso de múltiples fuentes de información, así como la expectativa de una transición sin fisuras desde la transacción hasta el servicio posterior (Verhoef, Kannan y Inman, 2015).

Las agencias gubernamentales usan canales de distribución de acuerdo a tres modelos genéricos (INAP, 2009): (1) integración vertical, las agencias mantienen plataformas individuales para proporcionar servicios en diferentes canales que no están integrados ni internamente ni con otras agencias; (2) integración vertical con plataformas de distribución interoperables, las agencias comprenden que se consigue una mejor calidad de servicio y una mayor eficiencia mediante el intercambio de acceso y contenido del servicio entre diferentes canales; (3) integración vertical con plataformas de distribución integradas, modelo multi-canal con canales interoperables e integrados que permiten a los usuarios el traspaso entre canales y un servicio homogéneo, modelo centrado en el usuario que funciona tanto internamente como entre agencias.

No existe unanimidad en relación a la integración de los canales en la estrategia multicanal, así, en ocasiones se afirma que implica que la compañía ofrece múltiples canales, que no se encuentran interconectados. De hecho, los canales son tratados de forma separada y gestionados por diferentes equipos, cada uno con su propia agenda y objetivos. Kumar (2010) asimila la distribución multicanal con la existencia de varios canales que los usuarios utilizan para interactuar con las organizaciones, es decir, con el conjunto de medios online y offline que las organizaciones y usuarios emplean para comunicarse entre sí. Un enfoque de distribución multicanal de servicios puede mejorar el servicio al ciudadano integrando la distribución de servicios mediante diferentes plataformas que incluyen Internet, centros de atención telefónica, las ventanillas cara al público, el correo electrónico y el correo postal ordinario (INAP, 2009).

Pese a la relevancia de los canales digitales, los ciudadanos actúan como usuarios multicanal, es decir, emplean los diferentes canales, combinándolos de la manera que más les interesa en cada momento. Ante tal situación, las agencias gubernamentales disponen de instrumentos que pueden ser empleados para condicionar el comportamiento multicanal de los ciudadanos (Teerling y Pieterse, 2009). Para aumentar el valor generado por los nuevos canales, y reducir costes, es esencial que los ciudadanos migren de los canales tradicionales a los electrónicos según estén disponibles. Como resultado, los gobiernos se encuentran, en general por vez primera, en una situación competitiva; sus canales electrónicos están compitiendo con sus canales tradicionales. Una estrategia que se está empleando es una prestación multicanal de servicios, enfoque que guía y coordina el uso de una mezcla de canales para facilitar una experiencia global mejorada cuando el ciudadano accede a los servicios públicos. La distribución multicanal de servicios es la clave de la contribución del e-gobierno para un mejor gobierno (INAP, 2009).

Como evolución del enfoque multicanal surge la integración crosscanal, definida como el grado en que los canales online y tradicionales interactúan, cooperando en actividades promocionales y de comunicación. La estrategia crosscanal supone, en la práctica, una integración parcial de canales, así como la posibilidad de que los consumidores cambien entre éstos. En la delimitación de la integración crosscanal subyacen dos perspectivas en función de la ubicación del foco del valor generado, bien en el usuario o en la organización. La perspectiva centrada en el usuario afirma que esta estrategia se concibe como un modo de gestionar al usuario, lograr el cambio de éste entre canales y ofrecerles beneficios particulares que aumenten su satisfac-

ción a través de una experiencia sin fisuras. La perspectiva centrada en la organización se centra en cómo crear sinergias entre canales, lograr economías de escala y aumentar el beneficio para las organizaciones. Las agencias gubernamentales deben prestar una especial atención a la integración entre los canales, asegurando que los ciudadanos reciben la misma respuesta, independientemente, del canal seleccionado (Reddick y Turner, 2012). Madsen y Kræmmergaard (2016a) muestran cómo empleando una estrategia en la que se gestionen de forma conjunta diferentes canales en la prestación de servicios públicos se pueden incrementar las interacciones a través del e-gobierno al tiempo que reducir las interacciones a través de la administración telefónica (Madsen y Kræmmergaard, 2016a).

La atención despertada por las modificaciones que generó el desarrollo de los canales online, también surge con dos rasgos que caracterizan la siguiente fase en el proceso de evolución de los canales de distribución, es decir, la fase omnicanal. Esta estrategia supone contar con un mayor número de canales, al tiempo que se desdibujan las fronteras existentes entre los mismos, empezando a desaparecer (Verhoef *et al.*, 2015). La integración de los canales online y tradicionales es un componente vital de cualquier modelo omnicanal. La verdadera ventaja del desarrollo de esta estrategia depende de la habilidad para desarrollar una experiencia auténtica, integral y centrada en el usuario entre todos los canales y puntos de contacto. Para identificar dicho fenómeno se recurre al término experiencia omnicanal, aquélla en la que los usuarios tienen encuentros en el canal presencial, online y a través de los social media (IBM, 2014).

Una experiencia omnicanal auténtica se compone de tres elementos (IBM, 2014): (1) integración «sin fisuras» entre todos los canales, capacitando al usuario a moverse de forma fluida entre los diferentes puntos de contacto, (2) visibilidad transparente de los datos que permita una oferta realmente personalizada para satisfacer las preferencias de los usuarios, y (3) un modelo operativo centrado en el usuario para asegurarse que cada uno tenga una fácil y reconfortante experiencia que refleje sus estilos de vida y su capacidad tecnológica.

La estrategia omnicanal es la gestión sinérgica de los canales y puntos de contacto disponibles, de forma que tanto la experiencia de los usuarios, como el rendimiento de los canales resulten optimizados (Verhoef *et al.*, 2015). La gestión omnicanal representa un paso más revolucionario del concepto multicanal y crosscanal. Comparado con los enfoques previos, desaparecen las barreras entre los canales y puntos de contacto. De hecho, el movimiento libre y cambio de los usuarios entre todos los puntos de contacto no solo es anticipado, sino que se ve también favorecido. El principal elemento diferenciador se encuentra en el nivel de coordinación e integración de los canales, referida al grado en que varios interactúan entre sí. Bajo este enfoque, los consumidores pueden elegir su canal preferido para cada situación en su relación con la organización (Mirsch *et al.*, 2016)

Pero, ya que las estrategias expuestas implican el incremento de los canales a disposición de los ciudadanos, debemos recordar el posible impacto negativo que el exceso de opciones puede tener sobre el comportamiento de los ciudadanos. Tal impacto negativo del exceso de posibilidades de elección puede venir explicado por tres factores: la sobrecarga de información, la existencia de preferencias no claras y las emociones negativas vinculadas a la elección. Los individuos tienen limitada capacidad para procesar la información, y cuando se alcanza el límite, sienten incertidumbre; conforme la cantidad de información a procesar aumenta, la toma de decisión resulta más pobre y la motivación o habilidad para tomar una decisión disminuye. Asimismo, las personas no tienen unas preferencias estables y claramente ordenadas a la hora de tomar una decisión; sino que las preferencias son fluidas y fuertemente dependientes del contexto. Tener que elegir entre un amplio abanico de opciones puede producir conflictos cognitivos y sobrecarga, que puede resultar en emociones negativas y estrés. De forma particular, elegir en un contexto con muchas opciones, a menudo puede suponer debilitar alternativas potencialmente atractivas (Botti y Iyengar, 2006; Jilke *et al.*, 2015).

2.3. Los modelos duales explicativos de la adopción de e-servicios

La teoría del factor dual sugiere que los consumidores responden a dos conjuntos diferentes de impulsos, que los elementos vinculados a cada uno satisfacen o frustran (Hsieh, 2016). Mientras la adopción es predicha por los facilitadores, que tanto favorecen como frenan su uso, el rechazo lo es por los inhibidores, que desfavorecen el uso cuando están presentes, pero no lo favorecen, necesariamente, en caso de estar ausentes. Inhibidores y facilitadores son constructos diferentes e independientes, que pueden coexistir y presentar diferentes antecedentes y consecuencias (Cenfetelli, 2004).

Los factores facilitadores de la adopción de un Sistema de Información (IS) son planteados por diferentes modelos, que comparten una visión racional de las acciones y establecen cómo las creencias determinan la actitud de los usuarios, y esta a su vez el uso. Recientemente se desarrolla la Teoría Unificada de la Aceptación y Uso de la Tecnología (UTAUT) (Venkatesh, Morris, Davis y Davis, 2003), sumario de teorías previas en que la intención de uso viene determinada por la expectativa de resultado (consideración de que el uso de la tecnología le ayudará a alcanzar sus objetivos), expectativa de esfuerzo (facilidad asociada al uso de la tecnología), influencia social (percepción de que aquellas personas que son importantes para el piensan que debería emplear la tecnología), y condiciones facilitadoras (estimación de que existe la infraestructura técnica para ayudarle en caso de necesidad).

Si bien existe acuerdo en torno a la modelización de los factores facilitadores, no podemos afirmar lo mismo de los inhibidores pese a que la implantación de numerosas innovaciones fallan debido a la no aceptación de los usuarios. Ni aceptación ni continuación en el uso tendrán lugar salvo que se superen los inhibidores al uso de los nuevos sistemas. De los factores inhibidores, la resistencia es considerada el primer reto para la implementación de los IS como canales de distribución (Hsie, 2016; Joshi, 2005; Kim y Kankanhalli, 2009). Entre las teorías que explican la resistencia del usuario se encuentra la del SQB (Tendencia al Status Quo), según la cual cuando el usuario se enfrenta a múltiples opciones, habitualmente se decanta por la alternativa vinculada al statu quo, incluso ante la presencia de otras superiores. Se trata de una tendencia cognitiva, dependiente del contexto, a favor de la situación actual. En el contexto de la provisión de los servicios públicos, la SQB implica que los ciudadanos resultarán más proclives a mantenerse con el proveedor actual del servicio cuando se enfrenten con demasiadas alternativas. Esta tendencia es influenciada tanto por una relación coste/beneficio, como por la reducida capacidad del individuo para calcular, procesar y recordar información necesaria para la toma de decisiones (Jilke *et al.*, 2015; Lee y Joshi, 2016; Polites y Karahanna, 2012). Conocer la forma en que la resistencia afecta a los usuarios nos ayudaría a retenerlos, así como reducir el efecto que presenta sobre los no usuarios (Kim y Gupta, 2012).

Tanto la resistencia como la SQB se manifiestan, finalmente, como una inercia. La inercia describe una tendencia de comportamiento que lleva a descansar en lo elegido anteriormente y que representa el estado actual del individuo. Es una emoción inconsciente guiada por la conveniencia, que sugiere que el uso repetido se desarrolla de forma pasiva, sin pensar en él ni tener presentes las percepciones negativas vinculadas al mismo. En otras palabras, la inercia refleja una continuación del statu quo (Patsiotis, Hughes y Webber, 2013; Polites y Karahanna, 2012). En el ámbito de los servicios públicos, se verifica la existencia de un amplio segmento de ciudadanos que no cambian su comportamiento debido a la inercia (Wieringa y Verhoef, 2007).

La explicación de la adopción y uso basada en el paradigma del comportamiento planeado asume que el comportamiento es un proceso consciente influenciado por creencias, actitudes e intenciones (Verplanken y Aarts, 1999). Conviene diversos autores en la necesidad de identificar elementos adicionales que influyen en este comportamiento, entre ellos el hábito, definido como secuencia de comportamientos funcionales en el logro de determinados objetivos como respuestas a asuntos específicos y, en el contexto de los IS, como el grado en que las personas desarrollan comportamientos de forma automática debido al aprendizaje (Limayen, Hirtz y Cheung, 2007; Polites y Karahanna, 2012).

Cuando se inicia una actividad, las personas deciden qué hacer y cómo hacerlo para alcanzar ciertos resultados. La formación de hábitos supone la creación de asociaciones en la memoria entre el comportamiento repetido y los rasgos del entorno en que se desarrolla, sin necesitar de ningún input relativo a la intención o decisión de actuar. Cuando se analiza de forma conjunta el efecto de intenciones y hábitos, gana relevancia el uso automático dirigido por el hábito más allá del comportamiento consciente dirigido, principalmente, por la intención. La automaticidad de estas actividades, así como el carácter estable del contexto, hacen difícil motivar a los consumidores a cambiar sus pautas de consumo (Schäfer, Jaeger-Erben y Bamberg, 2012; Verplanken y Aarts, 1999; Verplanken y Wood, 2006).

La actuación de los individuos sigue dos procesos básicos: la repetición automática de actos (automaticidad dirigida al objeto), y el efecto consciente de actitud e intenciones (comportamiento planeado). Desde este enfoque, el hábito y las intenciones predicen de forma conjunta el comportamiento: cuando coinciden intención y hábito (hábitos pro-intencionados) llevan al mismo resultado en términos de comportamiento; cuando no (hábitos contra-intencionados) el resultado depende de la fortaleza de cada uno (Kroenung, Eckhardt y Kuhlensperger, 2017; Ouellette y Wood, 1998; Sheeran, 2002). Los hábitos que entran en conflicto

con las actitudes son los denominados «hábitos contra-intencionales», que pueden verse motivados en el corto plazo por el confort o el disfrute, e influyen en el comportamiento de forma diferente a los hábitos «pro-intencionados» (Verplanken y Aarts, 1999).

3. MÉTODOS

3.1. Modelo de investigación e hipótesis

El presente trabajo emplea un modelo dual que contempla factores facilitadores y factores inhibidores (Hsie, 2016). Los factores facilitadores que determinan la intención de uso son la expectativa de esfuerzo, la expectativa de resultado, las condiciones facilitadoras y la influencia social; los factores inhibidores son la resistencia, la inercia y el hábito. En el estudio se analiza un grupo de no usuarios del e-gobierno que emplean de forma habitual la administración telefónica y la administración presencial. En el modelo conceptual se presenta la siguiente hipótesis:

H1: Los factores facilitadores e inhibidores influyen de diferente modo sobre la intención de usar el e-gobierno por parte de los usuarios de la administración telefónica y los usuarios de la administración presencial.

3.2. Constructos y variables

Los constructos, ítems empleados para medirlos, así como los trabajos de los que proceden aparecen en la tabla siguiente (Tabla 1).

TABLA 1. CONSTRUCTOS, VARIABLES Y AUTORES

Tipología	Constructo y (fuentes)	Variables/ítems	Acrónimo
Facilitadores	Expectativa de esfuerzo (Venkatesh <i>et al.</i> , 2003).	El uso de la administración electrónica es claro y comprensible.	EE1
		Sabiendo utilizar Internet resulta fácil utilizar la administración electrónica.	EE2
		No creo que tenga problemas para utilizar la administración electrónica.	EE3
	Expectativa de resultado (Venkatesh <i>et al.</i> , 2003).	Encuentro que la administración electrónica es útil para mi vida.	ER1
		Emplear la administración electrónica me permite realizar las consultas o gestiones de forma más rápida.	ER2
		Emplear la administración electrónica incrementa la calidad de los servicios que recibo de Administración Pública.	ER3
	Condiciones facilitadoras (Venkatesh <i>et al.</i> , 2003).	A la administración electrónica se puede acceder desde cualquier dispositivo.	CF1
		No hace falta ser un experto para manejar la administración electrónica.	CF2
		La administración electrónica me permite acceder a los mismos servicios que hasta ahora se hacían de forma personal o telefónica.	CF3
	Influencia social (Venkatesh <i>et al.</i> , 2003).	La Administración Pública da por hecho que yo debo de manejarla utilizando la administración electrónica.	IS1
		Parece que si no manejo la administración electrónica estoy anticuado.	IS2
		Mis amigos y familiares piensan que debería emplear la administración electrónica.	IS3

Inhibidores	Resistencia (Bhattacharjee y Hikmet, 2007; Hsie, 2016).	No me gusta que la administración electrónica cambie la forma en que accedo a los servicios públicos.	RE1
		No me gusta que la administración electrónica cambie la forma en que tomo decisiones relativas al uso los servicios públicos.	RE2
		No me gusta dejar de tener contacto personal con los funcionarios al realizar mis gestiones.	RE3
	Inercia (Khedhaouria <i>et al.</i> , 2016; Polites y Karahanna, 2012).	Continuaré empleando el canal de comunicación actual con la Administración porque me estresa cambiarlo.	IN1
		Continuaré empleando el canal de comunicación actual con la Administración porque disfruto empleándolo.	IN2
		Continuaré empleando el canal de comunicación actual, incluso aunque sepa que no es la mejor forma de hacer las cosas.	IN3
	Hábito (Khedhaouria <i>et al.</i> , 2016; Limayen <i>et al.</i> , 2007).	Emplear el canal que actualmente empleo es algo natural para mí.	HA1
		Después de haberlo utilizado varias veces, hacer gestiones con la Administración a través del canal que empleo actualmente resulta bastante automático.	HA2
		Cuando tengo varias opciones para realizar una gestión prefiero hacerla a través del canal que empleo actualmente.	HA3
Intención de uso (Taylor y Todd, 1995)	Tengo la intención de utilizar la administración electrónica.	IU1	
	Tengo la intención de utilizar algunos de los servicios.	IU2	
	Mi intención es ir haciendo cada vez más gestiones a través de la administración electrónica.	IU3	

Fuente: elaboración propia

El uso de un determinado canal para acceder a los servicios públicos se estableció mediante la pregunta «¿Actualmente qué canal utiliza usted más habitualmente para realizar gestiones en organismos de la Administración Pública?», pudiendo contestar «a través de la Administración electrónica»; «por teléfono»; «en persona»; seleccionándose aquellos casos que contestaron «por teléfono» y «en persona», ya que el trabajo se dirigía a no usuarios del e-gobierno.

Como se puede observar, se empleó en el cuestionario el término administración electrónica en lugar de e-gobierno. Al inicio de la entrevista se realizaba la siguiente aclaración a los encuestados «La Administración electrónica se refiere a la posibilidad que los ciudadanos y empresas tienen de relacionarse con las instituciones y organismos del estado, de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, utilizando las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, para realizar de forma telemática a través de internet consultas y gestiones de todo tipo que antes tenía que hacer personalmente o por teléfono (por ejemplo pedir información, presentar quejas, entregar documentación, solicitar cita, entregar declaraciones de impuestos, hacer la declaración de la renta, pagar el IBI, el IAE, etc.)». De este modo, aunque se indica administración electrónica, se refiere a la conceptualización del e-gobierno indicada en la introducción del presente trabajo.

3.3. Muestra y datos

Para la verificación de la hipótesis se empleó una metodología cualitativa y cuantitativa. La cualitativa se desarrolló mediante un grupo de discusión de no usuarios del e-gobierno, integrado por 6 participantes (3 hombres y 3 mujeres), entre 37 y los 59 años, cuya duración fue de 83 minutos. El debate interno se generó en torno a 7 apartados (introducción, gestiones, ayuda, experiencias y relatos, seguridad, herramientas necesarias y futuro). Se comenzó explicando las distintas variables de investigación que se encontraban recogidas, de forma directa o indirecta, en las distintas preguntas. Con el grupo de discusión

se verificó la relevancia de las variables objeto de análisis. Dicho grupo sirvió para confirmar la relevancia de los factores facilitadores e inhibidores contemplados, así como para adaptar las escalas en el trabajo cuantitativo.

En el trabajo de campo se captaron 373 cuestionarios correspondientes a no usuarios del e-gobierno, 122 referidos a usuarios de la Administración Telefónica y 251 usuarios de la administración presencial, superando ambas muestras el nivel requerido para poder desarrollar el modelo. Debido a que las escalas empleadas responden a la adaptación de escalas validadas en trabajos previos, asumimos su validez de contenido. El análisis estadístico se realizó mediante una modelización de ecuaciones estructurales (SEM) aplicando la técnica Partial Least Squares (PLS) con SmartPLS 3.2.6.

4. RESULTADOS

4.1. Análisis del modelo de medida

Como medida de la fiabilidad interna se emplea el índice de fiabilidad compuesta. Se sugiere que 0,7 es un valor de fiabilidad aceptable en las etapas iniciales de investigación, y que unos niveles más estrictos de 0,8 lo son para etapas avanzadas. Sólo dos de los constructos no alcanzan el 0,8. La validez convergente se establece a través del análisis de la Average Variance Extracted (AVE), planteándose que sus valores deben ser superiores a 0,5. En este caso las varianzas medias extraídas superan tal valor, aceptándose la validez convergente de los constructos empleados (Tabla 2).

TABLA 2. FIABILIDAD DE LOS CONSTRUCTOS

Constructo	Composite Reliability	AVE		R2		VIF (IU)		
		Teléfono	Presencial	Teléfono	Presencial	Teléfono	Presencial	Teléfono
CF	1,000	0,820	1,000	0,696	–	–	1,197	1,350
EE	1,000	0,852	1,000	0,742	–	–	1,383	1,562
ER	0,839	0,846	0,635	0,648	–	–	1,274	1,417
Hab	0,916	0,895	0,844	0,810	–	–	1,445	1,384
IS	1,000	1,000	1,000	1,000	–	–	1,103	1,134
IU	0,889	0,901	0,727	0,753	0,422	0,422	–	–
Ine	0,807	0,798	0,582	0,568	0,244	0,244	1,537	1,449
Res	1,000	0,854	1,000	0,662	0,029	0,029	1,045	1,067

Nota: para inercia con hábito y resistencia: VIF=1,000. Fuente: elaboración propia

Para confirmar la validez discriminante, el valor AVE debe ser superior a la varianza compartida entre el constructo y los demás constructos representados, los constructos analizados superan dicho criterio, así como el vinculado al VIF. Asimismo, se empleó el hetero-trait-monotrait (HTMT) ratio de correlaciones. Para la muestra tanto de los usuarios de la administración telefónica como de la presencial, todos los constructos superan el criterio conservador HTMT.85. Asimismo, los constructos de ambos modelos superan el criterio HTMTinference.

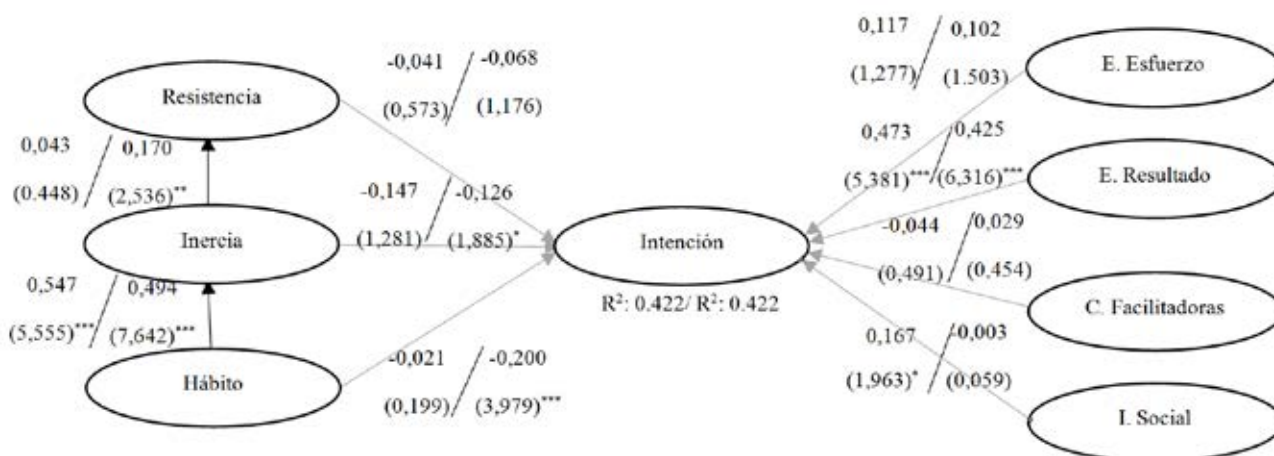
4.2. Análisis del modelo estructural

El primer criterio a emplear es el coeficiente de determinación de los constructos endógenos (R^2). Se recomienda un valor para R^2 superior a 0,10, criterio superado por la intención de uso y la inercia, pero no por

la resistencia. De acuerdo con el SRMR se puede considerar que ambos modelos presentan un buen ajuste al presentar un valor inferior a 0,08 (SRMRteléfono: 0,067; SRMRpresencial: 0,073).

A continuación, se analizan los path, o coeficientes de regresión estandarizados estimados, debiéndose tenerse presente el signo, magnitud y significación¹ (Figura 1). Aquellos path (p) significativos y cuyo signo sigue la dirección marcada en la hipótesis apoyan la relación propuesta.

FIGURA 1. RESULTADOS (CANAL TELEFÓNICO / CANAL PRESENCIAL)



Fuente: elaboración propia

Para aquellos ciudadanos no usuarios del e-gobierno que emplean el teléfono como canal de acceso a los servicios públicos, los factores facilitadores que inciden de forma significativa sobre la intención de usar el e-gobierno son: la expectativa de resultado ($p=0,473$, $t=5,381$) y la influencia social ($p=0,167$, $t=1,963$). Entre los inhibidores, el hábito ($p=0,547$, $t=5,555$) determina la inercia.

En la muestra para los no usuarios del e-gobierno, usuarios de la administración presencial, entre los facilitadores que determinan la intención de uso está la expectativa de resultado ($p=0,425$, $t=6,316$). Por su parte, entre los inhibidores se encuentran el hábito ($p=-0,200$, $t=3,979$) e inercia ($p=-0,126$, $t=1,885$), que también determinan la intención de uso. Asimismo, el hábito determina la inercia ($p=0,494$, $t=7,642$) y esta a su vez la resistencia ($p=0,170$, $t=2,536$).

De acuerdo con el análisis de las relaciones mediadas, para el caso de los usuarios de la administración presencial, no resulta significativa la relación mediada por la inercia entre el hábito y la intención de uso.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Cuando analizamos los resultados alcanzados de forma conjunta, se manifiestan las diferencias existentes entre los modelos explicativos de la adopción del e-gobierno para el caso de que los ciudadanos, no usuarios del e-gobierno, vengan empleando de forma habitual la administración telefónica o la administración presencial.

Así, para los no usuarios del e-gobierno, usuarios de la administración telefónica, el modelo contempla sólo, basados en su incidencia sobre la intención de uso, la presencia de factores facilitadores (expectativa de resultado e influencia social), pero no de inhibidores. En el caso de los no usuarios del e-gobierno, usuarios de la administración presencial, el modelo explicativo de la intención de uso del e-gobierno contempla factores tanto facilitadores (la expectativa de resultado), como inhibidores (inercia y hábito) que presentan un efecto negativo sobre la intención de uso del e-gobierno, pudiendo, por ello, aceptarse H1.

¹ *p, 0,05; **p, 0,01; ***p, 0,001 basada en una distribución t de Student de una cola (499), $t(0,05; 499) = 1,6479$; $t(0,01; 499) = 2,3338$; $t(0,001; 499) = 3,1066$.

6. CONCLUSIONES Y CONTRIBUCIONES

6.1. Conclusiones

En base a los resultados alcanzados se puede concluir la diferencia en el funcionamiento del modelo que explica la intención de uso del e-gobierno para los no usuarios del mismo, usuarios de la administración telefónica y de la administración presencial. En el caso de los usuarios de la administración telefónica, la intención de uso viene determinada por las creencias, que son la expectativa de resultado y la influencia social entre los facilitadores, mientras ningún inhibidor afecta a la citada intención de usar el e-gobierno. En el caso de los no usuarios del e-gobierno, usuarios de la administración presencial, la intención de uso viene determinada por la expectativa de resultado como elemento facilitador, y el hábito e inercia como elemento inhibidor. Asimismo, el hábito presenta una influencia significativa sobre la inercia, y ésta sobre la resistencia.

De acuerdo a los resultados alcanzados, hábito, inercia y resistencia no afectan significativamente la intención de uso del e-gobierno, en el caso de ser usuario de la administración telefónica. Esto es, parece que el hecho de venir empleando el canal telefónico hace que el ciudadano no se enfrente a frenos por dar el salto al e-gobierno. La mencionada intención de uso viene determinada por la expectativa de resultado y la influencia social. Es por ello, que, si se logra trasladar a la ciudadanía la idea de que el uso del e-gobierno permitirá alcanzar los objetivos de los ciudadanos y se aprovecha el efecto que las personas conocidas ejercen sobre los ciudadanos, se podrá afectar positivamente la adopción del e-gobierno. Asimismo, debemos tener presente que la elección del canal no es resultado de un proceso cognitivo en la mente del ciudadano, sino que se encuentra influida por las percepciones acerca de la forma en la que se cree que reaccionarán los otros, la interacción social. Algunos ciudadanos prefieren la información recibida de otros ciudadanos ya que les resulta más fácil comprender e identificar que la ofrecida por la propia administración (Madsen y Kræmmergaard, 2016b).

Para los no usuarios del e-gobierno, usuarios de la administración presencial, las creencias (expectativa de resultado) actúan en sentido opuesto al hábito y la inercia. En este caso existen dos líneas de acción posibles, reforzar el resto de creencias que actualmente no llevan a una intención de uso del e-gobierno, o bien desarrollar actuaciones que traten de alterar un hábito e inercia, contrarias al uso del e-gobierno. Verificada su eficacia en el cambio de los hábitos de los ciudadanos, se debe tener presente aquellas campañas tanto ascendentes como descendentes definidas en el ámbito público. Ya que los ciudadanos simplemente parecen añadir los canales digitales al resto de canales empleados en lugar de sustituirlos, se propone que la Administración continúe apoyando los canales presenciales mientras refuerza el canal electrónico, ya que ambos canales resultan complementarios y no sustitutos (Rey-Moreno y Medina-Molina, 2016). Si se sigue este planteamiento desde una perspectiva crosscanal centrada en el usuario, las Administraciones Públicas tratarán de lograr el cambio de canal por parte del usuario de forma que éste vea aumentada su satisfacción.

La investigación ratifica que lograr un uso continuado de un IS (Sistema de Información en sus siglas en inglés) no es solo consecuencia de la intención, sino de otras condiciones inhibitorias como inercia y hábito, presentando éste un elevado potencial para explicar los comportamientos vinculados a IS, a la par que resulta uno de los mayores determinantes de la intención de uso en entornos online. Como hemos podido observar, este último extremo sólo se verifica para los usuarios de la administración presencial, ya que ningún inhibidor determina la intención de uso del e-gobierno por parte de los usuarios de la administración telefónica.

En España, y de forma contraria a lo que sugerían Gauld, Goldfinch y Horsburgh (2010), la consolidación de la oferta online de los servicios públicos no ha servido para incrementar significativamente la tasa de usuarios de los servicios públicos en línea. Esto viene a reflejar lo que ya predecían Van de Wijngaert *et al.* (2011), los ciudadanos continúan optando por los canales tradicionales de distribución para satisfacer sus necesidades (Rey-Moreno y Medina-Molina, 2016). ¿Supone esto el fracaso de las estrategias de e-gobierno? Consideramos que no es así, sino que se debe optar por un enfoque de integración de los diferentes canales. Esto es, seguir una estrategia omnicanal que favorece el libre tránsito de los ciudadanos entre diferentes canales de acceso a los servicios públicos de forma que se diluyan las fronteras entre los mismos.

Los organismos públicos, dentro de su apuesta por el e-gobierno y en el contexto de las estrategias omnicanal, esperan que el canal on-line sea el elegido «por defecto», realizando notables esfuerzos para favorecer su desarrollo. Si realmente es este el objetivo por el que apuestan, deben recordar que: (1) será

el ciudadano el que decida el canal por el que entra en contacto con la Administración Pública, claramente influido por su hábito, siendo la satisfacción con el conjunto de canales el elemento a perseguir; y (2) que el e-gobierno debe ser contemplado, de momento, como una alternativa que apoye al resto de canales, no que los sustituya. Solo de esta forma se logrará incrementar las tasas de uso de los mismos. Si el hábito, como acabamos de afirmar, determina la decisión de emplear el e-gobierno, la estrategia digital por defecto encontrará mayores frenos en el caso de los usuarios de la administración presencial. Es por ello que se puede sugerir, inicialmente, centrar los esfuerzos en los usuarios de la administración telefónica para que se apoyen en el e-gobierno.

6.2. Contribuciones

Dentro de las contribuciones de carácter teórico se reafirma la conveniencia de emplear modelos duales en la explicación de la adopción del e-gobierno, que incorporan tanto factores facilitadores como inhibidores. Asimismo, la segunda contribución teórica se vincula con el hecho de que los modelos explicativos del e-gobierno deben contemplar diferentes configuraciones en función del canal de distribución que fuesen empleando los ciudadanos para acceder a los servicios públicos.

Este dispar comportamiento enlaza con las contribuciones prácticas del trabajo. Los resultados confirman la necesidad de que las Administraciones lleven a cabo diferentes estrategias para favorecer la adopción del e-gobierno. En el caso de los usuarios de la administración telefónica, los inhibidores ayudan al logro del citado objetivo dado que permiten que estos continúen con el uso del e-gobierno. Es por ello que se deberá tratar de reforzar la idea de continuación en el cumplimiento de sus objetivos. Para los usuarios de la administración presencial, habrá de trasladarse, fundamentalmente, que el uso del e-gobierno permitirá alcanzar los objetivos perseguidos, que será el factor que debe contrarrestar la inercia y acción del hábito. Asimismo, se deberían tener presente, como se ha mencionado anteriormente, las intervenciones efectivas para modificar hábitos (Verplanken y Wood, 2006).

Han sido diversas las aportaciones en las que se presentan estrategias potenciadoras del uso del e-gobierno como canal de acceso a los servicios públicos: instrumentos de comunicación que favorecen el flujo de información; instrumentos legales y regulatorios; instrumentos económicos a través de incentivos; aprovechamiento del potencial de la web; apoyo a la experiencia global del ciudadano; concreción del valor superior ofrecido por el canal online (Teerling y Pieterse, 2009; Van de Wijngaert *et al.*, 2011).

Finalmente, recordar la relevancia, y dificultad vinculada al estudio de las preferencias de los ciudadanos. No parece que las preferencias de los ciudadanos, en relación al canal de acceso a los servicios públicos, se relacionen únicamente con la satisfacción, ya que, aunque la satisfacción con el e-gobierno es superior a la presencial, éste sigue siendo el canal mayoritariamente preferido respecto al resto de canales (AEVAL, 2016). De hecho, un aumento de las opciones a disposición de los ciudadanos puede tener un efecto negativo sobre determinadas opciones por su efecto sobre las preferencias. Nos estamos refiriendo a la posibilidad de que incrementar los canales a disposición de los ciudadanos esté reforzando una consolidación de la preferencia por los canales tradicionales. En este sentido se sugiere, para el caso del e-gobierno, los remedios planteados por Botti y Iyengar (2006).

TABLA 3. ACTUACIONES PARA ACTUAR SOBRE LAS PREFERENCIAS DE LOS CIUDADANOS

Mecanismo psicológico tras el detrimento de la elección.	Remedio desde la política pública.
Sobrecarga de información.	Sólo incluir opciones adicionales que incrementan el bienestar social. Facilitar el proceso de decisión con sistemas de apoyo a la decisión y/o una categorización efectiva.
Incertidumbre en las preferencias.	Identificar opciones por defecto valiosas. Ofrecer oportunidades para practicar y comprender las preferencias personales.
Emociones negativas.	Facilitar la delegación de la decisión en un experto. Establecer una relación de confianza mutua entre proveedores y consumidores.

Fuente: Botti y Iyengar (2006)

6.3. Limitaciones y futuras líneas de investigación

Resulta interesante profundizar en el impacto que pueda presentar la experiencia previa del usuario sobre las relaciones incorporadas en el modelo, así como la intensidad del uso que del e-gobierno hace el ciudadano.

El comportamiento repetido genera hábitos en los usuarios provocando que estos se dejen llevar por el pensamiento automático y cesen en la consideración de alternativas, contexto en el que presenta un elevado potencial la tecnología móvil. Ello provoca que resulte interesante analizar el papel que puede jugar ésta dentro de la estrategia omnicanal en la prestación de servicios públicos.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación «Estrategia omnicanal en la distribución de servicios públicos» financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y DOCUMENTALES

- AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (AEVAL). (2016). *Estabilidad y mejora en los servicios públicos*. Ministerio de Hacienda y Administración Pública.
- BHATTACHERJEE, A. y HIKMET, N. (2007), “Physicians’ resistance toward healthcare information technology: A theoretical model and empirical test”, *European Journal of Information Systems*, 16: 725-737. DOI: 10.1057/palgrave.ejis.3000717.
- BHATTACHERJEE, A. y LIN, C.-P. (2015), “A unified model of IT continuance: three complementary perspectives and crossover effects”, *European Journal of Information Systems*, 23: 364-373. DOI: 10.1057/ejis.2013.36.
- BOTTI, S. y IYENGAR, S. S. (2006), “The Dark Side of Choice: When Choice Impairs Social Welfare”, *Journal of Public Policy & Marketing*, 25 (1): 24-38. DOI: 10.1509/jppm.25.1.24.
- CENFETELLI, R. T. (2004), “Inhibitors and enablers as dual factors concepts in technology usage”, *Journal of the Association for Information Systems*, 5 (11-12): 472-492. <http://aisel.aisnet.org/jais/vol5/iss11/16>.
- COMISIÓN EUROPEA (2014), *Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden*. DOI: 10.2759/42896.
- (2015a), *eGovernment Action Plan 2016-2020. Roadmap*.
- (2015b), *Quality of Public Administration. A Toolbox for Practitioners*. Abridge Version.
- (2016), *EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of Government*.
- CONEJERO, E. y REDONDO, J. C. (2016), “La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 15 (enero-junio).
- DOWDING, K. & JOHN, P. (2008). “The value of choice in public policy”, *Public Administration*, 87 (2), 219-223. DOI: 10.1111/j.1467-9299.2008.01732.x.
- GAULD, R., GOLDFINCH, S. y HORSBURGH, S. (2010), “Do they want it? The ‘Demand-side’ of e-Government in Australia and New Zealand”, *Government Information Quarterly*, 27: 177-186. DOI: 10.1016/j.giq.2009.12.002.
- HSIE, P.-J. (2016), “An empirical investigation of patients’ acceptance and resistance toward the health cloud: The dual factor perspective”, *Computers in Human Behavior*, 63: 959-969. DOI: 10.1016/j.chb.2016.06.029.
- IBM. (2014), *Authenticity and Advantage in an Omnichannel World*. London: IBM Omnichannel Commerce Thought Leadership White Paper.
- INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2008), *E-gobierno para un mejor gobierno*. DOI: 10.1787/9789264062603-es.
- JILKE, S., VAN RYZIN, G. G. y VAN DE WALLE, S. (2015), “Responses to Decline in Marketized Public Services: An Experimental Evaluation of Choice Overload”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, August: 1-19. DOI: 10.1093/jopart/muv021.
- JOSHI, K. (2005), “User resistance and acceptance: A case study using the equity implementation model”, *Journal of Information Technology Case and Application Research*, 7(1): 6-20. DOI: 10.1080/15228053.2005.10856057.
- KAPLAN, A. M. y HAENLEIN, M. (2009), “The increasing importance of public marketing: Explanations, applications and limits of marketing within public administration”, *European Management Journal*, 27: 197-212. DOI: 10.1016/j.emj.2008.10.003.
- KHEDHAOURIA, A., THURIK, R., GURAU, C. y VAN HECK, E. (2016), “Customers’ continuance intention regarding mobile service providers: A status quo bias perspective”, *Journal of Global Information Management*, 24(4): 1-21. DOI: 10.4018/jgim.2016100101.
- KIM, H. y GUPTA, S. (2012), “Investigating customer resistance to change in transaction relationship with an internet vendor”, *Psychology & Marketing*, 29(4): 257-269. DOI: 10.1002/mar.20519.

- KIM, H.-W. y KANKANHALLI, A. (2009), "Investigating user resistance to information systems implementation: A status quo bias perspective", *MIS Quarterly*, 33(3): 567-582. DOI: 10.2307/249384.
- KOTLER, P. y LEE, N. (2007), *Marketing en el sector público. Todas las claves para su mejora*, Pearson Prentice Hall, Madrid.
- KROENUNG, J., ECKHARDT, A. y KUHLENKASPER, T. (2017), "Conflicting behavioral paradigms and predicting IS adoption and non-adoption: The importance of group-based analysis", *Computers in Human Behavior*, 67: 10-22. DOI: 10.1016/j.chb.2016.09.058.
- KUMAR, V. (2010), "Customer Lifetime Value-Based Approach to Marketing in the Multichannel, Multimedia Retailing Environment", *Journal of Interactive Marketing*, 24: 71-85. DOI: 10.1016/j.intmar.2010.02.008.
- LEE, K. y JOSHI, K. (2016), "Examining the use of status quo bias perspective in IS research: need for re-conceptualizing and incorporating biases", *Information Systems Journal*, DOI: 10.1111/isj.12118.
- LIMAYEN, M., HIRTZ, S. G. y CHEUNG, C. M. K. (2007), "How habit limits the predictive power of intention: the case of information systems continuance", *MIS Quarterly*, 31 (4): 705-737. DOI: 10.2307/3250921.
- MADSEN, C. y KRÆMMERGAARD, P. (2016b), "Warm Experts in the age of Mandatory e-Government: Interaction Among Danish Single Parents Regarding Online Application for Public Benefits", *The Electronic Journal of e-Government*, 14(1): 87-98.
- MADSEN, C. Ø. y KRÆMMERGAARD, P. (2016a), "How to Succeed with Multichannel Management: A Case Study of Cross-Organizational Collaboration Surrounding a Mandatory Self-Service Application for Danish Single Parents", *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 3(4): 94-110. DOI: 10.4018/ijpada.2016100107.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2015), *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015-2020)*, Secretaría General Técnica.
- MIRSCH, T., LEHRER, C. y JUNG, R. (2016), "Channel Integration towards omnichannel management: a literature review", PACIS Proceedings, Paper 288. DOI: 10.15358/0935-0381-2016-4-5-235.
- MUNUERA, M. P. (2016), "Agenda digital: e-Servicios sociales", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16 (julio-diciembre).
- OECD (2012), *Working smarter in revenue administration- Using demand management strategies to meet service delivery goals*, Forum on Tax Administration. Information note.
- OECD (2013), *Managing Service Demand. A practical guide to help revenue bodies better meet taxpayers' expectations*.
- OECD (2014), *Increasing Taxpayers' Use of Self-Service Channels*.
- OUELETTE, J. y WOOD, W. (1998), "Habit and intention in everyday life: The multiple processes by which post behavior predicts future intentions", *Psychological Bulletin*, 124 (1): 54-74. DOI: 10.1037//0033-2909.124.1.54.
- PATSIOTIS, A. HUGHES, T. y WEBBER, D. J. (2013), "An examination of consumers' resistance to computer based technologies", *Journal of Service Marketing*, 27(4): 294-231. DOI: 10.1108/08876041311330771.
- POLITES, G. L. y KARAHANNA, E. (2012), "Shackled to the Status Quo: the inhibiting effects of incumbent system habit, switching costs, and inertia on new system acceptance", *MIS Quarterly*, 36(1): 21-42.
- PONT, J. (2016), "Modelos innovadores de administración y gestión pública: Hacia la emergencia de nuevos paradigmas", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16 (julio-diciembre).
- REDDICK, C. y TURNER, M. (2012), "Channel choice and public service delivery in Canada: Comparing e-government to traditional service delivery", *Government Information Quarterly*, 19: 1-11. DOI: 10.1016/j.giq.2011.03.005.
- REY-MORENO, M. y MEDINA-MOLINA, C. (2016), "Omnichannel strategy and the distribution of public services in Spain", *Journal of Innovation & Knowledge*, 1 (1): 36-43. DOI: 10.1016/j.jik.2016.01.009.
- REY-MORENO, M. y MEDINA-MOLINA, C. (2017), "Inhibitors and non-users of e-government: Determinants of habit and intentions of adoption", *Journal of Innovation & Knowledge*, forthcoming. DOI: 10.1016/j.jik.2017.01.001.
- RUFÍN, R. y MEDINA, C. (2012). *Marketing Público: Investigación, aplicaciones y herramientas*. Esic, Madrid.
- SCHÄFER, M., JAEGER-ERBEN, M. y BAMBERG, S. (2012), "Live events as windows of opportunity for changing towards sustainable consumption patterns?", *Journal of Consumer Policy*, 35: 65-84. DOI: 10.1007/s10603-011-9181-6.
- SHEERAN, P. (2002), "Intention-behavior relations: A conceptual and empirical review", *European Review of Social Psychology*, 12(1): 1-36. DOI: 10.1080/14792772143000003.
- TAYLOR, S. y TODD, P. (1995), "Understanding information technology usage: A test of competing models", *Information Systems Research*, 6(2): 144-176. DOI: 10.1287/isre.6.2.144.
- TEERLING, M. y PIETERSON, W. (2009), "Government multichannel marketing: How to seduce citizens to the web channels?" In *Proceedings of the 42nd Hawaii international conference on system sciences*. DOI: 10.1109/hicss.2009.233.
- VAN DE WIJNGAERT, L., PIETERSON, W. TEERLING, M. (2011), "Influencing citizen behavior: Experiences from multichannel marketing pilot projects", *International Journal of Information Management*, 31: 415-419. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2010.12.009.
- VENKATESH, V., MORRIS, M. G., DAVIS, G. B., y DAVIS, F. D. (2003), "Use Acceptance of information technology: Toward a unified view", *MIS Quarterly*, 27(3): 425-478. DOI: 10.2307/249008.

- VENKATESH, V., THONG, J. Y., CHAN, F. K., Hu, P. J. H. y BROWN, S. A. (2011), "Extending the two-stage information systems continuance model: Incorporating UTAUT predictors and the role of context", *Information Systems Journal*, 21(6): 527-555. DOI: 10.1111/j.1365-2575.2011.00373.x.
- VERHOEF, P. C., KANNAN, P. K., y INMAN, J. J. (2015), "From Multi-Channel Retailing to Omni-Channel Retailing: Introduction to the Special Issue on Multi-Channel Retailing", *Journal of Retailing*, 91(2): 174-181. DOI: 10.1016/j.jretai.2015.02.005.
- VERPLANKEN, B. y AARTS, H. (1999), "Habit, attitude, and planned behavior: Is habit an empty construct or an interesting case of goal-directed automaticity?" en W. STROEBE y M. HEWSTONE (eds.), *European review of social psychology*, 10: 101-134. Chichester, England: Wiley. DOI: 10.1080/14792779943000035.
- VERPLANKEN, B. y WOOD, W. (2006), "Interventions to break and create consumer habit", *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1): 90-103. DOI: 10.1509/jppm.25.1.90.
- WIERINGA, J. E. y VERHOEF, P. C. (2007), "Understanding customer switching behavior in a liberating service market: An exploratory study", *Journal of Service Research*, 10(2): 174-186. DOI: 10.1177/1094670507306686.



La comunicación de crisis en la administración pública española: análisis de evidencia empírica

Crisis Communication in the Spanish Public Administration: Organizational Culture and Empirical Evidence

Ismael Crespo
Universidad de Murcia
icrespo@um.es

Antonio Garrido
Universidad de Murcia
agarrido@um.es

Rosa M.^a Medina
Universidad de Murcia
rosamaria.medina@um.es

RESUMEN

Catástrofes, terremotos, pandemias, enfermedades epidémicas, emergencias y la alteración de los servicios básicos son sólo algunos de los acontecimientos impredecibles que muestran de qué manera las crisis pueden desarrollarse con gran rapidez y la importancia que tiene para los gobiernos y las administraciones públicas gestionar efectivamente su comunicación de crisis.

La experiencia de crisis nacionales (la política detrás de la crisis del Ébola, el terremoto de Lorca, el movimiento vecinal de Gamonal en Burgos, la huelga no autorizada de los controladores aéreos en 2010 o el accidente de tren en Angrois) muestran que la comunicación efectiva requiere una extensa preparación y este artículo presenta un trabajo empírico sobre la comunicación de crisis de las administraciones públicas en España.

El objetivo de esta investigación es describir el estado de la práctica de la comunicación de crisis en la administración del Estado, comunidades autónomas y municipios, con el apoyo en las percepciones de sus trabajadores. Para lograrlo, realizamos un estudio a través de encuesta con referencias a casos de crisis gestionados por la Administración Pública española.

PALABRAS CLAVE

Administración pública, comunicación de crisis, política de comunicación.

ABSTRACT

Catastrophes, earthquakes, pandemics, epidemic diseases, emergencies and the disruption of basic services are just a few of the unpredictable events which show how rapidly crises can develop and how important it is for governments and public administrations to manage their crisis communication effectively.

Experience from national crises (the politics behind the Ebola crisis, Lorca earthquake, the neighborhood movement of Gamonal in Burgos, the unauthorized strike by air traffic controllers in 2010 or the train crash in Angrois) shows that effective communication requires extensive preparation and this article presents one of the first empirical works on the crisis communication of public administrations in Spain.

This research aims to describe the state of the practice of crisis communication in the different levels of the Spanish Public Administration (State, Autonomous Communities and municipalities), based on the perceptions of its workers. To achieve this objective, a poll study was developed, with references to crisis cases managed by the Spanish Public Administration.

KEYWORDS

Public administration, crisis communication, political communication.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. SINGULARIDADES DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS. 3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN. 4. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 5. LA FASE DE PREVENCIÓN O PRE-CRISIS. 5.1. AUDITORÍAS DE CRISIS. 5.2. IDENTIFICACIÓN DE AMENAZAS PARA LA ORGANIZACIÓN. 5.3. SIMULACROS DE CRISIS. 5.4. MANUAL DE CRISIS. 6. LA FASE DE CRISIS. 6.1. EL COMITÉ DE CRISIS. 6.2. LA FIGURA DEL PORTAVOZ. 6.3. RELACIONES CON LOS MEDIOS. 6.4. EL MENSAJE: ELEMENTOS Y HERRAMIENTAS. 7. POST-CRISIS: EVALUACIÓN Y CULTURA DE CRISIS. 8. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. ANEXO 1. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El análisis de «casos» de comunicación de crisis que han inundado las páginas de los *mass media*, ya sean en forma de crisis políticas, escándalos de corrupción, crisis empresariales o económicas, de mercados y de empresas, crisis alimentarias, crisis sanitarias, crisis terroristas, crisis provocadas por una catástrofe natural o un accidente, evidencian su amplia variedad tipológica. El contexto donde la crisis se produce, el momento en que se desencadena, las políticas públicas que se adoptan y la estrategia de su comunicación pueden ser algunos elementos que expliquen sus diferencias. En el caso de las crisis políticas y administrativas, la reciente crisis del «Ébola» en España y en otros países reabrió el debate sobre la adecuada comunicación de este tipo de sucesos. Con anterioridad, en nuestro país, se habían desarrollado numerosas crisis que habían evidenciado los problemas y las dificultades de las distintas administraciones públicas implicadas en su gestión y resolución, y especialmente de los responsables del traslado a los ciudadanos de la información y la comunicación, para actuar eficazmente durante el desarrollo de las mismas: crisis ambientales, en los casos «Prestige» o «Aznalcóllar»; crisis de salud pública, como las epidemias de «gripe A» o la mencionada del «Ébola»; crisis de seguridad alimentaria, como la de las «vacas locas»; siniestros, como el descarrilamiento del tren Alvia en Angrois, el accidente del metro de Valencia, el Madrid-Arena o la tragedia aérea del «Yakovlev»; crisis de seguridad, derivadas de atentados terroristas; distintas catástrofes naturales, como el terremoto de Lorca, inundaciones, etc. (Cases, 2010; Gervás y Hernández-Aguado, 2009; Losada, 2010; Losada Maestre, 2016; Mercado y Chávez, 2016; Vanaclocha, Natera y García Sánchez, 2007; Vanaclocha, García Sánchez y Natera, 2010).

Sin embargo, la labor investigadora en este ámbito no está tan desarrollada en España como en otros países de nuestro entorno (Bohn, 2015; Coombs y Holladay, 2010; Fearn-Banks, 2007; George y Pratt, 2012; Heat y O'Hair, 2009; Islas y Hernández, 2013; Olsson, 2014; Rosenthal, Boin y Comfort, 2001; Rosental, Charles y t'Hart, 1989). Como bien ha señalado José Antonio Olmeda, pese a que «la gestión de crisis se ha convertido en una característica definitoria de la gobernación contemporánea», según han reconocido recientemente numerosos expertos, «tampoco las probabilidades de estudio desde la ciencia de la administración parecen muy favorables actualmente en nuestro país, a pesar de su relevancia para nuestra disciplina» (Olmeda, 2010: 1059).

Los episodios de crisis provocan ansiedad, preocupación y urgencia entre los gestores públicos, angustia entre los ciudadanos que adoptan el rol de administrado, y estrés informativo en los medios de comunicación en su pugna por ofrecer la primicia informativa de los acontecimientos. La situación de dificultad que inaugura una crisis exige de los gestores públicos una solución rápida al conflicto a fin de recuperar el estado de normalidad previo a la eclosión de la emergencia. Por lo tanto, se necesita de un estrategia de comunicación que evite el impacto de la crisis o que minimice el daño y lo convierta en un activo positivo (Tuñez, 2005). De no producirse, se pueden ver abocados a una crisis de confianza en las instituciones y

en sus máximos responsables. De ahí la conveniencia de incentivar las investigaciones avanzadas sobre comunicación de crisis en la Administración Pública y de establecer un repertorio de buenas prácticas y recomendaciones, desde una triple perspectiva: prevención, gestión y comunicación.

La gestión de una situación de crisis no se puede reducir solo al conjunto de medidas reactivas que se inauguran con la aparición de este fenómeno. Las administraciones, como organizaciones expuestas a sufrir una crisis, deben apostar por una gestión proactiva con una planificación de medidas de previsión y planificación, aun cuando nunca llegue a darse situaciones de este tipo (González Herrero, 1998). «La incapacidad de prever una crisis es uno de los principales factores para que estas se produzcan y se agraven. Cuanto mejor pueda usted prever todos los aspectos de una crisis, mejor podrá dominarla cuando ésta ocurra» (Mitroff y Pearsons, 1997:10).

González Herrero (1998: 38-39) define la gestión de comunicación de crisis como la «capacidad de una organización de reducir o prever los factores de riesgo e incertidumbre respecto al futuro, de forma que se capacite a la misma para asumir de manera rápida y eficaz las operaciones de comunicación necesarias que contribuyan a reducir o eliminar los efectos negativos que una crisis provoca sobre la imagen y reputación». Si la administración pública apuesta por la adecuada preparación y entrenamiento, definiendo los escenarios de crisis y los planes de prevención, puede lograr que los efectos de la crisis no sean tan graves como serían si la preparación fuera nula (Elizalde, 2009).

Para comenzar a evaluar este sector de actividad de las administraciones públicas, este artículo presenta la evidencia empírica y los principales resultados de una encuesta encargada por el INAP sobre el estado de la comunicación de crisis en las administraciones públicas españolas. Asimismo, se acompaña de las principales conclusiones de varios estudios de caso monográficos realizados sobre distintas crisis recientes (Ébola, terremoto de Lorca, Gamonal en Burgos, etc.) y de las entrevistas en profundidad con los responsables de comunicación en las mismas, que recientemente fueron presentados en unas Jornadas de Innovación Administrativa organizadas por el INAP.

2. SINGULARIDADES DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

Para comenzar, conviene destacar algunas de las singularidades de este tipo de comunicación desde el punto de vista del contexto. Cuando una crisis se produce, el resto de tipos de comunicación (gubernamental, institucional, etc.) entran en estado de shock y quedan relegados a un segundo plano. En consecuencia, resulta conveniente que los responsables públicos y los miembros de los gabinetes de comunicación, reconozcan las singularidades y especificidades de este tipo de comunicación en comparación con los tipos más habituales de comunicación como la institucional o gubernamental.

Indudablemente, la comunicación electoral continúa siendo la más estudiada y analizada de todos los tipos de comunicación política. La comunicación electoral, una vez que se han definido tanto el mensaje central como los principales temas de campaña, intenta transmitir este mensaje por todos los medios posibles, tanto tradicionales como digitales, y de una manera repetitiva y reiterativa hasta que los votantes puedan identificar a los candidatos con un tema o con algunos temas concretos y determinados (Crespo et al., 2011; Mazzoleni, 2004; Maarek, 2011).

La comunicación institucional o gubernamental, aunque en ocasiones se distinguen ambas modalidades, supone la búsqueda de un consenso sobre la actuación del gobierno entre la opinión pública y el acuerdo sobre el conjunto de políticas públicas desarrolladas por las instituciones. Por ello se caracterizan, al igual que la comunicación electoral, por su lógica inclusiva, ya que se orientan a un destinatario colectivo formado por el conjunto de los ciudadanos. En muchos sentidos, puede decirse que la comunicación gubernamental se superpone, en los momentos de precampaña y campaña, con la comunicación electoral y comparte gran parte de sus características. Sin embargo, se diferencia de ésta, principalmente, porque pone más énfasis en la comunicación institucional que en la comunicación personalista, basada en el liderazgo, que es propia de la comunicación de campañas y porque no tiene un plazo de término tan rígido y concreto como la comunicación electoral, cuyo punto de llegada es el final de la campaña. La comunicación gubernamental, en ciertas ocasiones, suele confundirse con la comunicación institucional y con la comunicación de políticas públicas, aunque, en rigor, la comunicación de gobierno se refiere a la comunicación de instituciones públicas con función ejecutiva, lo que implica que la comunicación institucional constituye un tipo de comunicación más amplio y abarcador, puesto que incluye desde la comunicación de parlamentos y tribunales a la comunicación de instituciones simbólicas, como la jefatura del estado.

En cambio, la comunicación de crisis debe enfrentarse a catástrofes, desórdenes, desviaciones y perturbaciones que generan una situación de incertidumbre y pretende, como su principal objetivo, impedir o limitar la escalada del fenómeno. Se trata de un tipo de comunicación definida por su carácter temporal, con unos límites bien definidos, y de corto plazo en su alcance; asimismo, es un tipo de comunicación muy autónoma, orientada a la gestión de la situación de emergencia, y poco relacionada o imbricada con los otros tipos de comunicación política. En este tipo de comunicación predominan los mensajes de significado directo, con ausencia de eslóganes o lemas, dado que el público destinatario de los mismos suele ser muy determinado, pese a que, en ocasiones, pueda verse afectada también el conjunto de la población con carácter general, por lo que el diseño de este tipo de comunicación debe priorizar una cierta «segmentación diferenciada» (Riorda, 2011).

TABLA 1. LA COMUNICACIÓN DE CRISIS COMPARADA CON OTROS TIPOS DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

	COMUNICACIÓN DE CRISIS	COMUNICACIÓN ELECTORAL	COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL Y GUBERNAMENTAL
Objetivo	Cerrar la crisis y limitar sus efectos. Impedir la escalada del proceso.	<ul style="list-style-type: none"> Total: ganar las elecciones. Parcial: consolidar posiciones y fidelizar al electorado, avances en votos y escaños. 	Generar consenso en la opinión pública sobre la actuación del gobierno.
Destinatarios	Lógica inclusiva compatible con la segmentación diferenciada en públicos.	Lógica excluyente. Orientada hacia un segmento o varios del electorado.	Lógica inclusiva: todos los ciudadanos.
Plazos	Corto plazo: duración de la crisis. La temporalidad se asocia a su propia definición.	Corto plazo: precampaña y campaña electoral.	Medio y largo plazo: duración del mandato del ejecutivo.
Antecedentes/ consecuentes	No siempre es posible identificar con precisión su comienzo pero sí su final.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) pero al tener un final determinado, carece de consecuentes.	Tiene antecedentes (pues la comunicación previa al mandato es importante) y consecuentes (también la comunicación posterior es relevante)
Carácter	Comunicación personalista, de portavoces, y excepcionalmente institucionalista.	Comunicación personalista, de candidatos.	Comunicación institucionalista.
Mensajes	Mensajes de significado directo y sin presencia de eslóganes o lemas.	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de varios eslóganes o lemas simultáneamente.	Combina mensajes directos y polisémicos. Uso de un único eslogan o lema principal.
Costes	Comunicación no necesariamente costosa.	Comunicación muy costosa.	Comunicación costosa.
Relación entre tipos	Autónoma y poco relacionada con las otras formas de comunicación, aunque puede superponerse a ellas.	Coexiste con la comunicación gubernamental. En las crisis puede confundirse con la comunicación gubernamental.	En periodos electorales se superpone con la comunicación electoral. Cuando se superpone a la comunicación de crisis suele entrar en un paréntesis.

Fuente: Garrido (2016), adaptado de Riorda (2011)

3. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El trabajo de investigación presenta los datos empíricos obtenidos a partir de dos conjuntos de evidencias: una auditoría de casos¹, a través de entrevistas en profundidad con sus protagonistas, y un cuestionario administrado a una muestra de distintas administraciones públicas en los distintos niveles de gobierno, abarcando a ministerios y consejerías, y a un gran número de municipios.

La auditoría de los casos resulta una experiencia única para poder conocer de primera mano la gestión de comunicación de crisis que afecta a las administraciones públicas. Los casos objeto de estudio son: el cierre del espacio aéreo en el año 2010, el terremoto de Lorca, el conflicto en el barrio burgalés de Gamonal y el contagio por el virus Ébola.

Para el diseño del cuestionario de la encuesta se implementó de forma inicial una metodología Delphi en la que participaron veintidós reconocidos expertos en el ámbito de la comunicación en situaciones de crisis. Este panel de expertos abarcaba tanto la vertiente académica como la profesional y cubría España y diferentes países de América Latina. El objetivo que se perseguía con la aplicación del Delphi era determinar de una forma ambiciosa las diferentes dimensiones que abarca la comunicación de crisis en las organizaciones públicas, así como generar una relación de categorías de análisis útiles para medir a través de la herramienta prevista. El producto obtenido fue depurado y completado por el equipo investigador, a partir de una profunda revisión de las principales referencias teóricas, así como de los protocolos y manuales de gestión más ambiciosos que fueron localizados. El resultado final fue un cuestionario de cincuenta y seis variables. La estructura del cuestionario único para todas las administraciones constaba de diversos filtros, a partir de las siguientes seis dimensiones generales de estudio:

- Departamento de comunicación de crisis.
- Fases de gestión en la comunicación de crisis.
- La figura del portavoz.
- Relaciones con los medios.
- Concienciación de importancia de crisis.
- El mensaje: elementos y herramientas.

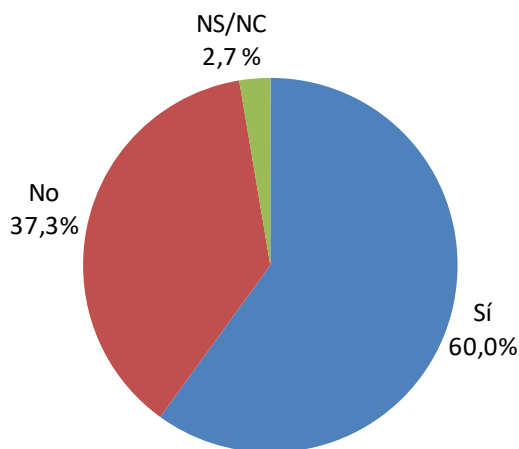
El marco muestral definido para la aplicación de la encuesta consistió en los departamentos de comunicación de las administraciones públicas españolas, en los distintos niveles de gobierno: Ministerios, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos. Se seleccionó una muestra inicial que abarcaba la totalidad de Ministerios, los responsables de comunicación de las Consejerías de Presidencia de las distintas Comunidades Autónomas, y una selección de 100 Ayuntamientos, determinada por una afijación proporcional al tamaño de la provincia. Los Ayuntamientos seleccionados en la muestra inicial cumplían con el criterio de ser los más grandes en población dentro de cada provincia, tratando así de incrementar la probabilidad de que dispusieran de protocolos para la gestión de la comunicación en situaciones de crisis. Finalmente, la muestra efectiva se conforma por tres unidades de la Administración General del Estado, diez de la Administración Autonómica, y sesenta y dos de la Administración Local o provincial. En total, son setenta y cinco unidades. Los resultados de la encuesta, expuestos de forma gráfica, muestran una disminución de casos en algunas variables por la «no respuesta» de las administraciones a determinadas preguntas, así como por la presencia de preguntas filtro en el cuestionario.

4. GESTIÓN DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Tan solo seis de cada diez organizaciones afrontan la comunicación en situaciones de crisis, de manera que tienen previsto su abordaje desde un departamento como se muestra en el Gráfico 1.

¹ Las auditorías de casos de comunicación de crisis forman parte de un estudio elaborado para el INAP. Se realizaron cuatro estudios de caso con un análisis exhaustivo de la gestión de comunicación de una situación de crisis, medidas técnicas y estrategias de comunicación, la relación con los medios de comunicación y la evaluación de la gestión de la comunicación de crisis. Para cada uno de los casos, se realizaron entrevistas con los responsables del departamento de comunicación y con los responsables políticos en la gestión de las crisis. Las entrevistas se realizaron con un cuestionario semi-estructurado. Toda la información al respecto figura en el estudio financiado por el INAP.

GRÁFICO 1. EXISTENCIA DE UN DEPARTAMENTO RESPONSABLE DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS
 ¿Existe en su organización algún departamento responsable de la gestión de comunicación en situaciones de crisis?

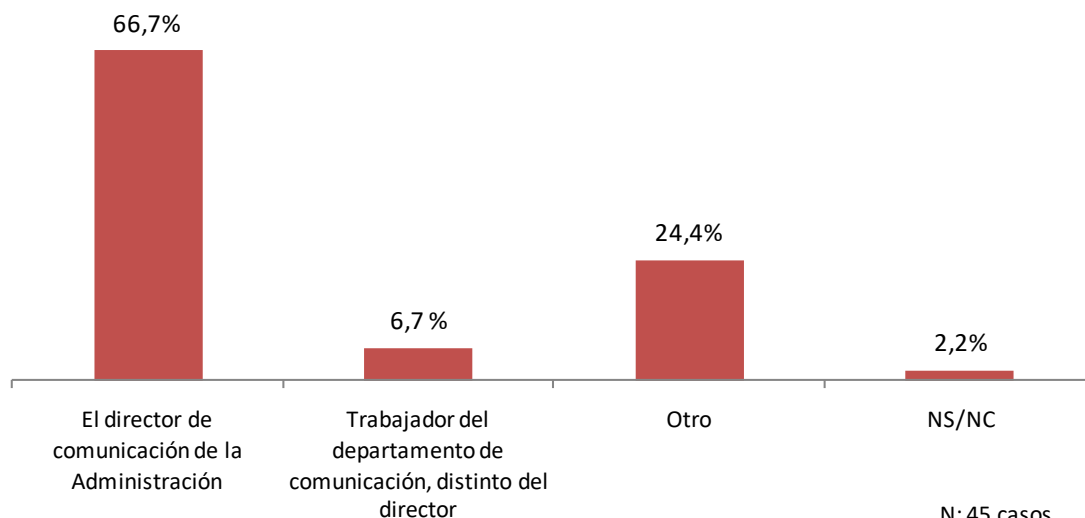


N: 75 casos

Sin embargo, esta división departamental recae, en la práctica totalidad de los casos (88,9%), dentro del departamento de comunicación. Es decir, la comunicación de crisis es gestionada dentro de los departamentos de comunicación de las diversas administraciones públicas.

Los responsables de comunicación en las instituciones se deben esforzar por mantener una relación fluida y cercana con los medios de comunicación, mostrando interés por su conocimiento, por dispensarles un trato correcto y por facilitarles los recursos necesarios para el desarrollo de su trabajo (Canel, 2010). En una situación de crisis, donde los acontecimientos fluyen a un ritmo vertiginoso, el responsable del departamento de comunicación tiene una tarea muy importante en la gestión de la situación anómala. En una situaciones de crisis es cuando se precisa mayor destreza de las oficinas de comunicación (Dader, 2004). En el caso de las administraciones públicas estudiadas, la persona que asume la responsabilidad de la comunicación de crisis es el director de comunicación en un 66,7% de los casos (Gráfico 2). Este responsable suele ser personal de confianza² (75,6%) y en menor medida un funcionario de carrera (15,6%) como se muestra en el Gráfico 3³.

GRÁFICO 2. RESPONSABLE DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS
 ¿Quién es el responsable de la comunicación en situaciones de crisis?



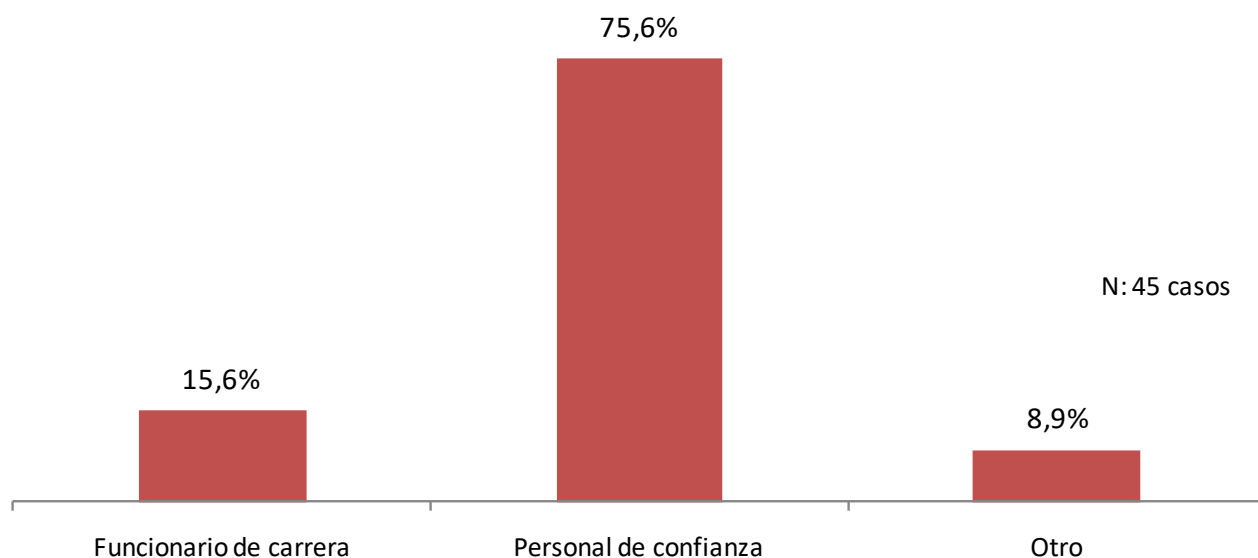
N: 45 casos

² El personal de confianza es un tipo de empleado público que entra a formar parte de la Administración Pública en virtud de nombramiento por una autoridad pública. Son puestos de confianza y su duración suele ir unida al de la autoridad que lo nombró.

³ En el Gráfico 3 nos referimos al personal que asume la dirección de comunicación. En las opciones de respuesta encontramos al funcionario de carrera, personal eventual y una tercera categoría «otro» diferente de las anteriores. En esta categoría se incluye cargo político y empresa que gestiona un contrato de servicios.

GRÁFICO 3. RELACIÓN DE LOS RESPONSABLES DE LA COMUNICACIÓN DE CRISIS

¿Qué tipo de vinculación guarda el responsable de la comunicación de crisis con la organización?



La asignación presupuestaria en materia de comunicación de crisis no viene recogida de forma expresa en la mayoría de las administraciones públicas. En la práctica totalidad de ellas se incluye dentro del presupuesto de «comunicación» de forma genérica, e incluso existen entidades sin presupuesto en esta materia.

5. LA FASE DE PREVENCIÓN O PRE-CRISIS

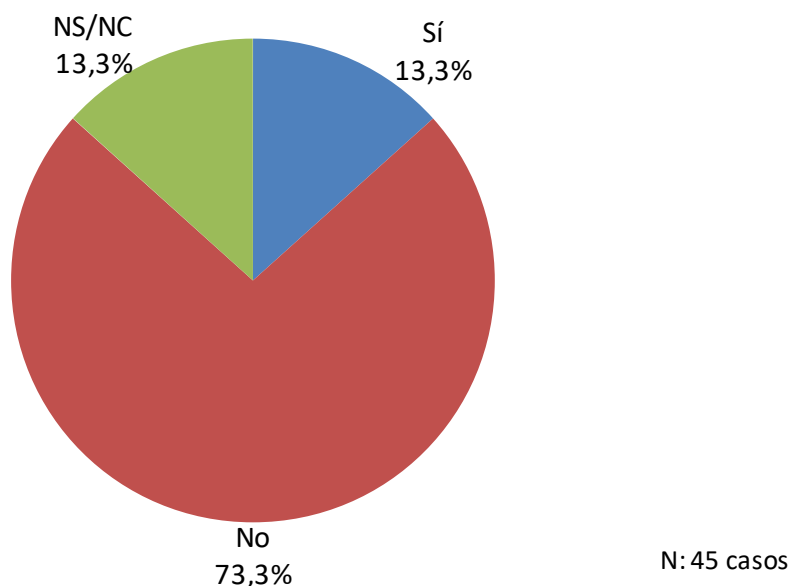
Las crisis se presentan de forma inesperada o precedida de señales de alerta que avisan de su llegada. La gestión de la crisis no se debe reducir a las medidas reactivas. Lo correcto es remontarnos a los momentos anteriores a su aparición. Es en la misma preparación y planificación de una crisis donde debe arrancar su gestión. «Mientras que para algunos la gestión de crisis tan solo consiste en una serie de medidas más o menos urgentes que se han de tomar ante la existencia de un problema, para otros la gestión de crisis comienza mucho antes e incluye medidas de previsión y planificación (existiendo, por tanto, gestión de crisis aun cuando nunca llegue a darse una situación de este tipo)» (González Herrero, 1998: 37).

Entre las medidas de prevención de una crisis, que evidencian la apuesta por una gestión proactiva, encontramos: la auditoría de crisis, la definición de los escenarios o posibles amenazas, los simulacros y la existencia de un manual de crisis. En estos manuales se definen las estrategias y tácticas que se deben poner en práctica ante la llegada de un fenómeno de estas características.

5.1. Auditorías de crisis

Aproximadamente, tres cuartas partes de las administraciones públicas estudiadas no realizan procesos de auditorías en materia de comunicación de crisis (Gráfico 4). En los casos en que éstas se desarrollan, en el 83,3% de ellos, la función de coordinación la realiza el mismo director de comunicación de la organización. En estas auditorías participan principalmente los responsables asignados a la gestión de la comunicación de crisis, además de funcionarios y responsables de otros departamentos, siendo menos frecuente la participación de personal ajeno a la organización. En el momento de efectuar la auditoría, ésta afecta al conjunto de la organización en la mitad de los casos, siendo menos frecuente para departamentos específicos.

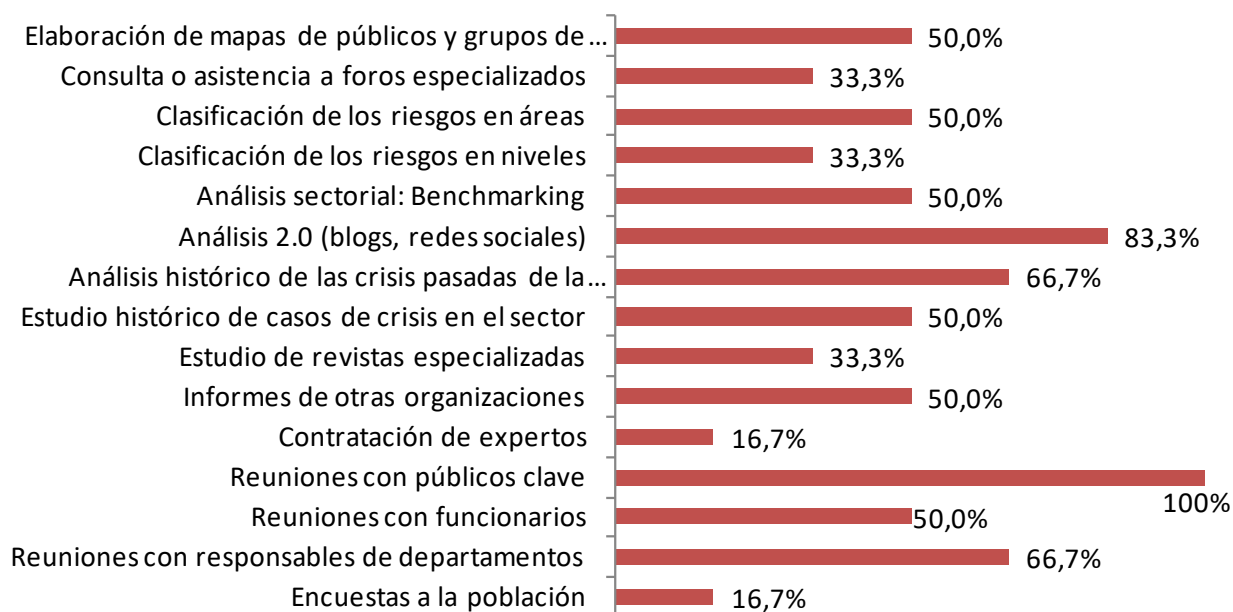
GRÁFICO 4. AUDITORÍAS DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
 ¿Se realizan auditorías de crisis en la organización?



5.2. Identificación de amenazas para la organización

Tal y como se observa en el Gráfico 5, a la hora de identificar posibles amenazas para la organización se tienen en cuenta a distintos grupos específicos: públicos clave, análisis 2.0, una perspectiva histórica sobre hechos pasados en la organización y reuniones con responsables de departamentos, así como mapas de públicos y grupos de interés (*stakeholders*), clasificación de riesgos en áreas, análisis de otras crisis pasadas en el sector, informes de otras organizaciones y reuniones con funcionarios. En un segundo plano quedarían la consulta en foros especializados, la clasificación de riesgos en niveles, el estudio de revistas especializadas y la contratación de expertos y el uso de encuestas a la población.

GRÁFICO 5. DEFINICIÓN DE AMENAZAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
 ¿QUÉ ELEMENTOS SE TIENEN EN CUENTA PARA DEFINIR POSIBLES AMENAZAS PARA LA ORGANIZACIÓN?



En los estudios de crisis concretas, se han alcanzado dos conclusiones sobre la identificación de las mismas. En primer lugar, los protagonistas suelen vacilar en cuanto a la conceptualización misma del término «crisis» (Riorda, 2016: 100-101). Así, el primer interrogante que se plantea, en muchos casos, es si, efectivamente, nos encontramos ante una verdadera situación de crisis o sólo ante un problema o un «incidente normal» (Brändström y Kuipers, 2003); sólo la simpleza de esta cuestión determina que se aborde la gestión de comunicación con sus variables más características y que se aplique un determinado protocolo de acción.

El asesor de Blair, Alistair Campbell, lo ha explicado muy gráficamente: «Durante un tiempo, coleccionaba titulares de crisis y aquí hay una selección de un mes: la crisis de A&E, la crisis de la industria aérea, la crisis del control del tráfico aéreo, la crisis de las cenizas del volcán, la crisis del asilo. Esto sólo en la “A”. Al final del alfabeto teníamos una crisis de profesores, una crisis turística, una crisis universitaria, una crisis de hostelería, una crisis penitenciaria y una crisis de músicos galeses.... Sin embargo: pocas si alguna de éstas eran crisis genuinas. Eran problemas... Las crisis son relativamente raras... Entonces, ¿qué es una crisis real? Bueno, yo podría escoger cinco (sí, sólo cinco) crisis completas, de 24 quilates, indudables, en las que estuve envuelto en Downing Street: el 11/S y la subsiguiente guerra en Afganistán, Irak en varios momentos, la intervención en Kosovo, las protestas de los carburantes en 2000 y la epidemia de fiebre aftosa en 2001... Esto me lleva al centro de lo que es una crisis: no es algo que ha ido simplemente mal –después de todo, hay cosas que van mal todo el tiempo y son fácilmente corregidas: es un acontecimiento o situación que amenaza con superarte si se toman las decisiones erróneas para tratarla... Si bien la crisis de la fiebre aftosa de 2001 y las protestas de los carburantes pueden no haber sido crisis a una escala global, eran crisis en sí mismas, no sólo porque en los primeros días en ambos casos el gobierno había perdido el control y no tenía respuestas... ¡Escasez de alimentos! ¡servicios públicos cerrados! ¡Recurrir a los militares para mantener el país en movimiento! Ahora estás realmente hablando de una crisis.» (Campbell, 2015: 319-321).

Los casos auditados⁴ facilitan una identificación rápida de algunos de los requisitos presentes en una situación crítica. Se aprecia en la desestabilización, el estrés y la reducción de los tiempos que condiciona la toma de decisiones, la emoción de los públicos afectados, la presión mediática, el desafío para la imagen de la organización administrativa o el peligro para la posición de poder de los decisores dentro de la organización. En todos los casos se produce el desequilibrio y la ruptura con el funcionamiento normal de las administraciones, mientras en la agenda pública y mediática hacen entrada, para quedarse, nuevos *issues*.

También se ha constatado que muchas crisis son difícilmente previsibles. Desde el punto de vista de la probabilidad de que suceda una crisis, por los indicios previos, los casos del Ébola y el plante de los controladores aéreos son ejemplos de típicas crisis inextricables o convencionales. En cambio, la imprevisibilidad de crisis como la de Lorca o la suscitada por los atentados terroristas del 11-S y del 11-M, donde no se puede predecir a priori el capricho de la naturaleza o la maldad de la acción terrorista, se corresponden más bien con crisis inesperadas o fundamentales. Las crisis convencionales (*conventional crises*) son crisis previsibles y sobre las que los líderes políticos o los directivos públicos pueden ejercer una cierta influencia, a diferencia de las crisis intratables (*intractable crises*), que son fácilmente previsibles pero muy difícilmente influenciadas y gestionables. En cambio, de los dos tipos de crisis más difíciles de prever, las crisis inesperadas (*unexpected crises*) son más fácilmente influenciadas y manejables que las crisis fundamentales (*fundamental crises*).

TABLA 2. TIPOS DE CRISIS SEGÚN SU PREVISIBILIDAD Y SU INFLUENCIABILIDAD

		Influenciable	
		Fácil	Difícil
Previsible	Fácil	CRISIS CONVENCIONALES Crisis de controladores aéreos.	CRISIS INTRATABLES Ébola. Gripe A.
	Difícil	CRISIS INESPERADAS Terremoto de Lorca.	CRISIS FUNDAMENTALES Atentados del 11-M/ 11-S.

Fuente: Adaptada de Gundel, 2005: 112

⁴ Los casos auditados son a los que nos hemos referido en el apartado del diseño de la investigación, estos son: El cierre del espacio aéreo (2010); el terremoto de Lorca (2011); el conflicto en Gamonal (2014); el contagio por el virus Ébola (2014).

La proactividad, como situación ideal en la gestión de crisis, es un *desideratum* que no siempre se corresponde con la realidad. De hecho, en los casos que son objeto de análisis no siempre se observa una planificación y definición de escenarios acerca de lo que puede ocurrir y las medidas que se pueden poner en marcha para dar cauce a la resolución de los conflictos abiertos. La observación de los conflictos potenciales pudiera allanar el camino de las actuaciones, especialmente para detectar las señales de alerta que dispongan la entrada en acción de las medidas necesarias para reducir el conflicto, especialmente en las crisis convencionales.

En los casos que hemos estudiado, se apuesta de manera decidida por una actitud proactiva en un caso paradigmático de crisis convencional, la del cierre del espacio aéreo en el puente de diciembre del año 2010, puesto que desde que se encona la relación con el colectivo de controladores se articulan los medios para estar preparados y se contemplan las diferentes opciones de respuesta.

El caso de Gamonal es llamativo, puede ser una muestra de cómo no se interioriza la importancia de la comunicación en la situación de crisis más allá de planes o programas de emergencias climatológicas. Se tiene diseñado un plan de crisis con un comité y acciones para responder ante la descomprensión de la central nuclear y casos de climatología adversa, pero no ocurre igual para otros posibles conflictos potenciales.

Por su parte, el terremoto de Lorca, es un ejemplo obvio de crisis inesperada, no cuenta con un desarrollo de medidas proactivas, pero puede considerarse un caso de éxito, porque otras variables hacen fácilmente manejable e influenciable la crisis y producen efectos positivos sobre el resultado final (contexto, modelo de gestión y tipo de crisis).

Finalmente, en la crisis del Ébola, un caso de crisis intratable, los planes de emergencia se circunscriben más al ámbito sanitario y la comunicación se empieza a desarrollar cuando se decide la repatriación de los misioneros.

Un aspecto complementario que no hay que olvidar es la posibilidad de que crisis centrales o primarias desencadenen crisis laterales o secundarias, como es frecuente que suceda en ciudades que se han visto sacudidas por una catástrofe natural, como Lorca, o afectadas por ataques terroristas, como Nueva York, París, Londres o Madrid, e incluso países en situación casi de excepción por graves epidemias como la influenza en México o la fiebre aftosa en el Reino Unido. En todas ellas, se produjo una «extensión lógica de la crisis central» con el descenso del turismo, que provocó una crisis lateral para la que también hay que desarrollar una estrategia de comunicación (Campbell, 2015: 335-336).

5.3. Simulacros de crisis

Hemos analizado la previsión de la administración a través del desarrollo de auditorías, ahora estudiamos la gestión de simulacros. La importancia de las dos acciones, auditoría y simulacro de crisis, resulta positivo, pues un grupo sin un entrenamiento de crisis se encuentra más limitado cuando se enfrenta a una situación real (Lagadec, 1997:5).

Casi ocho de cada diez de las administraciones públicas entrevistadas que afrontan la comunicación en situaciones de crisis no llevan a cabo simulacros de crisis. Tan sólo cinco entidades (11,1%) de las analizadas tomaron este tipo de medidas de preparación ante posibles situaciones de crisis.

El posterior seguimiento de estos cinco casos evidencia determinadas pautas como la importancia de la figura del director de comunicación de la organización (en el 40% de los casos, siendo en el 20% un trabajador del departamento de comunicación, diferente del Dircom), la periodicidad anual o bianual de estos simulacros o la inclusión de la totalidad de la organización en este proceso (en el 60% de los casos analizados)⁵.

Estos simulacros raramente toman en cuenta la duración y los posibles perfiles y trayectorias de las crisis. Sin embargo, estos aspectos han resultado muy relevantes para la planificación de la comunicación en los casos estudiados. En este sentido, por lo que respecta a la duración de la crisis, una vez que se desencadena la fase de eclosión, el tiempo que resta hasta alcanzar el cierre es muy significativo. Entre nuestros casos de estudio, la de mayor duración es la del Ébola, no ya por su gestión en sí misma sino por la necesidad de sobrepasar el periodo de tiempo establecido en los protocolos sanitarios internacionales para descartar el desarrollo de la enfermedad. La crisis que menos tiempo ocupa en la portada

⁵ Los casos a los que se hizo un seguimiento especial para la investigación presentada al INAP dado que sí realizaban de manera periódica simulacros fueron: Ayuntamiento del Prat de Llobregat, Ayuntamiento de Cartagena, Comunidad de Castilla-La Mancha, Ministerio de Sanidad y Ayuntamiento de San Bartolomé de Tinajera (Gran Canaria).

de los medios y en los titulares de los informativos es la del cierre del espacio aéreo: apenas tres días, que es el tiempo necesario para la recuperación de la normalidad aeroportuaria. La actuación previsora, en este caso, abrevió su duración y las medidas que introdujo el gobierno mediante el Real Decreto⁶ de 3 de diciembre de 2010 permitieron disponer de los instrumentos para reabrir los aeropuertos en un plazo breve.

En el análisis de los casos de estudio hemos encontrado, asimismo, diferentes ejemplos de las dos trayectorias de crisis más frecuentes con las que se encuentran los responsables públicos: las crisis de combustión rápida y las crisis de larga sombra (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 117-122). Las primeras, las crisis de combustión rápida (*Fast burning crisis*), son intensas y breves, consecuencia de calamidades y desastres naturales como seísmos, huracanes, maremotos, etc. (Fox-Gotham y Greenberg, 2014; Vale y Campanella, 2005). El ejemplo del terremoto de Lorca es el caso paradigmático de una crisis de combustión rápida, aunque otro de nuestros casos de estudio, el relativo al plante de los controladores aéreos, es una buena ilustración de crisis con este mismo tipo de trayectoria. Otros casos similares son los derivados de secuestros aéreos o tomas de rehenes que requieren la intervención de operativos militares, o crisis como la de la fiebre aftosa en el Reino Unido en 2001 o la ola de calor en Francia en 2003 (Drennan y McConnell, 2007: 18). Estas crisis se caracterizan, además, por la simultaneidad del cierre operativo y el cierre político de las mismas. El cierre rápido, tanto político como operacional, de esas crisis se ve facilitado por la concurrencia de tres condiciones: en primer término, el carácter ordinario de la misma, esto es, que el fenómeno a afrontar no sobrecargue las capacidades de los servicios de respuesta, lo que resulta más probable en comunidades sometidas con cierta frecuencia a estas eventualidades (terremotos en Japón, huracanes en el Caribe, Mississippi o Nueva Orleans, tornados en Florida, etc.); en segundo lugar, la ausencia de foros ciudadanos o asociaciones de víctimas que exijan procesos de rendición de cuentas y de exigencia de responsabilidades; y, en tercer lugar, la aparición de una emergencia o crisis posterior de mayor dimensión aún, que eclipse a la primera.

Las crisis de sombra alargada (*Long shadow crisis*), en cambio, se definen por separar el cierre operativo y el cierre político de las mismas y por prolongarse en las arenas políticas y sociales después de que las amenazas o la situación de crisis se haya desvanecido. En España, los ejemplos del Prestige, de los atentados terroristas del 11-M o del accidente del metro en Valencia ilustran bien este tipo de trayectoria, al igual que crisis como la de la tragedia del estadio de Heysel en 1985, los disturbios raciales de Los Ángeles a principios de los años noventa, la crisis de las tropas holandesas en la masacre de Srebrenica o los casos de Stephen Lawrence en 1993 y el *affaire* de David Kelly y la BBC en el Reino Unido (Drennan y McConnell, 2007: 19). Estas crisis de sombra alargada llegan a ser vistas como indicadores de problemas más profundos y pueden sacar a la luz fallos en los arreglos existentes de prevención y de preparación, que provocan el escrutinio intenso de las estructuras institucionales.

En algunos casos, las crisis escalan hasta convertirse en verdaderas crisis institucionales plenamente desarrolladas, en «retos fundamentales para las estructuras organizativas o los paradigmas de política pública.» (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 120). Esta trayectoria es la habitual en crisis «incomprensibles» (debidas a situaciones o incidentes que causan una profunda conmoción y son, a su vez, desconcertantes por suceder en lugares donde la planificación o la previsión nunca las contemplarían), «mal gestionadas» (a causa de respuestas lentas, ineficientes o inadecuadas que transforman simples incidentes policiales o delictivos en graves crisis raciales, como los sucesos de Los Ángeles en 1991 o de Ferguson, Missouri, en 2014) o de *agenda-setting*, de establecimiento de temas en la agenda política (proporcionan una *policy window* o ventana de oportunidad, por usar el ya clásico término de Kingdon, para que ciertos incidentes se conviertan en un tema de la agenda política, como ha sido frecuente, por ejemplo, con los accidentes de plantas nucleares, que han servido de detonante para repolitizar el uso de la energía nuclear en diversos países). En nuestro país, el accidente del metro de Valencia en 2006 es un buen ejemplo de este segundo subtipo de crisis de larga sombra «mal gestionadas», puesto que «los incidentes mal gestionados también están relacionados con los muchos casos en que los grupos de víctimas sienten que no han sido atendidos

⁶ Real Decreto-Ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y crear empleo. En el apartado V de su exposición de motivos se argumentan las principales reformas en la gestión de los aeropuertos, y se introduce la necesidad de convertir la entidad pública empresarial en sociedad estatal. Se incorporan dos modificaciones para garantizar el tráfico aéreo «sobre atención en caso de enfermedad y garantía del servicio bajo la dirección, si fuera necesario, del Ministerio de Defensa». Esta última garantía permitió que los controladores estuvieran bajo órdenes militares durante la declaración del estado de alarma, la reapertura de los aeropuertos y el cierre de la crisis en 72 horas.

suficientemente y emprenden acciones políticas y legales contra las autoridades». Esto da lugar a luchas legales prolongadas y publicidad negativa, que puede durar fácilmente una década o más (Boin, Hart, Stern y Sundelius, 2007: 121).

Tipos de crisis menos frecuentes son las denominadas crisis catárticas y las crisis de combustión lenta (Boin y t'Hart: 2001: 32). Las crisis catárticas se caracterizan «por una terminación relativamente abrupta que sigue a una aparición lenta y gradual. Las tensiones o la vulnerabilidad van creciendo lentamente hasta que llegan a un punto crítico en el que algo se quiebra o las partes deciden forzar una ruptura. Esta pauta puede verse en muchos casos de conflicto entre las autoridades y grupos extremistas políticos o religiosos» (Olmeda, 2010: 1064), aunque los ejemplos clásicos de crisis con esta trayectoria son las derivadas de la persecución de asesinos seriales como el asesino de la baraja en España, Unabomber en Estados Unidos o el destripador de Yorkshire en el Reino Unido. Por su parte, las crisis de combustión lenta hacen referencia a «amenazas a largo plazo que se desarrollan lentamente pero que, raramente, alcanzan un punto crítico y permanecen típicamente sin resolver», como los problemas relativos al envejecimiento o a la obesidad, al calentamiento global, etc. (Drennan y McConnell, 2007: 19).

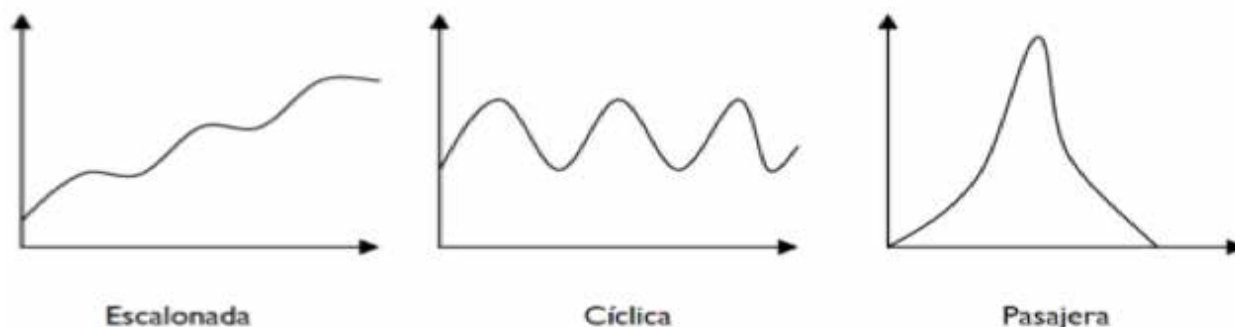
TABLA 3. TIPOS Y CASOS DE TRAYECTORIAS DE CRISIS

		Velocidad de desarrollo	
		Rápida: instantánea	Lenta: sigilosa
Velocidad de terminación	Rápida: abrupta	Crisis de combustión rápida Lorca. Controladores aéreos.	Crisis catártica Asesino de la baraja y otras crisis de asesinos seriales.
	Lenta: gradual	Crisis de sombra alargada <i>Prestige</i> . Atentado terrorista 11-M. Metro de Valencia.	Crisis de combustión lenta Calentamiento global. Envejecimiento.

Fuente: Adaptada de Boin y t'Hart, 2001: 32

Lo mismo cabe señalar respecto a la falta de previsión con relación a los posibles perfiles de la crisis y su tratamiento comunicativo. Los modelos dinámicos de comunicación de crisis no sólo plantean, como se ha indicado, un *checklist* distinto para cada momento de la evolución de toda crisis, sino que muestran que resulta conveniente considerar que la crisis describirá el típico «arco» temporal, que señala –entre otros– Campbell (2015), y lo más probable es que se produzca una mejora paulatina, más rápida o más lenta, en función del tipo de crisis. De este modo, el perfil de las crisis puede variar, como muestra el Gráfico 6, según las crisis exhiban una pauta más escalonada, más cíclica o más efímera o rápida y pasajera (González Herrero, 1998).

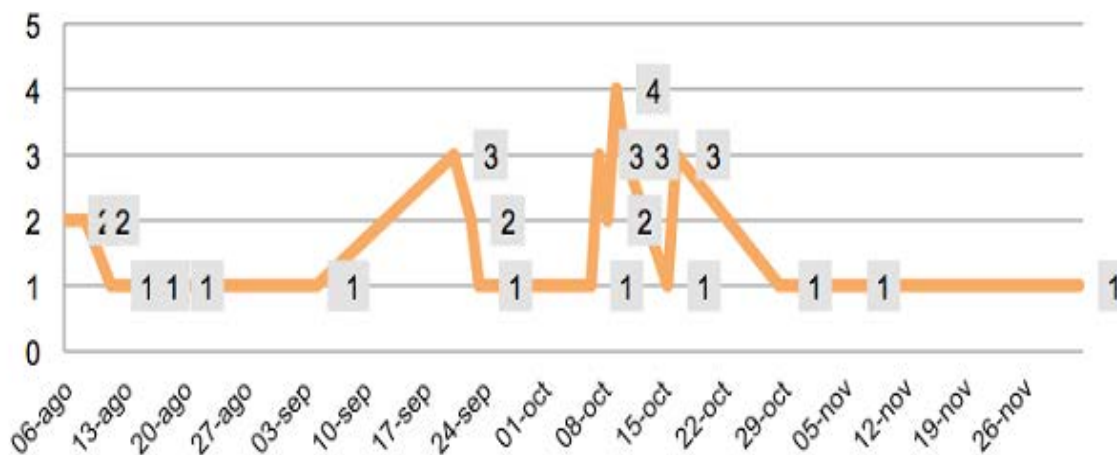
GRÁFICO 6. PERFILES DE SITUACIONES DE CRISIS



Fuente: González Herrero, 1998

En este sentido, es aconsejable realizar un análisis exhaustivo de la comunicación de las administraciones públicas a través de las redes sociales en los casos de crisis para poder establecer el perfil que éstas adoptarán. Un buen ejemplo es la emisión de mensajes desde el perfil creado para la comunicación digital del caso del Ébola, que no sólo permite visualizar la dinámica informativa en las fases de eclosión, perversión y síntesis de la crisis sino que anticipa que estas crisis sanitarias podrían adoptar un clásico perfil de crisis de tipo cíclico, como muestra el Gráfico 7, correspondiente a las informaciones publicadas desde la cuenta institucional @sanidadgob.

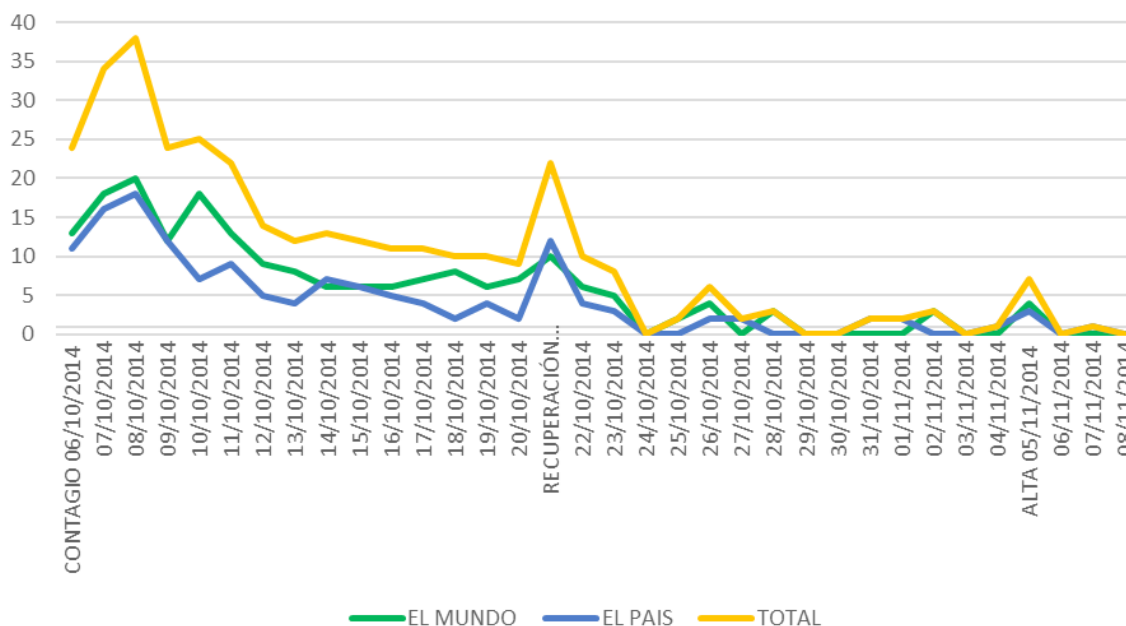
GRÁFICO 7. PUBLICACIONES DE LA CUENTA DE TWITTER DEL MINISTERIO DE SANIDAD EN LA CRISIS DEL ÉBOLA
Número de publicaciones diarias



Fuente: Elaboración propia a partir de @sanidadgob

Obsérvese cómo la pauta informativa que esta crisis siguió en los medios de comunicación se aproximó a esta misma pauta, como muestra el Gráfico 8, con el objeto de poder establecer un protocolo de actuación más calculado y racional para estos casos en el futuro.

GRÁFICO 8. IMPACTO MEDIÁTICO POR TITULARES DE LAS NOTICIAS PUBLICADAS SOBRE LA CRISIS DEL ÉBOLA



Fuente: Elaboración propia a partir de noticias publicadas por El Mundo y El País

5.4. Manual de crisis

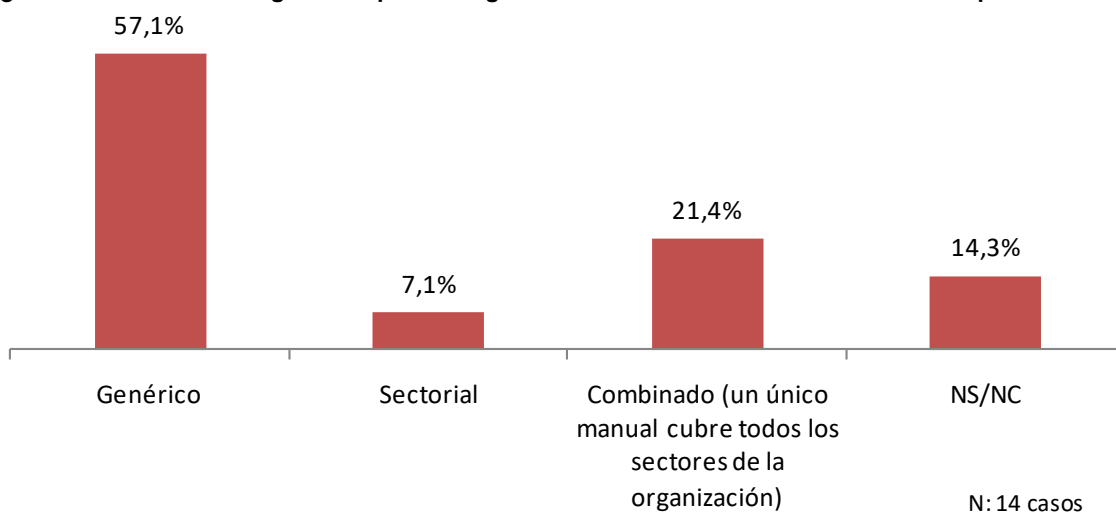
La planificación de una gestión de crisis tiene su máximo exponente en la redacción de un manual de crisis, preferiblemente ambicioso, donde se contemplen los posibles escenarios de crisis que condiciona la estrategia de gestión y comunicación. Las ventajas que aporta la planificación previa es que «puede trabajarse en su preparación sin la presión de los hechos consumados; evita el caos inicial inherente a toda crisis y garantiza en los primeros momentos una acción más rápida en lo fundamental, ante el agobio de los miles de detalles que es preciso solucionar sobre la marcha» (Paniagua, 2010: 8).

La importancia que tienen los manuales no es percibida de la misma manera por el sector público que por el sector privado; muestra de ello es la escasez de manuales de comunicación de crisis en las administraciones públicas. Esto es algo que queda demostrado para los casos auditados, a pesar de que en el caso del cierre del espacio aéreo se haya previsto una estrategia a raíz de detectarse lo que podía ser un escenario problemático.

La Administración Pública no dispone, por lo general, de mecanismos de prevención para casos de crisis y existe un amplio desconocimiento de ellos en algunas administraciones. Esta evidencia, patente en las auditorías de casos, se corresponde también con las encuestas realizadas y con las entrevistas a los directivos de comunicación que trabajan en la función pública, con la parcial excepción de la Administración General del Estado. Hay, en consecuencia, una escasa sensibilidad por la formación y prevención, pese a que la crisis se debe percibir, metafóricamente, como una enfermedad o epidemia ante la que nos debemos vacunar para que en el caso de desarrollar la enfermedad no dañe en exceso nuestro organismo ni tenga un reflejo negativo sobre nuestra salud.

Solamente tres de cada diez administraciones estudiadas (el 31,1% de los casos) que afrontan la comunicación en situaciones de crisis cuentan con un manual de crisis⁷. En aquellos casos en los que existe un manual sobre esta materia, se trata de un manual genérico o de una fórmula combinada en la que todos los sectores de la organización quedan incluidos, como muestra el Gráfico 9.

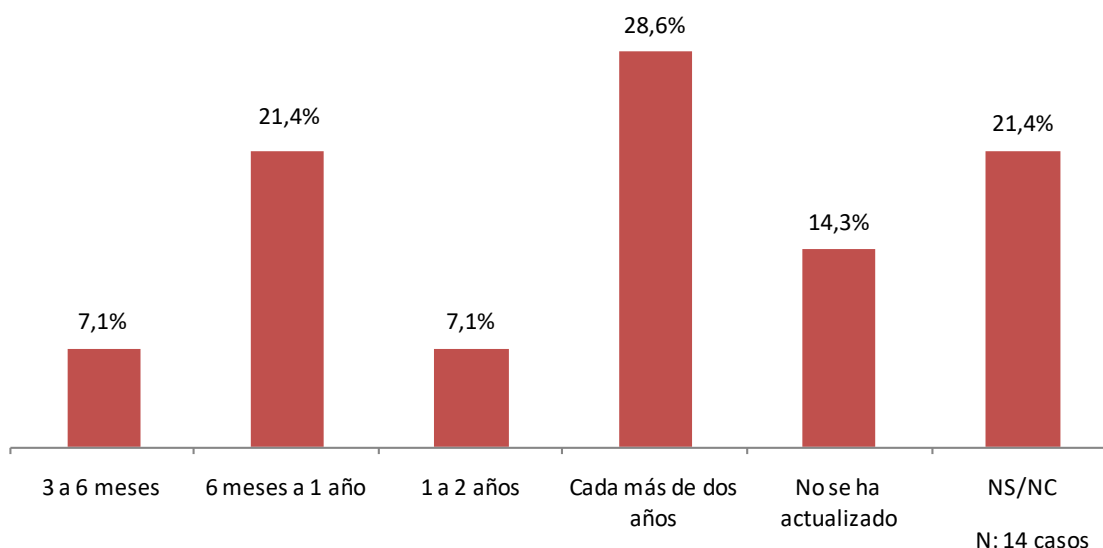
GRÁFICO 9. CARÁCTER DE LOS MANUALES DE CRISIS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
¿Se trata de un manual genérico para la organización o se realizan distintos manuales por sectores?



La periodicidad por la cual se actualiza el manual de crisis oscila entre los seis meses y más de dos años, siendo lo más frecuente un plazo superior a los dos años (Gráfico 10). Combinados los dos datos, la presencia en sólo un tercio de las administraciones públicas estudiadas de manuales de gestión y comunicación de crisis y el hecho de que en este pequeño grupo este manual no se actualice o se revise de manera episódica (en el 43% de los casos, un porcentaje que puede ser aún mayor, ya que el 21% de los encuestados no respondieron a esta pregunta), es una evidencia muy reveladora de la escasa importancia que las administraciones públicas otorgan a la gestión y la comunicación de las crisis.

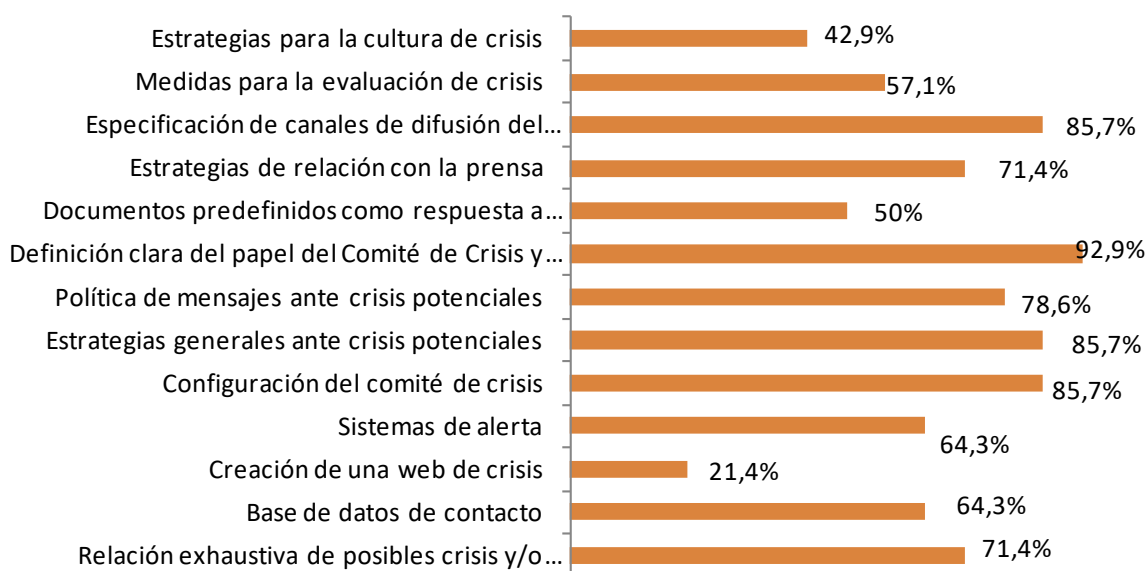
⁷ Las administraciones públicas estudiadas en profundidad para la investigación presentada al INAP que contaban con un manual de crisis han sido: Ayuntamientos del Prat de Llobregat, Gandía, Santa Lucía, Mataró, Jerez de la Frontera, San Bartolomé de Tinajara (Gran Canaria), Granada, Alovera y Rubí, así como las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Madrid, Navarra y Cataluña.

GRÁFICO 10. ACTUALIZACIÓN DE LOS MANUALES DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
¿Cada cuánto se actualiza el manual de crisis?



En estos manuales es frecuente encontrar elementos como una definición clara del papel del Comité de Crisis y del Portavoz, una especificación de canales de difusión del mensaje, estrategias generales ante crisis potenciales, configuración del comité de crisis, políticas de mensajes ante crisis potenciales, estrategias de relación con la prensa, una relación exhaustiva de posibles crisis y/o amenazas, sistemas de alerta, bases de datos con contactos específicos o medidas para la evaluación de crisis. Otros elementos que se encuentran, pero con menor frecuencia que los anteriores, son documentos predefinidos como respuesta a potenciales crisis, estrategias para la cultura de crisis o la creación de una web de crisis (Gráfico 11).

GRÁFICO 11. ELEMENTOS INCLUIDOS EN LOS MANUALES DE CRISIS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS



La práctica de los casos analizados nos acerca tanto a casos de comunicación de crisis que aplican un plan de comunicación, perfectamente diseñado y previsto, como, más frecuentemente, a casos con una estrategia de comunicación que se construye con la primera señal de alarma (en la fase de pre crisis) o incluso en el momento en que explota la crisis.

Desde luego, no siempre podemos afirmar que una estrategia de comunicación improvisada ha desembocado en una nefasta gestión del conflicto, si bien la gestión de la comunicación resulta más fácil si la

estrategia responde a una planificación previa. «Muchas veces organizaciones que poseen un plan de crisis, no siempre la gestionan bien y, por el contrario, hay algunas que no tienen un plan de crisis y sin embargo han resuelto airosas la situación» (Cruz Sandoval, 2004: 211).

En algunos casos la estrategia resulta adecuada, pero en otros casos han jugado un papel relevante otras variables. La gestión de comunicación del terremoto de Lorca no contó con una planificación previa, ni disponía el consistorio de un manual de comunicación donde se indicaran las pautas a seguir. Sin embargo, se demostró una capacidad de respuesta que dio lugar a una estrategia de comunicación que cumple con los que consideramos axiomas de una eficaz comunicación de crisis en el marco de una Administración Pública: estrategia de decir la verdad, huir del silencio, trasladar la máxima información posible, cercanía con los medios de comunicación, transparencia, mensajes unívocos, portavoz único –que coincide con el máximo responsable–, empatía del líder, colaboración y cooperación entre administraciones, etc. Sin duda, hay tres variables que pudieron intervenir en este resultado en el caso lorquino: el modelo de gestión de crisis inevitable, el tipo de crisis (catástrofe natural sin responsable directo de la tragedia) y el contexto (campaña de las elecciones municipales y autonómicas), este último modeló el discurso único de las tres administraciones.

Otros casos respondieron a un modelo de gestión de crisis evitable con la presencia de señales de alerta que anticipan la posible llegada de una crisis, pero no se reaccionó de la misma manera ante la presencia de esas señales de alerta: en el caso del cierre del espacio aéreo español la previsión comienza incluso antes del plante en el aeropuerto de Santiago⁸; en el caso de Gamonal, la estrategia es reactiva una vez que se produce la manifestación y se detienen las obras; en el caso del Ébola se empieza a trabajar en la comunicación cuando se decide repatriar a los dos misioneros; finalmente, en el caso de la crisis aérea, cuenta con un plan de crisis organizado al mínimo detalle de actuación, que se había preparado desde hacía tiempo, en una estrategia no solo de comunicación sino política que permite tener todo organizado cuando el conflicto se produce.

6. LA FASE DE CRISIS

6.1. El Comité de crisis

El comité de crisis es el «órgano, distinto de la dirección general, que permite aislar el tratamiento de la crisis de las otras funciones de la empresa, (...) asume una función de competencia reservada, sobre la base de la centralización (él y solo él, gestiona la crisis) y también de la exclusividad (el comité no ejerce ninguna otra función)» (Piñuel, 1997: 184). Dentro de este marco conceptual, lo ideal es que este órgano se encuentre aislado del resto del *staff* de toma de decisiones para un mejor desarrollo de sus competencias (Westphalen y Piñuel, 1993).

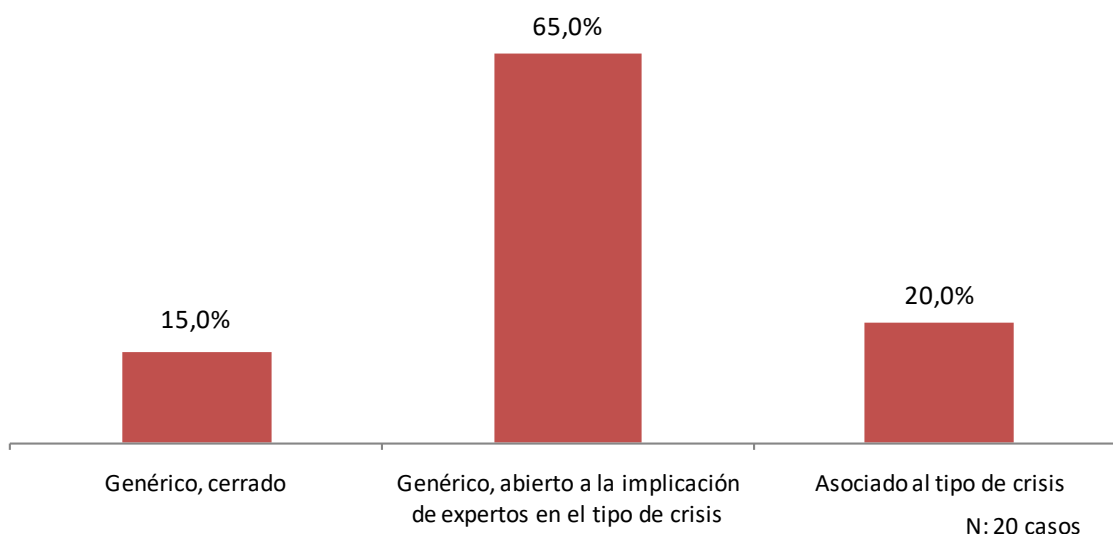
Las organizaciones que confían en una gestión de crisis proactiva no visualizan su comité de crisis como el órgano que entra en funcionamiento con la erupción de una crisis, sus miembros precisan de una formación adecuada y puede participar en las actividades de preparación de la misma. En este sentido, resulta habitual encontrar comités de crisis que se reúnen para afrontar situaciones peliagudas o delicadas (González Herrero, 1998: 167), aun cuando no se haya pulsado el botón de alarma de la crisis. De manera contraria, cuando se realiza una creación ad hoc de un comité de crisis, generalmente se puede dar por dos mecanismos: por pedido del organismo que se ve directamente afectado por la crisis o por decisión política, dado los acontecimientos producidos.

Más de la mitad de las entidades encuestadas (51,1%) no posee en su estructura orgánica un Comité de crisis. En aquellas organizaciones dónde existe este Comité (aproximadamente en el 44,4% de las administraciones), dicho Comité está configurado por puestos de responsabilidad, entre ellos directores de comunicación y otros altos cargos de la Administración Pública. No obstante, la mayoría de éstos se muestran abiertos a la implicación de expertos en tipos de crisis específicos (Gráfico 12) con protocolos preestablecidos de contacto rápido entre los integrantes de los comités, aunque no se diseña como una figura con existencia permanente dentro de la organización (sólo es permanente en el 55% de los casos). En los casos analizamos, los comités de crisis disfrutaban de una autonomía moderada en la toma de decisiones (de 5 a 8 puntos en una escala de 0 a 10)⁹.

⁸ El cierre del espacio aéreo el 3 de diciembre de 2010, fue precedido por los hechos ocurridos en el aeropuerto de Santiago de Compostela. Se producen cancelaciones de vuelos ante la ausencia de controladores en las torres de control. Estos hechos permiten al Gobierno anticiparse y recoger en una norma legal las medidas necesarias para reducir las situaciones de abandono de los controladores de sus puestos de trabajo.

⁹ Los comités de crisis estudiados en mayor profundidad para la investigación realizada para el INAP pertenecen a los Ayuntamientos de Alovera, Torrent, Granada, San Bartolomé de Tinajara (Gran Canaria), Cartagena, Telde, Avilés, El Prat de Llobregat, Gan-

GRÁFICO 12. TIPOS DE COMITÉS DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
¿Se trata de un comité genérico o está asociado a la tipología de la crisis?



6.2. La figura del portavoz

La designación del portavoz no puede quedar a merced de la improvisación; su selección y formación no es una decisión baladí. La actuación del portavoz puede condicionar la percepción en los públicos en la gestión de la comunicación de una crisis.

En las administraciones públicas españolas que afrontan la comunicación en situaciones de crisis, esta función recae sobre distintas figuras, dependiendo del tipo de administración de que se trate, destacando la figura del representante o líder político de la institución, siendo menos frecuente un perfil profesional con formación específica en este ámbito. También es poco frecuente, aunque sí existe en algunas administraciones, una figura diferenciada para distintos tipos de crisis. Siete de cada diez organismos públicos que cuentan con una figura de portavoz (el 71,4%), realizan procedimientos de entrenamiento en sus facetas comunicacionales (*media training* o relaciones con los medios de comunicación), mientras que un 21,4% no lleva a cabo ninguna estrategia de entrenamiento.

La importancia en estas crisis de la figura del portavoz aparece en el análisis detenido de los casos¹⁰. En este ámbito, existen básicamente dos cuestiones a resolver: el número de portavoces de la crisis, y la presencia o no de voces de expertos según la tipología del conflicto.

Lo más adecuado es que haya un portavoz único, para evitar las contradicciones en las comparecencias públicas y la confusión de los ciudadanos, de los públicos y de los medios de comunicación, que no saben con nitidez a quién deben dirigirse para conocer los datos de la tramitación de la crisis. Cuando no se puede abordar la crisis con una voz única, los canales de comunicación interna que se tengan previstos deben favorecer la coordinación entre los portavoces (Freijeiro, 2010: 319). Para evitar esa posible duplicidad de mensajes y de órganos decisores, lo aconsejable es que el portavoz sea el coordinador y el director del comité de crisis.

En el terremoto de Lorca, el portavoz fue el propio alcalde quien acaparó el protagonismo de todas las medidas puestas en marcha, mientras el resto de administraciones públicas implicadas en la gestión de la catástrofe le cedían el protagonismo mediático, lo que facilitó la comunicación a través de una única voz. Además, era la primera autoridad de la ciudad. En el caso de Gamonal, se acuerda que el portavoz de la crisis sea el portavoz del equipo de gobierno municipal. En una ciudad, la sociedad desea ver al máximo responsable; en este caso, a su alcalde. Por eso, a pesar de contar como portavoz con el concejal de obras, los

día, Viladecans, Santa Lucía, Mataró, Jerez de la Frontera, Marbella y Benidorm, a las Comunidades Autónomas de Cataluña, Navarra y Madrid, y los ministerios de Educación y del Interior.

¹⁰ En nuestra investigación para el INAP, los casos estudiados con mayor profundidad para el relevamiento de la información sobre el portavoz en los casos de comunicación de crisis han sido: Ayuntamientos de Benidorm, Marbella, Manresa, Prat de Llobregat, Logroño, Gandía, Almendralejo, Laguna de Duero, Viladecans, Jerez de la Frontera, Granada, Alovera, Telde, Villareal, Alicante, Santa Lucía, Verín, Mataró, San Bartolomé de Tinajara; las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, Islas Baleares, Andalucía, Cataluña y Madrid, y los ministerios del Interior, Educación y Sanidad.

medios no dejaron, en ningún momento, de buscar la voz del regidor municipal, lo que implica la aparición, inevitablemente, de dos portavoces en la comunicación. De hecho, los medios de comunicación nacionales ceden espacio en sus diarios a la voz del regidor municipal¹¹.

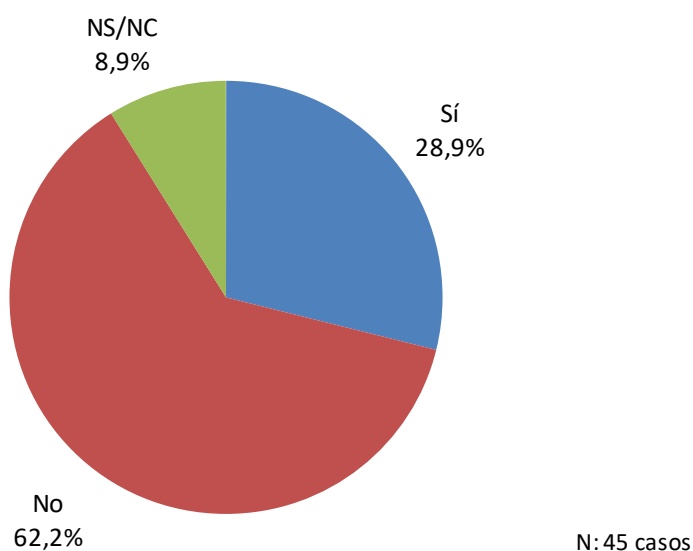
Un ejemplo muy ilustrativo de indecisión y de confusión respecto al portavoz autorizado se observa en la crisis del secuestro del pequero vasco «Alakrana» en el Océano Índico (Losada y Zamora, 2011: 138). Otro ejemplo lo constituye el caso de la crisis del Ébola, en la cual los cambios de portavoz generaron cierto desconcierto social, tanto en los públicos internos como en los externos y en los *stakeholders*. El cambio de portavoz se llega a interpretar como una desautorización pública de la portavoz, la ministra Ana Mato. Mato, además, ya era objeto de duras críticas por sus implicaciones indirectas en la trama Gurtel y había voces que demandaban su cese, a lo que se unían los polémicos recortes en sanidad durante su gestión al frente del ministerio. En la segunda fase de la crisis se le atribuyó la portavocía a una dirigente (la vicepresidenta del gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría) que, en cambio, disfrutaba de una de las mejores valoraciones públicas de entre los miembros del gobierno, según las encuestas del CIS. Por ello, se asocia la resolución de la crisis con la intervención de la vicepresidenta como nueva portavoz con una mayor autoridad política.

6.3. Relaciones con los medios

Los medios de comunicación ocupan una posición privilegiada en el proceso político comunicativo de una crisis, «puesto que se convierten en actores pero también en vehículos, en transmisores, en instrumentos, en escenario; en definitiva, en jueces y parte. La política se juega, se desarrolla en los medios, pero a la vez su intervención resulta igualmente decisiva para decidir el resultado» (Redondo, 2010: 359). Las relaciones con los medios de comunicación requieren atenciones previas a la aparición de este fenómeno, estas relaciones se deben cultivar en tiempos de paz (Losada, 2010). Y en este cometido juega un papel relevante los directores de comunicación.

En seis de cada diez casos analizados no existen protocolos o manuales específicos destinados al trato con los medios de comunicación (Gráfico 13). En tres de cada cuatro ocasiones, en las que se establecen relaciones especiales con los medios de comunicación, el encargado de llevar a cabo dichas relaciones es el director de comunicación de la administración, siendo en el resto de los casos una función llevada a cabo por el portavoz o diferentes intervinientes del diseño de la comunicación de la administración.

GRÁFICO 13. PROTOCOLOS Y MANUALES DE RELACIONES CON LOS MEDIOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
¿Existen en su organización protocolos y manuales para las relaciones con la prensa?



¹¹ Las tres ruedas de prensa que ofrece el alcalde de Burgos tienen más protagonismo mediático que las comparecencias del portavoz designado para la crisis. Estas ruedas de prensa son las del día 12, 14 y 17 de enero de 2014. En la primera se anuncia que las obras continúan a pesar de los actos violentos. En la segunda se comunica la paralización temporal, que no se hace definitiva hasta el día 17 de enero, este día tiene lugar la última comparecencia del primer edil de la ciudad.

Un aspecto relevante, no contemplado en los cuestionarios realizados, pero cuya importancia han mostrado los estudios de caso, es el dilema entre la centralización o la descentralización del proceso comunicativo y las relaciones, no sólo con los medios de comunicación, sino con los equipos de comunicación de crisis de otros departamentos ministeriales o consejerías o de distintas administraciones públicas, en los casos en los que las competencias son compartidas o concurrentes (Boin y t'Hart, 2012).

En el análisis que realizan Boin, Hart, Stern y Sundelius (2007: 77), se sugiere que «apostar por la centralización en momentos de crisis puede ser una desventaja potencial», argumentando que el nivel de mayor autoridad, generalmente, no es el más competente técnicamente para tomar decisiones. Sin embargo, la experiencia práctica en el caso del Reino Unido y de España parece contradecir esta recomendación, especialmente en el ámbito comunicativo.

En el Reino Unido, en el otoño de 2000, estalló una grave crisis por la subida del precio de los carburantes que, prácticamente, llegó a paralizar el país y pocos meses después, en febrero de 2001, estalló uno de los peores brotes de «fiebre aftosa» en Europa. En ambos casos, la estrategia del gobierno Blair para gestionar la crisis fue similar: centralizar la toma de decisiones, lo que implicaba desplegar distintas tácticas con ese fin, como unificar la estructura de mando decisional o las comunicaciones, para que las acciones y los mensajes fueran coherentes. Como señaló Campbell (2015: 332-333), en ambos casos «la centralización demostró ser la respuesta» y «fue sólo cuando todo fue unificado en una estructura de mando que la marea comenzó a cesar. Esta estructura de mando única también significaba que todos daban mensajes consistentes. No hay nada peor en una crisis que gente diferente expresando diferentes relatos y excusas – estas respuestas descoordinadas erosionan tanto la efectividad como la confianza».

En España el mejor ejemplo reciente es el caso del Ébola, en el que se aprecia una notable cooperación entre las administraciones autonómica y central, ambas presentes en la mesa del comité de crisis que dirigía la ministra Ana Mato, pero en el que se produjeron ciertas deficiencias en la interadministrativa o interinstitucional de la comunicación: las intervenciones del entonces consejero de Sanidad de Madrid provocaron algunas reacciones que eclipsaron la gestión del gobierno central, en especial por unas desafortunadas declaraciones que distrajeron la atención de lo fundamental y ocuparon gran parte de las portadas de prensa y de los titulares en los noticiarios de los medios de comunicación. Cualquier acción del gobierno central o del ministerio de sanidad, por adecuada que pudiera ser, no se apreció, debido a este ruido mediático y desplazó el interés de la ciudadanía y de los medios hacia estas declaraciones¹². Sin duda, la lección de esta experiencia es que conviene en las crisis sanitarias proceder a una centralización de la comunicación, una estrategia que acabó prevaleciendo en la crisis del Ébola, y que, en casos previos, también había mostrado su eficacia, como en el caso de la gripe A en 2009.

6.4. El mensaje: elementos y herramientas

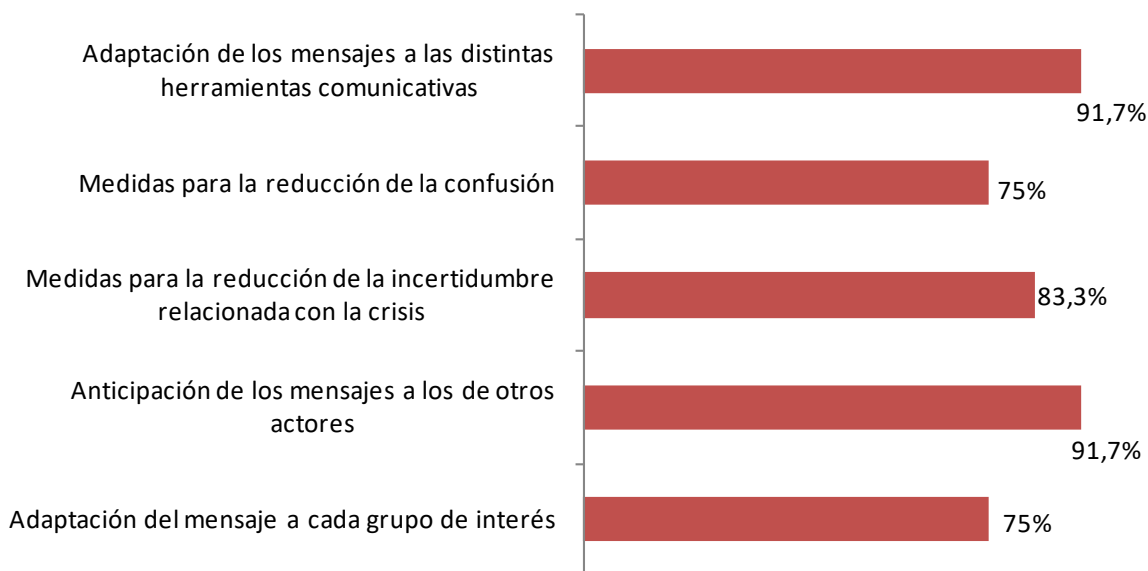
El mensaje presenta una serie de características especiales cuando se trata de una crisis. Por ello, las herramientas o elementos que se utilizan para reforzar el mensaje se adaptan o enfatizan de forma especial. La anticipación de mensajes a otros actores involucrados en la crisis, la adaptación de los mensajes a las distintas herramientas comunicativas, las medidas destinadas a reducir la incertidumbre y la confusión, así como la adaptación del mensaje a cada grupo de interés, son elementos destacados en los casos analizados (Gráfico 14). La estrategia de comunicación de una crisis debe apostar por un mensaje fácil de entender por todos los públicos, esta «necesidad de dar explicaciones sencillas a fenómenos complejos no es solamente un axioma de la comunicación en caso de crisis, es la base de cualquier tipo de comunicación» (Elizalde, Fernández y Riorda, 2011: 24).

Una circunstancia adicional, no explorada en el cuestionario, pero que han revelado los estudios de caso es la relevancia del cierre de la crisis para la percepción de la gestión de la comunicación de la misma por la opinión pública. En este aspecto, hay que diferenciar, además, las dos dimensiones del cierre de la crisis: el cierre político y el cierre operacional de la misma. El final de la crisis se produce, precisamente, cuando se ha conseguido el cierre en ambas dimensiones. Desde la perspectiva operativa, este proceso concluye cuando el estado de emergencia, la infraestructura de respuesta y la movilización de recursos que

¹² Algunos ejemplos de declaraciones del Consejero de Sanidad de la Comunidad Madrid en el caso Ébola: «Para explicar a uno cómo quitarse o ponerse un traje no hace falta un máster»; «Ha tardado días en reconocer que pudo tener un fallo al quitarse el traje. Si lo hubiese dicho ante habríamos ahorrado mucho trabajo»; «Tan mal no debía estar para ir a la peluquería»; «Si lo hubiese hecho tan mal –Teresa Romero– no estaría hablando».

se han desplegado ya no se consideran necesarios. El cierre político implica un final simbólico y público de la misma, expresado ante los medios de comunicación y aceptado por la opinión pública.

GRÁFICO 14. MENSAJES PREVISTOS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN SITUACIONES DE CRISIS. ¿QUÉ ELEMENTOS Y HERRAMIENTAS, RELACIONADAS CON EL MENSAJE EN SITUACIONES DE CRISIS, ESTÁN PREVISTOS EN SU ORGANIZACIÓN?



Esta dualidad, sin embargo, crea la posibilidad de desajustes entre ambos momentos de cierre, puesto que se puede producir una simultaneidad entre ellos, como en las crisis de Lorca y de los controladores aéreos, o bien un desajuste y una secuenciación temporal de los mismos. Así, en las crisis sanitarias, como la del Ébola o la de la gripe A, sus cierres políticos son previos al cierre operativo, puesto que, una vez dada por clausurada la alerta correspondiente ante la opinión pública, los protocolos de salud exigen esperar determinados periodos de tiempo para descartar la reproducción de la enfermedad. En cambio, en otras crisis, como la del Prestige, el metro de Valencia o el Madrid Arena, el cierre operativo antecede al cierre político, en la medida en que la protesta organizada de los afectados y la exigencia de responsabilidades judiciales mantiene abierto el proceso político derivado de la crisis.

TABLA 4. CUATRO ESTADOS TÍPICO-IDEALES DE CIERRE DE CRISIS

Cierre político			
		Sí	No
Cierre operativo	Sí	Terremoto de Lorca. Crisis de controladores aéreos.	Crisis del <i>Prestige</i> . Metro de Valencia. Madrid Arena.
	No	Ébola. Gripe A.	Atentados del 11-M.

Fuente: Adaptado a partir de Boin, Hart, Stern, Sundelius (2007: 123)

De estos desajustes entre el cierre político y el cierre operativo de las crisis surgen, además, dos «déficit de manejo del tiempo» (Boin, Hart, Stern, Sundelius, 2007: 123-124): en primer lugar, la clausura prematura de las crisis, cuando los dirigentes públicos «subestiman la complejidad y la tenacidad de los problemas en cuestión, o malinterpretan el nivel de tensión residual existente en la comunidad afectada»; en segundo lugar, la extensión excesiva de las crisis, que suele acaecer cuando los líderes políticos se centran «tanto en la dimensión operacional de la crisis que pierden de vista el concepto general», lo que se ha venido a denominar la miopía del «síndrome del búnker», una situación de cierto autismo o aislamiento decisional

en el que los funcionarios y directivos «se sientan en un centro de mando durante semanas enteras, desde donde gestionan la crisis y se ensimisman en flujos de comunicación aparentemente urgentes» mientras «el mundo exterior sigue adelante hacia otras preocupaciones». En este sentido, como han señalado destacados expertos en crisis políticas, como Linz (2006: 84-86), lo adecuado es que la decisión sobre el cierre de la crisis sea tempestiva y, en ningún caso, ni prematura ni diferida.

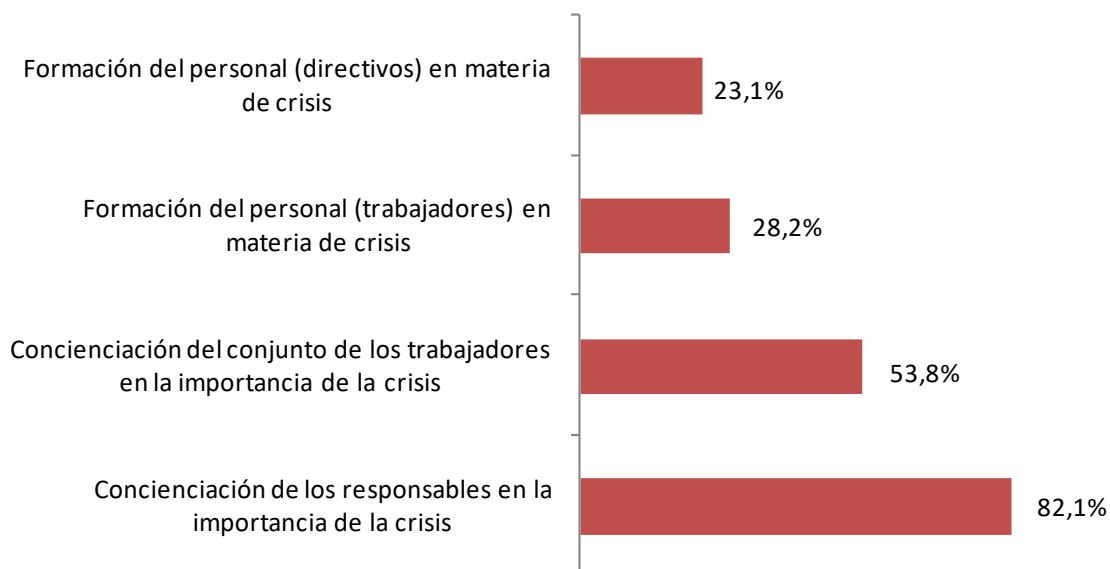
7. POST-CRISIS: EVALUACIÓN Y CULTURA DE CRISIS

La terminación de la crisis inaugura la fase de post-crisis, que es cuando el interés mediático traslada su foco de atención a otro aspecto noticiable y desde la organización se emprende la evaluación de la estrategia de comunicación. La crisis constituye una oportunidad de superación, pero para eso es preciso emprender un balance sobre errores y aciertos cometidos en la gestión de la crisis, que permita incorporar los aciertos a planes que contengan la aparición de nuevas crisis. En este sentido se pronuncian Vanaclocha, García y Natera cuando se refieren a las lecciones aprendidas, que al finalizar una crisis proporcionan «un *feed-back* a la prevención así como a la planificación y respuesta» (Vanaclocha, García y Natera, 2010: 242).

Los resultados de este estudio revelan la escasa importancia que las administraciones confieren a la evaluación de la gestión de crisis. De las 75 unidades que constituyen la muestra, tan solo 12 administraciones elaboran un documento de lecciones aprendidas que puede servir para mejorar la gestión de la comunicación ante futuras crisis.

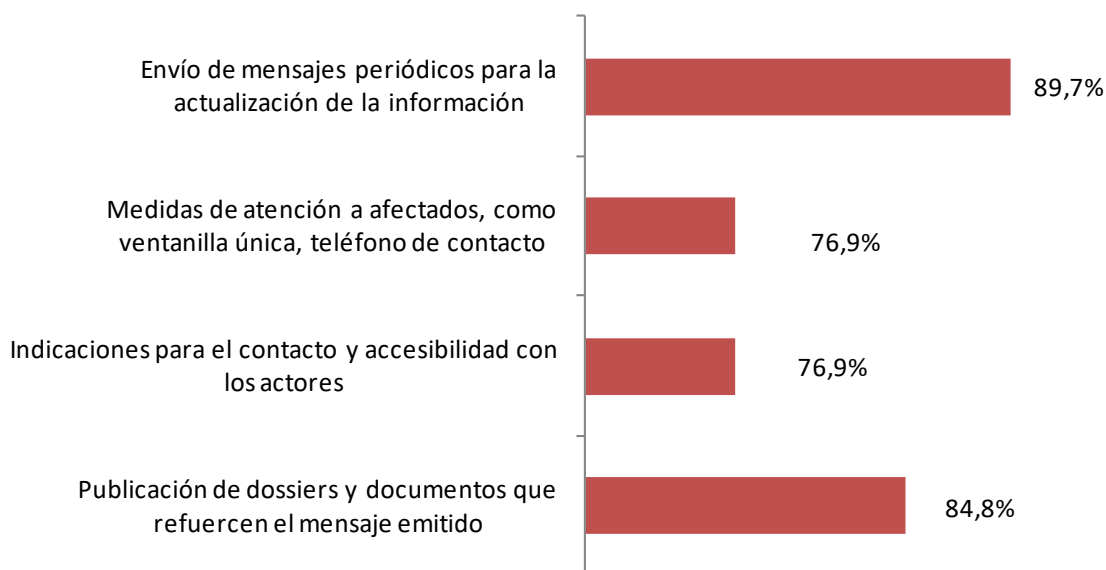
En cuanto a las herramientas empleadas para crear y promover la cultura de la gestión de crisis, destaca la concienciación de los responsables (y también del conjunto de los trabajadores) sobre la importancia de la crisis: esta relevancia es subrayada por el 82,1% de los directivos y responsables públicos (sólo niega que exista dicha concienciación el 7,7%) y por el 53,8% de los empleados públicos (por su parte, el 28,2% de los mismos niega que exista esta concienciación). En un segundo plano quedaría la formación, tanto de directivos como de trabajadores, en materia de crisis (Gráfico 15).

GRÁFICO 15. INSTRUMENTOS PARA LA CREACIÓN DE UNA CULTURA DE GESTIÓN Y COMUNICACIÓN DE CRISIS EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. ¿QUÉ HERRAMIENTAS EMPLEAN SU ORGANIZACIÓN COMO MEDIDAS PARA LA CREACIÓN Y PROMOCIÓN DE UNA CULTURA DE GESTIÓN DE CRISIS?



Los elementos de transparencia contemplados en la mayoría de las organizaciones, destinados para ser empleados en situaciones de crisis, son el envío de mensajes periódicos para la actualización de la información, la publicación de dossieres y documentos que refuercen el mensaje emitido, o medidas de atención a afectados, como ventanilla única, teléfono de contacto e indicaciones para el contacto y accesibilidad con los actores (Gráfico 16).

GRÁFICO 16. TRANSPARENCIA EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PARA SITUACIONES DE CRISIS. ¿QUÉ ELEMENTOS DE TRANSPARENCIA CONTEMPLA SU ORGANIZACIÓN EN SITUACIONES DE CRISIS?



8. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos arrojan datos significativos sobre el gran déficit que arrastran las administraciones públicas españolas en materia de gestión y comunicación de crisis. En primer lugar, el ámbito territorial de la administración condiciona la respuesta en la preparación y en las medidas de gestión de la comunicación de crisis: conforme aumenta el nivel de actuación de la administración, se aprecia una mayor preparación e implementación de una política de comunicación de crisis. En segundo lugar, la situación real confirma que las administraciones públicas no están suficientemente preparadas para afrontar situaciones de crisis. Quizás la rigidez del procedimiento administrativo entre en colisión con la necesaria urgencia y rapidez en las actuaciones para hacer frente a estas circunstancias excepcionales y, a veces, únicas. Esta situación es especialmente evidente en la Administración local, donde además se suma el déficit en profesionales especializados en resolución y comunicación de crisis. Por último, del análisis de resultados de la investigación realizada en las distintas administraciones públicas españolas que configuran el núcleo central de la investigación encargada por el INAP, podemos destacar los siguientes resultados:

Uno. Existe un desconocimiento del significado y alcance de la comunicación de crisis. Esta situación explica, especialmente, por qué no están preparadas la mayoría de las Administraciones para gestionar una situación de crisis de modo previo. La primera conclusión que resulta importante destacar es que apenas seis de cada diez administraciones públicas tienen prevista la gestión de la comunicación en situaciones de crisis, lo que representa una cifra verdaderamente reducida. En cerca del 90% de aquellas administraciones donde se gestiona la comunicación de crisis, es el departamento de comunicación el encargado de dicha tarea, recayendo dicha responsabilidad en el director de comunicación, en más del 65% de las ocasiones.

Dos. Hay una evidente falta de medios. Los responsables de la Administración local aseguran no disponer de los medios para poder desarrollar una adecuada planificación de la gestión y comunicación de crisis o entienden esta planificación como poco necesaria para su organización. Al ser entidades menores no son plenamente conscientes de que les vaya a suceder a ellos una situación de esta naturaleza y si les ocurre no son conscientes del grave perjuicio que les puede ocasionar en su imagen pública y en su reputación y credibilidad tanto institucional como organizativa.

Tres. Se manifiesta una escasa formación para afrontar las situaciones de crisis. El portavoz del comité de crisis coincide, por lo general, con la máxima autoridad, que no dispone, generalmente, de una formación adecuada y específica orientada hacia esta modalidad de comunicación. Resulta destacable, asimismo, que en tres de cada cuatro ocasiones el responsable de la comunicación de crisis mantiene una relación contrac-

tual de personal de confianza, lo que puede implicar, en cierta manera, la falta de continuidad de la gestión, pues se presenta asociada a la permanencia del líder político coyuntural.

Cuatro. La comunicación de las organizaciones es principalmente reactiva. Son muy escasas las administraciones públicas que dispongan, sin haber experimentado este tipo de situaciones previamente, de un comité de crisis, donde se identifiquen y delimiten las funciones atribuidas a sus miembros, así como el perfil que debe cumplir cada uno de sus integrantes. Además, cerca de tres de cada cuatro instituciones consultadas no realiza auditorías de crisis y, entre aquellas que las realizan, apenas en un tercio de las ocasiones dicha auditoría desciende a nivel de departamento. Por otro lado, casi en el 80% de las ocasiones tampoco se realizan simulacros de crisis.

Cinco. Hay limitaciones presupuestarias. La gestión de la comunicación de crisis se entiende como una parte más de la gestión de la comunicación en la organización, sin un presupuesto propio. Por tanto, la investigación realizada revela la ausencia de dotaciones presupuestarias para afrontar de modo proactivo la gestión de las crisis e incluso para afrontar los problemas derivados de una crisis de un modo más reactivo. La pauta más habitual es la existencia de una asignación genérica para la oficina de comunicación prevista para afrontar los clásicos gastos en publicidad y comunicación institucional.

Seis. La planificación no está documentada. El número de administraciones públicas que no disponen de un manual de comunicación en situaciones de crisis supera a las que cuentan con este instrumento. Resulta muy significativo que más de la mitad de las instituciones públicas que afirman gestionar la comunicación de crisis ni siquiera disponga de un comité de crisis. Tampoco existe en más del 60% de los casos un protocolo especial para la relación con los medios de comunicación en situaciones de crisis.

Siete. Hay una percepción muy extendida de una escasa probabilidad del surgimiento de una crisis. Las administraciones públicas conciben las crisis como situaciones muy esporádicas que raramente les sucede a ellas, razón por la que no entienden que este sea un tema prioritario. Las constantes demandas rutinarias de las organizaciones públicas y el propio funcionamiento diario hace difícil, a veces, dedicarse a la previsión y definición de escenarios y al desarrollo de instrumentos para afrontar futuras crisis.

ANEXO 1. FICHA TÉCNICA DE LA ENCUESTA

- *Ámbito:* España.
- *Método de administración:* cuestionario online auto administrado.
- *Muestra diseñada:* 130 instituciones de la Administración Pública Española, compuesta por responsables de la comunicación de los trece Ministerios, Gabinetes de comunicación de las Consejerías de Presidencia de las diecisiete Comunidades Autónomas, y cien Ayuntamientos. La selección de los Ayuntamientos sigue el procedimiento de afijación proporcional al tamaño de la provincia, y en el interior de la provincia selección de las unidades con mayor población.
- *Muestra obtenida:* 75 instituciones de la Administración Pública, conformada por 62 de la Administración local y regional, diez de la Administración Autonómica, y 3 de la Administración General del Estado (Ministerios). En definitiva, se consiguió abarcar el 50% de la muestra inicialmente prevista.
- *Trabajo de campo:* los datos fueron recopilados entre el doce de diciembre de 2015 y el veintinueve de abril de 2016.

BIBLIOGRAFÍA

- BOHN, M. K. (2015), *Presidents in crisis: Tough decisions inside the White House from Truman to Obama*. Nueva York: Arcade Pub.
- BOIN, A. y T'HART, P. (2001), "Between crisis and normalcy: The long shadow of post-crisis politics", en ROSENTHAL, U.; BOIN, A. y COMFORT, L. K., eds., *Managing crises. Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C. Thomas.
- BOIN, A. y T'HART, P. (2012), "Aligning Executive Action in Times of Adversity: The Politics of Crisis Coordination". En LODGE, M. y WEGRICH, K., eds. *Executive Politics in Times of Crisis*. Houndmills: Palgrave.
- BOIN, A.; T'HART, P.; STERN, E. y SUNDELIUS, B. (2007), *La política de la gestión de crisis. El liderazgo público bajo presión*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- BRÄNDSTRÖM, A. y KUIPERS, S. (2003), "From «normal incidents» to political crises: Understanding the selective politicization of policy failures", *Government and Opposition*, 38: 279-305.

- CAMPBELL, A. (2015), *Winners: And How They Succeed*. Londres: Hutchinson.
- CANEL, M. J. (2010), *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- CASES, J. I., ed. (2010), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch. DOI: 10.4067/S0718-65682011000200021.
- COOMBS, W. T. y HOLLADAY, S. J., eds. (2010), *The Handbook of Crisis Communication*. Wiley-Blackwell. DOI: 10.1002/9781444314885.
- CRESPO, I; GARRIDO, A.; CARLETTA, I. y RIORDA, M. (2011), *Manual de comunicación política y estrategias de campaña: candidatos, medios y electores en una nueva era*, Buenos Aires, Biblos.
- CRESPO, I.; D'ADAMO, A.; GARCÍA BEAUDOUX, V. y MORA RODRÍGUEZ, A., eds. (2016), *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*, 2.ª edición, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- CRUZ, J. (2004), *La crisis y su influencia en las estrategias de comunicación organizacional* [tesis doctoral]. Facultad de Ciències de la Comunicació, Universitat Autònoma de Barcelona.
- DADER, J. L. (2004), "Comunipólogos: los sastres del emperador, sus hilos de oro y las lentes del público", en *Revista Doxa*, 2, págs. 191-215.
- DRENNAN, L. T. y MCCONNELL, A. (2007), *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Nueva York: Routledge.
- ELIZALDE, L. (2009), *Gestión de Comunicación Pública. Empresas, Grupos e Instituciones en el escenario público*. Barcelona: Bosch.
- ELIZALDE, L., FERNÁNDEZ, D. y M. RIORDA (2011), *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- FEARN-BANKS, K. (2007), *Crisis Communications. A Casebook Approach*, 3.ª edición. Londres: Lawrence Erlbaum As. Pub.
- FREIJEIRO, M. (2010), "La gestión política en tiempo de crisis: un análisis de la actuación de los agentes públicos en el caso Prestige", en CASES, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- FOX-GOTHAM, K. y GREENBERG, M. (2014), *Crisis cities. Disaster and Redevelopment in New York and New Orleans*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199752225.001.0001.
- GARRIDO, A. (2016), "Comunicación política y opinión pública". En BARREDA DÍEZ, M. y RUIZ RODRÍGUEZ, L. M., eds., *El análisis de la política: Enfoques y herramientas de la ciencia política*. Barcelona: Huygens.
- GEORGE, A. M. y PRATT, C. B. (2012), *Case Studies in Crisis Communication. International Perspectives on Hits and Misses*. Nueva York: Routledge. DOI: 10.4324/9780203190661.
- GERVÁS, J.; HERNÁNDEZ-AGUADO, I. et al. (2009), "Aciertos y errores en la gestión de las crisis de salud pública en España", *Gaceta Sanitaria*, 23 (1): 67-71. DOI: 10.1016/j.gaceta.2007.11.001.
- GONZÁLEZ HERRERO, A. (1998), *Marketing Preventivo: La comunicación de crisis en la empresa*. Barcelona: Bosch.
- GUNDEL, S. (2005), "Towards a New Typology of Crises", en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 13 (3): 106-115. DOI: 10.1111/j.1468-5973.2005.00465.x.
- HEAT, R. L. y O'HAIR, H. D., eds. (2009), *Handbook of Risk and Crisis Communication*. Nueva York: Routledge.
- ISLAS, O. y HERNÁNDEZ, G., eds. (2013), *Investigando la comunicación en crisis*. México D. F.: Razón y Palabra.
- LAGADEC, P. (1997), "Learning processes for crisis management in complex organizations", en *Journal of contingencies and crisis management*, 5 (1), págs. 24-31.
- LINZ, J. J. (2006), *Robert Michels, political sociology and the future of democracy*. New Brunswick, N. J.: Transaction Pub.
- LOSADA, J. C. (2010), *Comunicación en la gestión de crisis. Lecciones prácticas*. Barcelona: UOC.
- LOSADA DÍAZ, J. C. y ZAMORA MEDINA, R. (2011), "Gestión de la comunicación de crisis en secuestros: lecciones desde el «caso Alakrana»", *Trípodos*, 28: 129-142.
- LOSADA MAESTRE, R. (2016), "Comunicación en situaciones de crisis", en SÁNCHEZ MEDERO, R., ed., *Comunicación política. Nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*. Madrid: Tecnos.
- MAAREK, P. (2011), *Campaign Communication and Political Marketing*, Chichester: Wiley-Blackwell.
- MAZZOLENI, P. (2004), *La comunicazione politica*, Bolonia, Il Mulino.
- MERCADO, M. T. y CHÁVEZ, M., eds., (2016), *La comunicación en situaciones de riesgo y crisis*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MITROFF, I. I y PEARSON, C. M. (1997), *Cómo gestionar una crisis*. Barcelona: Gestión 2000.
- OLMEDA, J. A. (2010), "Gestión de crisis, rendición de cuentas y aprendizaje", en ARENILLA, M., ed., *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo)*. Madrid: INAP.
- OLSSON, E. K. (2014), "Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited", en *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22 (2): 113-125. DOI: 10.1111/1468-5973.12047.
- PANIAGUA, C. (2010) "Una historia de la comunicación de crisis en España", en *Revista Icono14*, 8 (2), págs. 3-24. DOI: 10.7195/ri14.v8i2.243.
- PIÑUEL, J. L. (1997), *Teoría de la comunicación y gestión de las organizaciones*. Madrid: Síntesis.
- REDONDO, J. (2010), "Estrategias de comunicación en tiempo de crisis: los mensajes del gobierno a través de los medios tras el hundimiento del Prestige", en CASES, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

- RIORDA, M. (2011), "Gestionando certidumbres: la comunicación de crisis no es comunicación gubernamental, electoral ni de riesgo", en ELIZALDE, L.; FERNÁNDEZ, D. y RIORDA, M., eds., *La gestión del disenso. La comunicación gubernamental en problemas*. Buenos Aires: La Crujía.
- RIORDA, M. (2016), "Comunicación de crisis", en CRESPO, I.; D'ADAMO, A.; GARCÍA BEAUDOUX, V. y MORA RODRÍGUEZ, A., eds., *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROSENTHAL, U.; BOIN, A. y COMFORT, L., eds. (2001), *Managing crises. Threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- ROSENTHAL, U.; M. CHARLES, M. y T'HART, P., eds. (1989), *Coping with crisis: The management of disasters, riots and terrorism*. Springfield, Ill. Charles C. Thomas.
- TUÑEZ, M. (2005), *Informar en crisis. Proactivos desde la veracidad, en Gestión informativa de crisis en catástrofes marítima*. Xunta de Galicia. La Coruña: Fundación Santiago Rey Fernández-Latorre.
- VALE, L. J. y CAMPANELLA, T. J., eds. (2005), *The resilient city. How modern cities recover from disaster*. Oxford: Oxford University Press.
- VANACLOCHA, F. J., NATERA, A. y GARCÍA SÁNCHEZ, E. (2007), "Prestige y 11-M: la vertebración política de la gestión de catástrofes", Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, *Documentos de Trabajo/Política y Gestión*, núm. 11.
- VANACLOCHA, F. J., GARCÍA SÁNCHEZ, E. y NATERA, A. (2010), "La evaluación de la gestión de crisis: dimensiones analíticas y criterios de valor", en Cases, J. I. (comp.), *Catástrofes medioambientales. La reacción social y política*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- WESTPHALEN, M. H., y PIÑUEL, J. L. (1993), *La dirección de Comunicación: Prácticas profesionales, diccionario técnico*. Madrid: Ediciones del Prado.



Autores

Authors

JORGE JOSÉ HERNÁNDEZ-MORENO

Candidato a doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid y el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Actualmente es asistente de investigación del Grupo POSEB en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos. Fruto de su participación en varios proyectos de investigación, es autor y coautor de varias publicaciones en revistas científicas y capítulos en obras colectivas sobre la reforma de los Estados de Bienestar. La gobernanza de las políticas sociales desde una perspectiva comparada y los determinantes políticos del cambio en esta dimensión de estudio, constituyen sus principales líneas de investigación.

JUAN ANTONIO RAMOS GALLARÍN

Profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Rey Juan Carlos –URJC–). Doctor por la URJC, ha sido docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM y Profesor-investigador del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Ha participado en una veintena de proyectos y publicado numerosos trabajos sobre relaciones intergubernamentales y políticas de bienestar.

AURORA LÓPEZ-FOGUÉS

Doctora en Educación por la University of Nottingham. Profesora asociada del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la UPV. Líneas de investigación: educación, desarrollo humano e innovación.

ÁLVARO FERNÁNDEZ-BALDOR

Doctor en Economía Agroalimentaria y Medio Ambiente por la UPV. Profesor asociado del Departamento de Proyectos de Ingeniería de la UPV. Líneas de investigación: desarrollo humano, género, tecnología, electrificación rural.

ALEJANDRA BONI

Doctora en Derecho por la Universidad de Valencia. Vicedirectora del Instituto Ingenio y Profesora Titular de la UPV. Líneas de investigación: desarrollo humano, innovación social, educación, ciudadanía, tecnología, metodologías y planificación participativas.

GABRIELA L. MARZONETTO

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Nacional de Cuyo y Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University, Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín. Investigadora del CIEPP y becaria doctoral del CONICET. Líneas de investigación: Análisis de políticas públicas de primera infancia y equidad de género. Principales publicaciones: *Playing with disadvantage. Social stratification in childcare services in Buenos Aires*, Georgetown University; “Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, año 4, núm. 8 (pp.105-134); “¿Cómo se organiza el cuidado en la Argentina? Algunas respuestas a partir del análisis de cinco centros urbanos”, *Revista Electrónica Cuestión de Derechos*, núm. 5, segundo semestre 2013.

JOSEP PONT VIDAL

Profesor Titular de Administración Pública, Políticas públicas y Teoría de las organizaciones e investigador del Núcleo de Altos Estudios Amazônicos (NAEA), Universidade Federal do Pará (UFPA), Brasil. Coordinador: Mestrado de Pós-Graduação em Gestão Pública para el Desarrollo (PPGPD-UFPA). Coordinador: Grupo de Análisis de Políticas Públicas y Contabilidad de la Amazonía. Coordinador del Grupo: Análise da Gestão de Políticas Públicas da Amazônia.

CARLOS CARMONA PÉREZ

Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, Programa en Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales. Es asimismo Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración, Diplomado en Gestión y Administración Pública, y Máster en Dirección y Gestión de la Seguridad por dicha Universidad, así como Máster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. En la actualidad, desarrolla su labor profesional como profesor, investigador posdoctoral y subdirector de programas de posgrado en el Instituto de Política y Gobernanza de la Universidad Carlos III de Madrid. En el ámbito investigador, ha publicado diversos artículos relacionados con sus líneas preferentes de investigación: políticas públicas de seguridad, modelos policiales comparados, estructuras de acción policial y gestión pública.

CAYETANO MEDINA-MOLINA

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado, Doctor por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor del Centro Universitario San Isidoro y Universidad Isabel I. Ha recibido los premios “Researcher of the year, Social Media Conference Hong-Kong, 2015”, “Best Paper Award, TMS Algarve 2013 –Tourism and Management Studies, International Conference”, “Premio Extraordinario de Doctorado 2006/2007”, y “Premio a la Mejor Ponencia ámbito de la Administración Pública, Jornadas Hispano Lusas de Gestión, 2017”. Ha publicado, entre otras, en *Journal of Business Research*, *International Journal of Electronic Government Research* y *Psychology & Marketing*.

MANUEL REY-MORENO

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla (US). Catedrático de Escuela Universitaria (Administración de Empresas y Marketing). Ha trabajado en más de 20 proyectos de I+D, varios como Investigador Principal. Ha sido Director de la Escuela de Empresariales (US), Vicepresidente y Director Gerente del Consorcio Turismo de Sevilla, Coordinador General y Delegado de Urbanismo del Ayuntamiento de Sevilla. Más de treinta papers en revistas científicas, entre ellas, *Management Decision*, *Service Industries Journal*, *Journal of Business Research*, *International Journal of Electronic Government Research* y *Psychology & Marketing*. Actualmente Director de la Cátedra Metropol Parasol (US).

BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ

Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía. Durante diez años desarrolla su carrera profesional en Ernst & Young, dos de ellos en París. Posteriormente trabajó en consultoría de marketing y en gestión y docencia universitaria. Coordinador y profesor en la Universidad Isabel I. Numerosas publicaciones en revistas de impacto, publica habitualmente artículos de divulgación en medios de tirada nacional. 2.º Premio *Prácticas Excelentes Docentes* de la UCJC (2010). En 2013 fue presidente del Congreso Iberoamericano de Economía del Deporte de Madrid, y desde 2014 es vicepresidente del Círculo de Gestores Deportivos de Madrid.

ISMAEL CRESPO

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Murcia y Director del Departamento de Ciencia Política y de la Administración en esa misma Universidad. Director de *Más Poder Local*, revista digital sobre comunicación política y comportamiento electoral con foco en España y América Latina, y Presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales. Ha sido profesor de plantilla en la FLACSO de México y en las universidades españolas Pública de Navarra y Salamanca, y ha dictado docencia de grado y postgrado en sesenta y cinco universidades y centros de investigación de Europa y América Latina. Ha participado en más de treinta Congresos nacionales e Internacionales y dictado cerca de cien conferencias en veinte países. Es autor de más de más de ciento veinte publicaciones entre libros, capítulos de libros y artículos; así, entre sus últimas publicaciones se encuentran, *Diccionario Enciclopédico de Comunicación Política* (Madrid: CEPC, 2016), *La Comunicación Interna en la Administración Pública Española* (Madrid: INAP, 2015), *Partidos, Medios y Electores en Procesos de Cambio. Las Elecciones Generales Españolas de 2011*. (Tirant: Valencia, 2013), *Manual de Comunicación Política y Estrategias de Campaña. Candidatos, Medios y Electores en una Nueva Era* (Buenos Aires: Biblos, 2011), *Metodología de la Ciencia Política* (Madrid: CIS, 2009), *La Conquista del Poder. Elecciones y Campañas Presidenciales en América Latina* (Buenos Aires: La Crujía, 2008) y *Elecciones y Sistemas Electorales Presidenciales en América Latina* (México: Porrúa, 2008).

ANTONIO GARRIDO

Profesor de Ciencia Política y Vicedecano en la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Derecho. Conferenciante y profesor de distintos programas de postgrado en Universidades de España, Italia, México, Perú, Argentina, etc. Sus últimos libros publicados son *La Conquista del Poder* (Buenos Aires: La Crujía, 2008); *Elecciones y sistemas electorales presidenciales en América Latina* (México: Porrúa, 2008); *Lógica, Derecho y Política* (Navarra: Aranzadi, 2009); *Accountability, Democracia y Reforma Política en México* (México: Siglo XXI, 2011); *Comunicación Política y Estrategias de Campaña: Candidatos, medios y electores en una nueva era* (Buenos Aires: Biblos, 2011); *Elecciones autonómicas y campañas electorales en la Región de Murcia* (Madrid: Fragua, 2012), y *Democracia, campaña y elecciones en México, 2012* (México, D. F., Limusa, 2014).

ROSA MARÍA MEDINA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Murcia (2017). Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Murcia (2013). Licenciada en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid (1998) y Diplomada en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Murcia (1996). Ha participado en un proyecto de investigación del INAP sobre *Comunicación de crisis en la Administración Pública: prevención, gestión y comunicación* (2016). Su línea de investigación es la comunicación de crisis aplicada al sector público español, donde cuenta con la publicación de un manual aplicado. Es profesora asociada al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Murcia desde el año 2013 y empleado público de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.