

Estudios

- El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño
Impact of records management on transparency in public administrations: Transparency by design
 AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ / ANAHÍ CASADESÚS DE MINGO 6-16
- Democracia y alta función pública en el marco intergubernamental del Estado español
Democracy and senior public officials in the intergovernmental framework of the Spanish State
 JORGE CRESPO-GONZÁLEZ 17-33
- Evolución financiera y perspectivas de la planta municipal en España
Financial evolution and prospects of the municipal plant in Spain
 ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ 34-49
- Engagement en ciudades inteligentes. Diseño de un marco de análisis teórico y aplicado para participación ciudadana
Engagement in smartcities. Design of a framework of Theoretical analysis applied to citizen participation
 MARÍA E. CORTÉS-CEDIEL / OLGA GIL 50-69
- En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público»
In search of a framework to assess the intangible value of public management. Analysis of real cases of public value assessment
 MARÍA JOSÉ CANEL CRESPO 70-87
- Sesgos cognitivos y uso del e-gobierno. Una perspectiva conductual
Cognitive biases and use of e-government. A behavioral perspective
 CAYETANO MEDINA-MOLINA / MANUEL REY-MORENO / BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ / RAMÓN RUFÍN 88-106

Experiencias y casos

- Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana
Round-trip reforms in the horizontal governance of welfare: the case of public-private collaboration in labor intermediation in the Valencian Region
 DANIEL CATALÁ-PÉREZ / ELOÍSA DEL PINO 107-122



GAPP

Número **19**
Nueva época
Mayo, **2018**

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:
Centro de Estudios y Gestión del Conocimiento 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 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

El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño <i>Impact of records management on transparency in public administrations: Transparency by design</i> AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ / ANAHÍ CASADESÚS DE MINGO	6
Democracia y alta función pública en el marco intergubernamental del Estado español <i>Democracy and senior public officials in the intergovernmental framework of the Spanish State</i> JORGE CRESPO-GONZÁLEZ	17
Evolución financiera y perspectivas de la planta municipal en España <i>Financial evolution and prospects of the municipal plant in Spain</i> ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ	34
Engagement en ciudades inteligentes. Diseño de un marco de análisis teórico y aplicado para participación ciudadana <i>Engagement in smartcities. Design of a framework of Theoretical analysis applied to citizen participation</i> MARÍA E. CORTÉS-CEDIEL / OLGA GIL	50
En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público» <i>In search of a framework to assess the intangible value of public management. Analysis of real cases of public value assessment</i> MARÍA JOSÉ CANEL CRESPO	70
Sesgos cognitivos y uso del e-gobierno. Una perspectiva conductual <i>Cognitive biases and use of e-government. A behavioral perspective</i> CAYETANO MEDINA-MOLINA / MANUEL REY-MORENO / BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ / RAMÓN RUFÍN	88

Experiencias y casos

Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana <i>Round-trip reforms in the horizontal governance of welfare: the case of public-private collaboration in labor intermediation in the Valencian Region</i> DANIEL CATALÁ-PÉREZ / ELOÍSA DEL PINO	107
--	-----

Recensiones

Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE y Consuelo LAIZ CASTRO. <i>Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)</i> . Editorial Síntesis. Madrid, 2017	
Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE & Consuelo LAIZ CASTRO. <i>Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)</i> . Editorial Síntesis. Madrid, 2017	
JAIME FERNÁNDEZ-PAÍNO SOPEÑA	123
Christopher POLLIT y Geert BOUCKAERT. <i>PUBLIC MANAGEMENT REFORM. A Comparative Analysis into the Age of Austerity</i> , 4.ª edición, Oxford University Press, Oxford, 2017	
Christopher POLLIT & Geert BOUCKAERT. <i>PUBLIC MANAGEMENT REFORM. A Comparative Analysis into the Age of Austerity. 4th edition. Oxford University Press, Oxford, 2017</i>	
MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA	128
BELMONTE MARTÍN, Irene, <i>La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante</i> , Madrid, INAP, 2016, 268 páginas	
BELMONTE MARTÍN, Irene, <i>La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante</i> , Madrid, INAP, 2016, 268 pages	
JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS	131
Autores	135



El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño¹

Impact of records management on transparency in public administrations: Transparency by design

Agustí Cerrillo i Martínez
Universitat Oberta de Catalunya
acerrillo@uoc.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Catedrático de Derecho administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. investigador principal del proyecto “Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y la buena administración a través de la inteligencia artificial” del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

Anahí Casadesús de Mingo
Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos
de la Universidad Autónoma de Barcelona
Anahi.Casadesus@uab.cat

NOTA BIOGRÁFICA

Coordinadora de titulación de la Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos de la Universidad Autónoma de Barcelona (ESAGED-UAB). Máster en Archivística y Gestión de Documentos por la ESAGED-UAB, cursando el programa de Doctorado en la UAB con el título “Transparencia, Gestión Documental, Archivos y Corrupción”. Principales líneas de investigación en gestión de riesgos documentales y rendición de cuentas.

RESUMEN

La gestión documental tiene un impacto significativo en la mejora de la transparencia de la Administración pública. La transparencia por diseño se refiere a la incorporación de las obligaciones de transparencia previstas por la legislación vigente en el ciclo de vida de los documentos para garantizar el acceso efectivo de la ciudadanía a la información pública desde el diseño de los sistemas de gestión documental. En este artículo se examinan los cambios que las Administraciones públicas deben impulsar en sus sistemas de gestión documental para que contribuyan significativamente a la mejora de la transparencia pública y se facilite el acceso a la información. En particular, como estudio de caso, se analizan las previsiones que ha realizado la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña.

PALABRAS CLAVE

Gestión documental; transparencia; información pública; Administraciones públicas.

¹ Este artículo se ha realizado en el marco del proyecto “Transparencia, Integridad e Innovación Democrática”. Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017).

ABSTRACT

Records management has a great impact on the improvement of transparency in public administration. Transparency by design refers to the inclusion of transparency duties stated by legislation, in the records' life cycle in a way that it guarantees citizens effective access to public information. In this paper, one analyse changes that public administrations have to implement in their records management systems to improve public transparency and to guarantee an easy access to information. In particular, as a case study, provisions made by Law 19/2014, of December 29, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance of Catalonia are explored.

KEYWORDS

Records Management; Transparency; Public Information; Public Administration.

SUMARIO

1. INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS: LA NECESARIA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA PÚBLICA. 2. LAS PREVISIONES DE LA LEY 19/2014 EN MATERIA DE GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA. 2.1. TRANSPARENCIA ACTIVA Y GESTIÓN DOCUMENTAL. 2.1.1. El sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico. 2.1.2. El Portal de la Transparencia. 2.1.3. El cuadro de clasificación documental. 2.2. TRANSPARENCIA PASIVA Y GESTIÓN DOCUMENTAL. 2.2.1. El sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperabilidad entre las Administraciones. 2.2.2. Las tablas de valoración documental. 2.3. TRANSPARENCIA COLABORATIVA Y GESTIÓN DOCUMENTAL. 2.4. SÍNTESIS: LOS REQUISITOS PARA LA GESTIÓN DOCUMENTAL EN LA LEGISLACIÓN CATALANA DE TRANSPARENCIA. 3. CONCLUSIONES: LA TRANSPARENCIA POR DISEÑO: UNA OPORTUNIDAD PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INFORMACIÓN Y DOCUMENTOS: LA NECESARIA GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA PÚBLICA

La regulación de la transparencia pública ha experimentado una importante evolución en la última década desde el punto de vista de la gestión documental. Su lectura permite observar cómo en 1992, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común regulaba con carácter básico el derecho de acceso a los documentos administrativos que obrasen en un expediente cerrado en la fecha de la solicitud. En cambio, en la actualidad, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno regula, también con carácter básico, la difusión y el derecho de acceso a la información pública. Asimismo, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público ha previsto, después de su reforma operada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, la difusión de datos públicos en formato abierto. La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas confirma esta aproximación al reconocer el derecho de acceso a la información pública. De este modo, de acuerdo con la normativa, hoy en día las Administraciones públicas deben difundir y facilitar el acceso y la reutilización a la información, los documentos y los datos públicos dejando a un lado el concepto de documento como único objeto de la transparencia pública.

La evolución del objeto de la transparencia pública tiene importantes consecuencias en la gestión documental, como tendremos oportunidad de observar en las próximas páginas. En efecto, hasta tiempos recientes, los sistemas de gestión documental de las Administraciones públicas se percibían como algo centrado exclusivamente en el control de los documentos a nivel interno, y básicamente, de los documentos en papel. Como afirma Moyano, este control se ha llevado a cabo «con un enfoque casi siempre interno, dirigido al funcionamiento de la organización y a sus trabajadores» (Moyano Collado, 2015, 48).

Sin embargo, en la actualidad, para dar respuesta a las obligaciones de transparencia que establecen las normas, los sistemas de gestión documental deben entenderse más allá de la gestión interna para poder garantizar que la información pública pueda ser puesta a disposición de la ciudadanía garantizando su autenticidad, integridad, trazabilidad y reutilización. De hecho, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia pública exige que la transparencia se incorpore en el propio diseño de los sistemas de gestión

documental para, más allá de permitir gestionar la creación o la generación de información y documentos, se facilite también su difusión y permita la reutilización, plasmándose estas dimensiones en las diferentes fases de su ciclo de vida. Estos conceptos, que pueden parecer nuevos, ya estaban contemplados en la primera versión de la norma ISO 15489, publicada en el año 2001 y traducida al castellano en 2006, que se basaba en la Norma Australiana AS 4390, *Records Management*, del año 1996. En ella se afirmaba que «un sistema de gestión de documentos se convierte en una fuente de información sobre las actividades de la organización que puede servir de apoyo a posteriores actividades y toma de decisiones, al tiempo que garantiza la rendición de cuentas frente a las partes interesadas presentes y futuras» (ISO 15489-1: 2001, 9). Por tanto, la gestión documental no sólo debe entenderse como una herramienta de gestión interna sino también como un instrumento necesario para la transparencia y la rendición de cuentas.

En esta dirección, la transparencia por diseño es un concepto que se refiere al uso de la gestión documental para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. En el ciclo de vida de los documentos ya está incluido el acceso, por lo que no es necesario realizar un cambio en el modo de enfocar el diseño y desarrollo de los sistemas de gestión documental ni tampoco crear nuevos procesos pero es necesario que las Administraciones públicas adquieran conciencia de ello. La incorporación de las obligaciones de transparencia dentro del ciclo de vida documental, garantiza el acceso efectivo de la ciudadanía a la información pública, permitiendo la trazabilidad de los documentos hasta la fuente de origen. Para ello, la transparencia por diseño exige que la transparencia y el acceso a la información pública se tengan en cuenta no a partir de la finalización de un trámite o procedimiento sino desde su inicio, es decir, desde el momento en que la información se genera. La transparencia por diseño requiere saber, en el momento en que se inicia un trámite, si la información y los documentos que generará deberán ser publicados en el portal de transparencia o si van a poder ser objeto del acceso público, cuándo y durante cuánto tiempo. Para que esto pueda ser una realidad es imprescindible integrar la transparencia pública en el sistema de gestión documental de la organización. Esto es así ya que se debe partir necesariamente de un estudio en profundidad de la documentación que se genera en cada uno de los procedimientos que se llevan a cabo, qué circuitos siguen los documentos en el transcurso de la tramitación y qué valores tienen y adquieren a lo largo del ciclo de vida. Partiendo de este análisis puede incorporarse a cualquier documento público a través de metadatos, entendidos como la información estructurada o semi-estructurada que permite la creación, gestión y uso de los documentos a lo largo del tiempo y entre diferentes dominios (UNE-ISO 15489: 2016, 8). De este modo, será susceptible de ser publicada la información sobre su publicidad o difusión, sobre su accesibilidad o reserva, sobre los periodos de conservación, eliminación, publicación, acceso, reutilización... posibilitando la sistematización y automatización de todas estas acciones en línea con el cumplimiento de la legislación vigente. Esto es lo que llamamos transparencia por diseño (de gestión documental).

La legislación vigente no exige con carácter general que las Administraciones públicas introduzcan cambios en sus sistemas de gestión documental para incrementar la transparencia pública. La lectura de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre permite observar el desconocimiento del legislador a esta cuestión. La academia tampoco ha prestado atención a ello como se desprende de la lectura de los principales estudios publicados en España sobre la ley estatal de transparencia en los últimos años (Fernández Ramos & Pérez Monguió, 2014); (Guichot Reina, 2014); (Troncoso Reigada, 2017).

Sin embargo, más allá de la legislación básica sí que existen algunas normas que reconocen, directa o indirectamente, que los sistemas de gestión documental deben ser capaces no sólo de controlar toda la información que está en poder de las Administraciones públicas sino también de contribuir adecuadamente a la difusión de dicha información a través de los portales de transparencia y de datos abiertos. En esta dirección, la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos dispone que «todas las Administraciones y entidades titulares de documentos públicos deben disponer de un único sistema de gestión documental que garantice el correcto tratamiento de los documentos en las fases activa, semiactiva e inactiva y que permita cumplir con las obligaciones de transparencia» (art.7.1).

De este modo se puede dar respuesta a lo que señala Moyano al observar que «[l]a transparencia requiere sistemas de gestión documental que hagan posible el control de documentos y, por extensión, de contenidos y otros recursos de información desde el mismo momento de su creación y durante todo su ciclo de vida» (Moyano Collado, 2015, 48).

En las próximas páginas nos proponemos conocer las previsiones que en materia de gestión documental han hecho la legislación de transparencia y, en particular, analizar si incorpora la gestión documental como un instrumento necesario para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas y, en última instancia, como una condición para facilitar el acceso efectivo a la información pública

por parte de la ciudadanía. En concreto, consideramos que la legislación de transparencia no incorpora la transparencia por diseño. Para poder contrastar esta idea, centraremos nuestro análisis en la regulación de los diferentes mecanismos de transparencia realizada por la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, Ley 19/2014) pues constituye la única norma de transparencia aprobada hasta el momento en España que incorpora conceptos propios de la gestión documental.

2. LAS PREVISIONES DE LA LEY 19/2014 EN MATERIA DE GESTIÓN DOCUMENTAL PARA LA TRANSPARENCIA

La Ley 19/2014 ha regulado y desarrollado los diferentes mecanismos de transparencia pública: la transparencia activa o difusión de información pública, la transparencia pasiva o acceso a la información pública y la transparencia colaborativa o reutilización de la información pública (Cerrillo i Martínez y Ponce Solé, 2015).

Más allá de la detallada regulación de estos mecanismos, la lectura de esta ley permite observar la preocupación del legislador catalán por la gestión documental en relación a la transparencia, pese a que, como tendremos oportunidad de observar en las próximas páginas, gran parte de las referencias incluidas en dicha ley no profundizan lo suficiente ni utilizan una terminología adecuada. La inclusión de estas cuestiones en la Ley 19/2014 se ha visto facilitada por «la renovación radical de la archivística catalana y la configuración de una Administración Pública transparente y democrática al servicio de los ciudadanos» (preámbulo Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos). De hecho, la legislación catalana de archivos y documentos ya había reconocido explícitamente que «la gestión correcta de los documentos es esencial por cuanto se refiere a la seguridad jurídica y a la actuación eficaz y transparente y con apertura a la participación ciudadana». Sin embargo, las previsiones de la Ley 19/2014 sobre la gestión documental en materia de transparencia están formuladas de manera poco precisa y sin un desarrollo suficiente para que sean realmente útiles a las Administraciones públicas catalanas. Es posible que una ley no sea el espacio más adecuado para la definición de aspectos técnicos con precisión pero sí se debería haber hecho un esfuerzo por incluir unos mínimos requisitos de gestión documental que permitieran cumplir de manera más eficaz con las obligaciones de transparencia.

2.1. Transparencia activa y gestión documental

La Ley 19/2014 dispone que las Administraciones públicas deben dar a conocer de manera proactiva información relativa a sus ámbitos de actuación con carácter permanente y actualizado de manera que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos (art.2.a). Para ello, las Administraciones públicas deben hacer pública en los portales de transparencia, las sedes electrónicas y los sitios web, la información pública sujeta al régimen de transparencia de forma clara, estructurada y en formato reutilizable (art.5.1). La Ley 19/2014 también prevé la obligación de hacer pública una ingente cantidad de información. Sin embargo, son muchas las obligaciones y pocos los recursos. De hecho, uno de los principales retos a los que se enfrentan las Administraciones públicas para dar cumplimiento a lo previsto en dicha norma es gestionar adecuadamente la propia información que se debe difundir: identificar la información sujeta al régimen de transparencia (art.8.1); garantizar la calidad de la información (art.5); facilitar la consulta en formatos fácilmente comprensibles, reutilizables e interoperables (art.6.1.e) y garantizar la actualización de la información indicando la fecha de la última actualización y, en su caso, retirar los contenidos obsoletos (art.5.1.b). Esto sólo puede conseguirse mediante la interrelación de la ley con los estándares, las arquitecturas de metadatos bien definidas y las aplicaciones tecnológicas (Thurston, 2015).

Para facilitar el cumplimiento de las diferentes obligaciones y, en última instancia, lograr una transparencia pública efectiva es necesario garantizar que toda la información que deben difundir las Administraciones públicas esté debidamente clasificada y organizada. Las actividades propias de una organización deberían fijarse en documentos con metadatos asociados que reflejen su contexto específico. Las Administraciones tienen la obligación de implantar un único sistema de gestión documental que garantice el tratamiento correcto de los documentos y la información en las fases activa, semiactiva e inactiva (es decir, durante todo el ciclo de vida) con el fin de cumplir con sus obligaciones de transparencia. La gestión documental debe entenderse como la base técnica para el desarrollo del llamado por la ley «sistema integral de información»,

que será analizado a continuación. En esta dirección, la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos prevé que los archivos del Sistema de Archivos de Cataluña deben hacer públicos los instrumentos de descripción documental que permiten a investigadores y ciudadanos localizar la documentación de que disponen; hacer público el registro de eliminación de documentos; hacer públicas las limitaciones a la consulta de documentos custodiados e informar de la fecha en que dichos documentos son accesibles; e informar a los usuarios de su derecho a reclamar y de los procedimientos a seguir en el supuesto de denegarse su derecho de acceso (art.35.1).

En particular, desde el punto de vista de la transparencia por diseño, el sistema de gestión documental debe permitir garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a todas las fases del ciclo de vida documental.

Por lo que respecta a la creación e incorporación de los documentos en el sistema de gestión documental, debe permitir incluir información sobre la relación entre el documento, su productor y el contexto en el que se originó, sus relaciones con otros documentos y con el propio sistema de gestión. Para ello, el documento debe clasificarse siguiendo una categoría que le asignará automáticamente una serie de metadatos asociados para garantizar su fiabilidad, integridad y trazabilidad e informar sobre el nivel de seguridad y acceso o los plazos de conservación.

Por lo que se refiere al almacenamiento, el sistema de gestión documental debe garantizar la disponibilidad, fiabilidad, autenticidad, conservación y accesibilidad de los documentos tanto a nivel interno como para usuarios externos.

En relación a la posible eliminación de documentos, el sistema de gestión documental debe tener presente el marco normativo que regula los plazos de conservación y la posibilidad de eliminar documentos siempre que se garantice que el documento ya no se necesita o que la información que recoge sea accesible a través de otros medios.

Respecto a la trazabilidad, el sistema de gestión documental debe permitir supervisar el uso de la información en relación con la seguridad y el mantenimiento de los sistemas y facilitar una pista de auditoría de las operaciones relacionadas con los documentos.

Por último, el sistema de gestión de documentos también debe garantizar la interoperabilidad, no sólo entre distintas Administraciones públicas sino que también debe ser interoperable la aplicación (o aplicaciones) de gestión de documentos con el portal de transparencia de la organización. Esto permitirá, a través de la información consignada en unos metadatos específicos, una publicación sistematizada y potencialmente automatizada de la información objeto de publicidad activa así como de aquella otra información que la organización decida publicar en su portal de transparencia. La gran ventaja de esta interoperabilidad radica en la importancia de poder acceder a la fuente original de la información, al documento, sin el riesgo que supone la publicación de documentos reelaborados, datos descontextualizados o información que no pueda ser contrastada.

En esta dirección, la propia norma de transparencia establece algunos elementos relativos a la gestión de los documentos que deben desarrollar las Administraciones públicas para facilitar la transparencia y el conocimiento público de su actividad y funcionamiento.

2.1.1. El sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico

La Ley 19/2014 prevé que la transparencia de la información pública se debe garantizar a través de un sistema integral de información y conocimiento en formato electrónico (art.5.2). Se considera esa terminología equivocada puesto que para poder garantizar la transparencia lo que necesitan las organizaciones son sistemas de gestión documental. El legislador confunde estos conceptos, dificultando la incorporación de la transparencia por diseño en los organismos públicos y generando confusión a los profesionales que deberán dar cumplimiento a la ley.

Es necesario que las Administraciones públicas puedan gestionar con el mismo sistema no sólo la información necesaria para desarrollar sus actividades propias sino también para facilitar la difusión y el acceso a dicha información. De acuerdo con la Ley 19/2014, dicho sistema no debe ser autónomo o diferente del sistema de gestión de la información interno de la Administración pública, sino que debe ser un único sistema integrado. Nuevamente encontramos otra terminología para referirse a sistema de gestión documental por parte del legislador. En cualquier caso, la referencia a disponer de un único sistema integrado se considera muy positiva ya que permitirá a las organizaciones trabajar de acuerdo a unos criterios específicos y únicos para la gestión de su documentación ya sea tanto con fines exclusivamente internos, como con fines de publicación y acceso.

En realidad, a lo que la Ley 19/2014 se está refiriendo es a invertir en el diseño de un único sistema de gestión documental, que integre la gestión interna y la gestión para la publicidad de la información y los documentos (que debe ser la misma). Este diseño deberá incluir todo el ciclo de vida documental, desde la creación o incorporación de un documento (y sus metadatos asociados), pasando por la clasificación, la descripción, el almacenamiento, la conservación, el acceso, la disposición, el uso y reutilización, la trazabilidad.

Al respecto, la Ley 19/2014 dice claramente que el diseño de este sistema se debe basar en el uso preferente de los sistemas de gestión de documentos públicos (art.5.2). En este punto, la Ley 19/2014 sigue las recomendaciones y la experiencia internacional. Al respecto se pueden traer a colación las normas ISO cuando reconocen que el sistema de gestión documental es el «sistema de información que incorpora, gestiona y facilita el acceso a los documentos a lo largo del tiempo» (UNE-ISO 30300:2011, 17). Asimismo, es ilustrativo el *Third Open Government National Action Plan for the United States of America* aprobado en octubre de 2015 cuando señala que «the backbone of a transparent and accountable government is strong records management». Igualmente, Moyano al afirmar que «[e]l control de la totalidad de los documentos mediante la implantación de sistemas de gestión documental es la fase básica y de ello va a depender el buen uso de los documentos, el acceso, el control y la explotación posterior en portales y servicios de transparencia o reutilización» (Moyano Collado, 2015, 47).

Además, la Ley 19/2014 dispone que los sistemas de gestión de documentos deben ser «facilitadores de datos y documentos auténticos» (art.5.2). Este es uno de los principales retos de dichos sistemas así como también de la difusión de la información. Es necesario que las Administraciones públicas puedan garantizar que la información que difunden es auténtica, es decir, que se corresponda con los documentos que constan en sus sistemas de gestión documental. No solamente en relación a las obligaciones de transparencia sino también para garantizar una rendición de cuentas confiable y basada en documentos auténticos. Esto se consigue garantizando acceder a la fuente original de la transparencia, al documento, que por el hecho de haberse incorporado y haberse mantenido dentro de un sistema de gestión documental, podrá demostrarse su autenticidad e integridad.

Por último, respecto a la interoperabilidad debe tenerse en cuenta tanto el Marco de Interoperabilidad del sector público de Cataluña que define la Ley 29/2010, del 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña (art.19) como los criterios y recomendaciones establecidos en el Esquema Nacional de Interoperabilidad (Real Decreto 4/2010, de 8 de enero) que dispone que las Administraciones públicas deben adoptar una política de gestión de documentos electrónicos que incluirá orientaciones o directrices para la creación y gestión de documentos auténticos, fiables y disponibles a lo largo del tiempo, de acuerdo con las funciones y actividades que le son propias. Asimismo, establece que las Administraciones públicas deben crear repositorios electrónicos, complementarios y equivalentes en cuanto a su función a los archivos convencionales. Estos elementos están desarrollados en la Norma Técnica de Interoperabilidad de política de gestión de documentos electrónicos que establece los protocolos de gestión de los documentos en formato digital y también contempla el deber de conservación de esta documentación (Resolución de 28 de junio de 2012, BOE de 26 de julio).

Sin embargo, la legislación catalana no es suficientemente explícita al definir el papel de la gestión documental en la difusión de la información pública. A pesar de la amplitud con la que la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos (reformada en este punto por la Ley 20/2015, de 13 de julio) define la gestión documental, no ha previsto explícitamente que la difusión de la información (o el acceso y la reutilización) constituyan finalidades del sistema de gestión documental ni tampoco indicado cómo se deben concretar las obligaciones de transparencia en la gestión documental. De este modo, pese a la reforma en 2015 de la Ley 10/2001, el legislador mantiene una visión interna de la gestión documental y no incluye la difusión de la información ni proyecta abiertamente la transparencia en la gestión documental. Sin embargo, sí que se contempla que las Administraciones públicas «deben disponer de un único sistema de gestión documental que garantice el tratamiento correcto de los documentos en las fases activa, semiactiva e inactiva y que permita cumplir con las obligaciones de transparencia» (art.3 20/2015). La Ley 19/2014 tampoco ha concretado estos aspectos suficientemente.

2.1.2. El Portal de la Transparencia

El portal de la transparencia es el instrumento del que se deben dotar las Administraciones públicas catalanas para dar cumplimiento y efectividad a las obligaciones de transparencia (art.5.4). El portal de

transparencia ofrece recursos y servicios de información destinados a mostrar el funcionamiento, la actividad y la acción de la organización, orientados a la rendición de cuentas y su consulta por parte de los ciudadanos y usuarios. Suele diferenciarse de la web corporativa o sede electrónica, aunque también puede estar integrado en ellas.

La Ley 19/2014 establece que el Portal de la Transparencia es el instrumento básico y general de gestión de documentos públicos (art.5.4). Consideramos que esta afirmación está expresada de manera inversa ya que el instrumento básico es el sistema de gestión de documentos y no el portal. Es el primero el que proporciona las herramientas, convirtiéndose en el instrumento básico para el éxito de cualquier portal de transparencia, en tanto en cuanto captura, gestiona y facilita el acceso a los documentos a lo largo del tiempo (ISO 15489: 2016, 9).

A través del sistema de gestión de documentos y del portal, se da cumplimiento y efectividad a las obligaciones de transparencia. Sin embargo, a pesar de la detallada regulación del portal de la transparencia, la Ley 19/2014 no indica cómo debe integrarse con el sistema de gestión documental.

2.1.3. El cuadro de clasificación documental

Según la Ley 19/2014, las Administraciones públicas deben impulsar diferentes acciones para hacer efectivo el principio de transparencia. En particular, se prevé que las Administraciones públicas deben ordenar temáticamente y cronológicamente la información que se difunde a través del Portal de la Transparencia para facilitar su localización fácil e intuitiva (art.6.1.d). Para ello se establece que se debe seguir el cuadro de clasificación documental comparativo [sic] en el caso de que se disponga de él. Se entiende por cuadro de clasificación corporativo (no «comparativo») la herramienta esencial de gestión documental para la recuperación y el control de los documentos y expedientes, en cualquier soporte. Es el instrumento básico para la organización de los documentos que permite tener una visión global y sistemática de la información generada y recibida por la organización. La tendencia mayoritaria apuesta por la elaboración de cuadros de clasificación funcionales y uniformes, es decir, que su estructura no tome como elemento definidor los órganos que generan documentos (dado que cualquier alteración en el organigrama y en la estructura orgánica obligaría a frecuentes cambios) sino que adopta como referente básico las funciones que tiene cada organismo, en la medida en que estas son permanentes y garantizan, en consecuencia, un cuadro de clasificación sólido y de larga duración. Cabe mencionar en este punto la imprecisión del legislador al referirse a la clasificación documental comparativa en vez de a la clasificación documental corporativa.

La construcción del cuadro de clasificación supone integrar en un instrumento sistemático un conjunto de informaciones derivadas del análisis de la historia de la organización, su estructura y sus funciones, la identificación de la producción documental, el marco jurídico, la compilación de clasificaciones anteriores (si las hubiera) y el conocimiento exhaustivo de los procedimientos administrativos que se llevan a cabo. Para ello, no es necesario inventar una metodología sino que podemos remitirnos a la Norma Internacional para la descripción de funciones ISDF, que se basa en el principio de que el análisis de las funciones de las instituciones debe convertirse en la base para muchas de las actividades de la gestión de documentos. El cuadro de clasificación debe ser único para toda la organización.

2.2. Transparencia pasiva y gestión documental

La Ley 19/2014 reconoce que las personas tienen el derecho a acceder a la información pública (art.18). Este derecho únicamente puede ser denegado cuando pueda suponer un perjuicio para alguno de los límites expresamente previstos en la ley, que deben aplicarse de acuerdo con su finalidad e interpretarse de forma restrictiva en beneficio de la transparencia (art.20). Las personas pueden solicitar la información por cualquier medio que permita tener constancia de su identidad, de la información a la que desean tener acceso y de la forma o el formato en que prefieren tener acceso a la información (art.26).

Para garantizar el acceso a la información es necesario que las Administraciones públicas adopten las medidas organizativas necesarias. En particular, desde la perspectiva de la gestión documental, la Ley 19/2014 prevé que las Administraciones públicas deben establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado. El sistema de gestión documental no sólo permite la sistematización de la

publicación de la información objeto de la transparencia activa sino que facilita enormemente la garantía del derecho de acceso a la información pública a las personas que así lo soliciten. Esto es así debido a que resultará mucho más sencilla la recuperación de la información pertinente, permitiendo cumplir los plazos que marca la ley sin demoras innecesarias.

Asimismo, también deberán elaborar, tal y como dispone Ley 10/2001, las tablas de valoración documental en las que se regula el régimen general de acceso a los documentos facilitando la garantía del derecho de acceso, a las que se hará referencia posteriormente.

2.2.1. El sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperabilidad entre las Administraciones

La Ley 19/2014 dispone que las Administraciones públicas con el fin de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública deben establecer un sistema de gestión de documentos, información y datos integrado que permita la interoperatividad [sic] entre las Administraciones públicas, la localización de cualquier documento o información y la vinculación automática de cada documento o conjunto de documentos a su régimen de acceso y publicidad (art.19.3).

En primer lugar, el sistema debe permitir la gestión integrada de documentos, información y datos. Esto se consigue a través del diseño de un único sistema de gestión documental para la organización.

En segundo lugar, el sistema debe facilitar la localización de cualquier documento o información. Esto se consigue a través de la definición de un esquema de metadatos para la organización que permita vincular la información de contexto y descriptiva a los documentos. Esto permitirá su recuperación y localización a través de la realización de la búsqueda en el sistema de gestión documental.

En tercer lugar, el sistema debe permitir la vinculación automática de cada documento o conjunto de documentos a su régimen de acceso y publicidad. En relación a esta cuestión debemos remitirnos al siguiente apartado.

2.2.2. Las tablas de valoración documental

La Ley 10/2001 dispone que la Comisión Nacional de Acceso, Valoración y Selección Documental elabora las tablas de acceso y valoración documental, controla su correcta aplicación y resuelve las solicitudes de valoración de documentos públicos haciendo constar el régimen general aplicable al acceso a los documentos (art.19.2).

Según el Decreto 13/2008, de 22 de enero, sobre acceso, valoración y selección de documentos las tablas de valoración y acceso documental determinan, para cada serie documental, el plazo de conservación y los criterios sobre la aplicación de la normativa que rige el acceso a los documentos (art.10).

La valoración documental es una metodología con una amplia trayectoria en el mundo de la gestión documental sin que, en general, se hayan identificado incidencias. La Comisión Nacional de Acceso, Valoración y Selección Documental ha tenido particularmente en cuenta la accesibilidad de los documentos al adoptar dichas tablas.

Es fundamental mencionar en este apartado la aplicación de la metodología de valoración a los documentos y la información publicados y mantenidos en los portales de transparencia ya que resulta de igual modo inviable e insostenible mantenerlos en el portal *ad aeternum*. Se deberá decidir el tiempo que cada información deberá estar accesible a través del portal. Esta medida permite el ahorro de costes y un mejor control sobre la transparencia en las Administraciones públicas. Además, está totalmente relacionado con la actualización de la información publicada y permite evitar la permanencia de información obsoleta en el portal de transparencia.

2.3. Transparencia colaborativa y gestión documental

La Ley 19/2014 prevé que las Administraciones públicas deben facilitar a las personas el acceso a la información en formatos reutilizables y que esta información podrá ser reutilizada con cualquier objetivo lícito, especialmente, la difusión de la información pública (art.16). Los formatos que permiten la reutilización de la información convierten la transparencia y el acceso a la información en algo más que un acto contemplativo o meramente informativo, permitiendo fomentar la participación ciudadana, el compromiso social y, sobre todo, incentivar la actividad económica (Soler et al., 2016, 23).

Para facilitar la reutilización de la información y, por ende, la transparencia colaborativa, la Ley 37/2007 prevé que las Administraciones públicas deben crear «sistemas de gestión documental que permitan a los ciudadanos la adecuada recuperación de la información, disponibles en línea y que enlacen con los sistemas de gestión puestos a disposición de los ciudadanos por otras Administraciones».

Es necesario que los formatos reutilizables proporcionen la información pública de manera estructurada (por ejemplo, en formato xls o csv). Estos formatos deben contemplar la compatibilidad con el máximo número posible de sistemas de recuperación de información o de lectura de ficheros. Por otro lado, es importante que sean conocidos, que su uso sea popular, prestando especial atención a los formatos abiertos y libres (Soler et al., 2016, 23).

2.4. Síntesis: los requisitos para la gestión documental en la legislación catalana de transparencia

La Ley 19/2014 ha conectado las obligaciones de transparencia con la gestión documental (Matas i Balaguer, 2015, 36). Sin embargo, como hemos tenido oportunidad de observar a lo largo de estas páginas esta conexión se ha realizado básicamente a nivel externo, es decir, para garantizar la disponibilidad de la información para la ciudadanía. No se han previsto explícitamente mecanismos internos para facilitar que la gestión de la información y los documentos que generan las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias permita garantizar su transparencia. En cambio, la Ley 10/2001 sí ha definido la gestión documental haciendo mención explícita a la necesidad de tener presente las obligaciones de transparencia en su diseño.

La legislación vigente en Cataluña establece diferentes requisitos en materia de gestión documental para garantizar la transparencia de las Administraciones públicas y, por ende, el conocimiento efectivo de la información pública por parte de la ciudadanía. Sin embargo, estos requisitos, aunque se valoran de manera positiva, no son suficientes para garantizar una transparencia real, puesto que se quedan en un nivel superficial y poco concreto. Si bien una ley no es el mejor instrumento para incluir aspectos técnicos, ya que se han incluido en ésta referencias a dichos aspectos, hubiese resultado más provechoso el empleo correcto de la terminología y una mayor profundización sobre qué se espera de los llamados «sistemas integrales de información, datos y documentos», qué profesionales están llamados a implantarlos y cuál es su relación con el cumplimiento efectivo de la ley.

En resumen, a la vista de la legislación catalana se puede destacar que dichos sistemas de gestión de documentos, información y datos deben ser como mínimo integrales, interoperables, electrónicos, y que permitan el acceso fácil y gratuito a la información pública así como la localización y recuperación de cualquier documento o información, indicando para cada documento su régimen de acceso y publicidad.

Esto sólo puede conseguirse a partir del diseño de la transparencia desde la gestión documental, ya que incluye todos estos aspectos en su metodología.

3. CONCLUSIONES: LA TRANSPARENCIA POR DISEÑO: UNA OPORTUNIDAD PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

A lo largo de este trabajo hemos tenido la oportunidad de observar que la transparencia por diseño se refiere a la consecución de los objetivos de transparencia a partir de la aplicación de la metodología de gestión documental. El objeto de la transparencia son los documentos y la información que cada Administración pública genera y gestiona en el ejercicio de sus funciones. Para su propio funcionamiento y control, la Administración pública debe definir políticas de gestión de documentos así como implantar sistemas de gestión documental, que ya incorporen en su diseño los procesos de acceso, publicidad y reutilización. Se trata de simplificar la transparencia, consiguiendo a la vez una mayor capacidad para cumplir con la normativa en esta materia.

Los sistemas de gestión documental permiten automatizar y sistematizar la publicidad activa, gestionar el acceso a la información, garantizar las limitaciones de la transparencia y la protección de datos personales, facilitar las conversiones a formatos abiertos y reutilizables, y permitir la actualización de información, entre otros. Por tanto, no es necesario desarrollar nuevas metodologías, sino aplicar las ya existentes y aunar esfuerzos a nivel interno para conseguir una mejor organización para la transparencia pública.

La Ley 19/2014 se refiere a la gestión documental como instrumento al servicio de la transparencia pública siendo pionera entre las leyes de transparencia aprobadas en los últimos años. Sin embargo, en línea

con lo anteriormente expuesto, a nuestro entender el simple cumplimiento de lo previsto en la Ley 19/2014 no permite conseguir que por sí mismo se lleve a cabo un cambio de visión en relación a la gestión documental ni que se integre la transparencia por diseño en las Administraciones públicas, debido a la regulación imprecisa de estas cuestiones. Falta, en primer lugar, un uso adecuado de los conceptos clave de gestión documental para evitar algunas de las confusiones que ha generado el propio legislador. En segundo lugar, también serían necesarias referencias a la sostenibilidad y mejora de los sistemas de gestión de documentos ya existentes en lugar de fomentar la creación de nuevos sistemas con la pretensión de abarcarlo todo. Esto implica que la Ley 19/2014, así como en cualquier otra norma que regule aspectos de acceso a la información y transparencia, debería focalizar los esfuerzos a mejorar los sistemas de gestión documental que ya están funcionando en las Administraciones públicas con el objetivo de fomentar la transparencia por diseño en dichos organismos. En tercer lugar, se debería valorar la oportunidad que la propia legislación permita el normal desarrollo de los procesos de gestión documental normalizados a nivel internacional (como, por ejemplo, la valoración y eliminación de documentos) en lugar de su prohibición. Esto permitiría un uso sostenible de los recursos en las Administraciones públicas y una gestión saludable y beneficiosa de su información y documentación.

De hecho, a la vista de la regulación vigente, todo apunta a que el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por las Administraciones públicas catalanas no supondrá una mayor inversión en sus sistemas de gestión documental para que, a su vez, puedan tener una mayor contribución a la transparencia pública. Al contrario, como manifiesta Moyano «la práctica ha sido dejar a los sistemas de gestión documental al margen de los portales de transparencia e incluso de los de reutilización, creando una brecha entre los departamentos de archivo y gestión documental, como órganos competentes en la recepción y tratamiento de la documentación, y los nuevos servicios de datos abiertos y reutilización de la información pública» (Moyano Collado, 2015, 54). Esto dificultará la sistematización y automatización de la publicación de información y documentos obligada por la ley, conllevando una inversión y gasto innecesarios en recursos (personal, tiempo,...) que, incorporando la transparencia por diseño, se podrían ahorrar. Por ello, hubiese sido deseable que la propia normativa hubiese incorporado estos aspectos de manera más detallada, incluyendo instrumentos básicos para la gestión de la información y los documentos, como la clasificación, la descripción y la valoración, entre otros, o hubiese remitido a la legislación vigente en Cataluña materia de archivos y gestión documental. Sólo así se consigue una gestión íntegra de la documentación y se facilita la transparencia pública de cualquier organismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AENOR, 2006. UNE-ISO/TR 15891-1. Información y documentación. Gestión documental. Parte 1: Consideraciones generales.
- AENOR, 2006. UNE-ISO/TR 15891-2. Información y documentación. Gestión documental. Parte 2: Directrices.
- AENOR, 2011. UNE-ISO 30300. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Fundamentos y vocabulario.
- AENOR, 2011. UNE-ISO 30301. Información y documentación. Sistemas de gestión para los documentos. Requisitos.
- AENOR, 2016. UNE-ISO 15489-1. Información y documentación. Gestión de documentos. Parte 1: Conceptos y principios.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y PONCE SOLÉ, J. (editores) (2015). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014*, de 9 de desembre; Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, pág. 362; Barcelona.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. & PÉREZ MONGUIÓ, J. M. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Cizur Menor: Thomson-Reuters-Aranzadi.
- GUICHOT REINA, E. (ed.) (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos. <https://doi.org/10.24965/real.v0i2.10200>.
- MATAS I BALAGUER, J. (2015). "Notes sobre les lleis de transparència", *Lligall, Revista Catalana d'Arxivística*, 38, 22-44. Accesible en: <http://www.arxiviers.com/index.php/documents/publicacions/revista-lligall-1/lligall-38-1/1520-2-1-notes-sobre-les-lleis/file> (última consulta: octubre de 2017).
- MOYANO COLLADO, J. (2015). "Gestión documental en un marco de transparencia y reutilización de la información". *Lligall, Revista Catalana d'Arxivística*, 38. Accesible en: <http://www.arxiviers.com/index.php/documents/publicacions/revista-lligall-1/lligall-38-1/1521-2-2-gestion-documental/file> (última consulta: octubre de 2017).
- ROBERTS, A. (2006). "Dashed Expectations: Governmental adaptation to transparency rules", en HOOD, C.; HEALD, D. (editores), *Transparency. The key to better governance?* Oxford University Press for The British Academy, pág. 107-126; Oxford. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0007>.

- RUIZ, V.; SOLER, J. (coord.); CAPELLADES, A.; CASADESÚS, A.; LOPERA, S. y MARIA, A. (2016). *Model de maduresa en gestió documental per a la transparència i la publicitat activa*. Associació Arxivers-Gestors documentals de Catalunya, pág. 52; Barcelona. Accesible en: <http://www.arxivers.com/index.php/documents/-associacio-1/1565-maduresa-en-gestio-documental-per-la-transparencia/file> (última consulta: octubre de 2017).
- STANDARDS AUSTRALIA, Australian Standard AS 4390-1996. Records Management.
- THURSTON, A. (2015). Right to Information. *Managing Records and Information for Transparent, Accountable, and Inclusive Governance in the Digital Environment: Lessons from Nordic Countries*. The World Bank, pág. 60; Washington. Accesible en: <http://www.irmt.org/wp2/wp-content/uploads/2015/07/Right-to-Information-Lessons-from-Nordic-Countries.pdf> (última consulta: octubre de 2017).
- TRONCOSO REIGADA, A. (ed.) (2017). *Comentarios a la ley de transparencia acceso a la informacion publica y buen gobierno*. Cizur Menor: Civitas.



Democracia y alta función pública en el marco intergubernamental del Estado español

Democracy and senior public officials in the intergovernmental framework of the Spanish State

Jorge Crespo-González
Universidad Complutense de Madrid
jrcrespog@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

El doctor Jorge Crespo-González es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En la actualidad además es vicedecano de asuntos económicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM y coordinador del área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Sus intereses científicos pivotan sobre la gobernanza y la gestión multinivel, función pública estratégica, función directiva y gestión de personas en las Administraciones públicas. Sus últimas publicaciones versan sobre “Coordinación intergubernamental vista por la alta función pública del Estado” (en *Política y Sociedad*, vol. 2, núm. 54, 2017, págs. 469-496), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración General del Estado” (en *Mundos emergentes: cambios, conflictos, expectativas*. Asociación Castellano-manchega de Sociología, 2015) y sobre *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel* (Instituto Nacional de Administración Pública de España, 2015).

RESUMEN

Mediante un marco teórico que incluye determinantemente el enfoque intergubernamental, y a través de una metodología que incorpora un importante trabajo empírico recientemente realizado sobre altos funcionarios generalistas de la Administración del Estado, se pretende exponer algunas conclusiones centradas en cómo dichos altos funcionarios ven la realidad intergubernamental española, algunos aspectos problemáticos y propuestas de mejora. De esta manera se realiza una aportación al estudio de la democracia desde las Relaciones Intergubernamentales en España, a partir de un actor crítico, la alta función pública, de cuyas percepciones y actitudes no disponemos de demasiada evidencia empírica.

PALABRAS CLAVE

Alta Función pública; Democracia; Relaciones Intergubernamentales; Administradores civiles del Estado; Administración pública abierta; Gobernanza.

ABSTRACT:

In this article, the author aims to present an intergovernmental analysis on high public function of the Spanish State, based on the premise that senior officials are a critical actor for the governance of societies and they constitute too a good instrument to know basic aspects of the democracy of states. The research methodology has incorporated an empirical work applied on the Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, the only collective of the Spanish General State Administration with a generalist dimension who participates in the formulation and implementation of intergovernmental

políticas. Besides that, research offers interesting data about geographical origin of the senior public officials in Spain; the need of promoting multilevel public career; and the roles of these officials on the complex Spanish State.

KEYWORDS

Public officials; Spain; Intergovernmental Relations; National Administration; Senior Public Service; Federalism; Governance.

SUMARIO

AGRADECIMIENTOS. INTRODUCCIÓN. 1. ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL. 1.1. FUNCIÓN PÚBLICA Y ALTA FUNCIÓN PÚBLICA. 1.2. ESTUDIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DESDE LA PERSPECTIVA INTERGUBERNAMENTAL. 1.3. QUÉ APORTAN LOS ESTUDIOS DESDE LAS RIG EN EL MARCO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA. 2. ASPECTOS INTERGUBERNAMENTALES CON IMPACTO REPRESENTATIVO RESPECTO DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. 2.1. PARTICIPACIÓN Y ROLES INTERGUBERNAMENTALES DE LOS ACE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MULTINIVEL EN ESPAÑA. 2.2. SOBRE E INFRARREPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO. EL CASO DE LOS ACE. 2.3. AGENDA PENDIENTE PARA MEJORAR LAS CAPACIDADES INTERGUBERNAMENTALES DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA. 3. CONCLUSIONES.

AGRADECIMIENTOS

El autor quiere reconocer expresamente la ayuda prestada para la realización del trabajo empírico por diversas instituciones, particularmente el Instituto Nacional de Administración Pública de España y la Asociación profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado. También está en deuda con los 110 altos funcionarios encuestados y/o entrevistados por su imprescindible contribución. Recuerda asimismo los muchos comentarios estimulantes recibidos desde el Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA) y el Departamento de Ciencia Política y de la Administración (UCM). Y, finalmente, no quiere dejar pasar la ocasión de agradecer las valiosas sugerencias proporcionadas por los revisores anónimos, así como las obtenidas en la presentación de una versión provisional de este trabajo en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Santiago de Compostela, octubre de 2017).

INTRODUCCIÓN

El presente análisis da cuenta de una investigación más amplia en que se analizó el rol intergubernamental de la alta función pública española, tomando como ejemplo a efectos de extracción de información el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado (ACE en lo sucesivo), único de los colectivos al servicio de la Administración general del Estado (AGE) español con carácter generalista y con funciones predirectivas y directivas directamente implicado en actividades con proyección multinivel¹.

La importancia de la alta función pública a efectos intergubernamentales ha sido puesta de relieve por la literatura científica estadounidense en la primera mitad del siglo xx (McCULLOCH 1965; o WEIDNER 1960). Más recientemente, otros autores han enfatizado sus funciones de acceso al centro político (AGRA-NOFF 1991), o las capacidades adhesivas y lubricantes para el sistema político (PARRY 2012 y 2004), pero la realidad es que los estudios de base empírica son la excepción y los que se focalizan en la gobernanza multinivel y las actitudes y percepciones de la función pública prácticamente inexistentes (CRESPO 2017).

¹ El trabajo empírico incorporó la respuesta a un cuestionario de 102 de sus miembros y la realización de múltiples entrevistas a académicos de la talla de Sabino Cassese, Manuel Arenilla o Mariano Baena del Alcázar. La fase de obtención de datos finalizó en el año 2016 y debemos agradecer la colaboración de la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado y del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Cuando en este estudio se aluda a la información extraída de las entrevistas, se citará incluyendo el término «ENTREV.» junto al apellido del entrevistado (por ejemplo, ENTREV. CASSESE).

Como excepción reseñable, caben citarse los trabajos realizados en el marco comunitario europeo que enfatizan la coordinación para la cohesión en el sector público del futuro (COCOPS, según abreviatura en lengua inglesa), en que hay una sección dedicada a las percepciones y experiencias sobre la reforma del sector público en España (ALONSO y CLIFTON, 2013), donde se trata sobre todo cómo ven el impacto de la Nueva Gestión Pública los altos funcionarios. Otro estudio relevante y reciente, de carácter comparativo, es el realizado por KURERUS y RODE (2016), centrado en el acceso y gestión de los altos funcionarios en las Administraciones centrales de 28 países europeos, pero sin dar datos de interés sobre el perfil intergubernamental de los mismos.

En este contexto, el presente trabajo pretende analizar y explicar qué posición y visión tiene la alta función pública del Estado, a través de los ACE, respecto de la participación de los burócratas españoles en la gobernanza española, en términos funcionales e institucionales. Aspecto de máximo interés, habida cuenta del contexto en que opera España (fuerte descentralización política interna y gran complejidad externa), así como del replanteamiento actual de aspectos democráticos vinculados al funcionamiento del Estado, su Administración y la política. El autor asume la importancia de considerar la Administración pública como un espejo de la sociedad a la que sirve, y en la que, por lo tanto, desde una perspectiva institucional y democrática, debería incluirse la diversidad y complejidad de la ciudadanía. El interés del asunto no es menor, dada la relevancia de la alta función pública para la generación de la cultura político-administrativa, para la conformación del liderazgo político y por la constatación de que de la alta función pública se nutren las élites públicas y privadas del país (ARENILLA, 2010 y 2014). Por ello, después de justificar el interés de analizar la alta función pública desde una perspectiva de RIG, y contando con la apoyatura del trabajo empírico desarrollado, el estudio se plantea varios objetivos específicos: en qué radica la importancia del trabajo multinivel de la alta función pública española; los roles que desempeñan los altos funcionarios de carácter generalista; qué impacto tiene la procedencia geográfica de la alta función pública y, si el mismo fuera considerado como negativo o disfuncional, qué acciones cabría emprender para mitigar ese sesgo territorial en el ingreso a la misma. A este fin, se subraya un elenco de actividades que permitiría reducir el sesgo representativo de índole territorial de la alta función pública de la AGE, destacándose el redescubrimiento de la movilidad interadministrativa.

En el desarrollo del estudio se comenzará por definir qué se considera como alta función pública, para posteriormente realizar un breve análisis sobre los estudios que conectan la misma con los aspectos intergubernamentales o multinivel, con el fin de destacar aquellos aspectos en que la alta función pública influye sobre la gobernanza española. A continuación, se plantearán algunos sesgos representativos que afectan a la alta función pública del Estado, destacando los territoriales y la agenda pendiente desde una perspectiva práctica para mitigarlos. Y finalmente se extraerán algunas conclusiones, no siendo la menor la necesidad de reforzar los elementos representativos de la alta función pública del Estado como contribución para mejorar la calidad de la democracia en España.

1. ALTA FUNCIÓN PÚBLICA Y ANÁLISIS INTERGUBERNAMENTAL

Antes de concretar algunos de los sesgos a efectos de representatividad, es imprescindible definir qué se entiende por función pública, así como el estado del conocimiento sobre la misma desde una perspectiva intergubernamental.

1.1. Función pública y alta función pública

El concepto de «función pública» tiene una dimensión funcional y otra personal. La primera se desprende del sustantivo «función», y alude a la actividad a través de la cual los miembros de una sociedad articulan procedimientos para garantizar la cohesión y reproducción social, así como para garantizar las relaciones y el control entre los distintos poderes del Estado, tanto entre sí como respecto de los ciudadanos. La segunda, que es la que más interesa a efectos de este trabajo, alude al elemento humano que, dependiendo de la sociedad y al servicio de ella, labora en el marco de la Administración. Esta concepción de la función pública en tanto colectivo humano debe matizarse, pues si bien todos los recursos humanos o empleados públicos tienen alguna conexión con el poder público por el mero hecho de trabajar en la Administración, lo cierto es que algunos de ellos, individualmente u organizados en colectivos o cuerpos, son los que ejercen el poder

administrativo al máximo nivel, y es en ellos en los que se centra este trabajo, singularmente en el Cuerpo de Administradores Civiles del Estado (ACE), los antiguos Técnicos de Administración Civil (TAC)

La alta función pública históricamente se ha identificado con una fuerte cualificación y profesionalización, así como con una posición elevada en el sistema político-administrativo. A efectos operativos, y siguiendo la tradición de los estudios sobre burocracia en España, se ha optado por identificarla con el segmento de funcionarios que forman parte de los cuerpos superiores (que exigen titulación universitaria de carácter superior en el acceso) y que desempeñan funciones estratégicas en la AGE (BAENA, 1988), ya sea por su participación en la formulación de políticas y/o implantación de las mismas, como por su posición central en el entramado de interacciones que vincula a la política con la sociedad a través de la Administración. Entre los colectivos que forman parte de la alta función pública española de la AGE destaca el Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, cuyas funciones tienen un claro compromiso multinivel, y sobre el que se ha aplicado el trabajo empírico en esta investigación.

1.2. Estudios de la función pública desde la perspectiva intergubernamental

Respecto del estado del conocimiento científico sobre la función pública en España cabe apreciar que se cifran por cientos las monografías y artículos de revistas especializadas en que se trata el asunto, aunque sin embargo el tratamiento de la misma desde la Ciencia Política y de la Administración no es tan abundante y desde una perspectiva intergubernamental es escasa y fragmentaria, alcanzando cuando se trata el asunto a describir algunos aspectos del complejo entorno que afecta al personal público, pero sin darle (salvo excepciones) un desarrollo propio y profundo en términos institucionales ni de capacidades que debe el personal público incorporar.

El análisis de la bibliografía seleccionada constata que los estudios que dan una relevancia macro o institucional a la función pública son la excepción y que, sin embargo, predominan (como en el universo del que son muestra) los realizados bajo parámetros jurídicos o de mera gestión de personal. Lo que permite afirmar que, salvo las excepciones a que después se hará mención, los estudios en el pasado inmediato y en la actualidad sobre empleo público en España se centran en el análisis de los modelos comparados, el acceso y la selección, la formación, la carrera, el sistema retributivo, la buena administración y ética, el desempeño, eficacia y eficiencia, la gestión por competencias, el impacto del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), la dirección pública profesional y el impacto de la crisis económica (CRESPO 2015b, 34). Y que ello pone de manifiesto la necesidad de nuevos estudios multidisciplinarios en que, sin menosprecio de los aspectos instrumentales, se reconozca y ponga en valor la importancia de la función pública en tanto elemento estructuralmente necesario para la sociedad, arraigado en las instituciones del Estado, y que por añadidura se acompañen del impacto que la gobernanza actual imprime a nuestra democracia (CRESPO, *ibidem*: 33).

En este contexto, la aportación desde las Relaciones Intergubernamentales (RIG) es especialmente interesante y conecta naturalmente con las preocupaciones de la gobernanza multinivel en que la gestión de los asuntos públicos se sustancia en nuestros días.

Como es conocido, las RIG constituyen un enfoque analítico que nace en EEUU en los años 30 del pasado siglo y que hace énfasis en el estudio del funcionamiento de los Estados a partir de cómo se sustancian las relaciones entre unidades de gobierno y administración de los distintos niveles de gobierno, dando por lo tanto especial relevancia no tanto a las categorías más o menos rígidas del Derecho Público como a aspectos dinámicos tales como la interacción entre actores públicos en un contexto de participación multidireccional y fluida, y en que cobran especial interés las reflexiones y técnicas para comprender y encarar el conflicto, la cooperación, la coordinación y la negociación.

Las RIG incorporan unas pautas de análisis en las que el factor humano tiene una consideración especial, como se desprende de la obra de uno de los clásicos (ANDERSON, 1960), que además de expresar que la gestión y administración intergubernamental debe formularse necesariamente en términos de relaciones y conductas humanas, concreta el atractivo de estudiar aspectos como el número y variedad de funcionarios públicos intervinientes, la intensidad y regularidad de los contactos entre ellos, o la importancia de las acciones y actitudes de los funcionarios. El interés de estos aspectos ha sido realzado por la literatura científica; por ejemplo, CHO destacó la importancia de las actitudes y acciones de los oficiales públicos, pues cómo ven y perciben ellos el sistema político en acción es una dimensión importante en términos intergubernamentales, aunque también lamenta que no haya demasiada investigación empírica y sean escasos

los hallazgos (CHO 2007, 51). Sin duda, este autor tenía muy presente que desde los estudios empíricos estadounidenses de mediados del siglo pasado, impulsados desde la Universidad de Minnesota, no ha habido aportaciones relevantes con base empírica.

La estela de ANDERSON ha sido seguida por otros autores, entre los que cabe destacar a los siguientes, sin ánimo de exhaustividad, por ser aquellos que han generado las aportaciones sobre las que pivota el debate a nivel internacional.

Por una parte, WRIGHT (1978 y 1997), quien además incorpora un sugestivo esquema para clasificar a los Estados de acuerdo con la tipología de relaciones que se producen entre los diferentes niveles de gobierno, definiendo básicamente 3 posibilidades: modelo inclusivo, separado y superpuesto. Por otra, AGRANOFF, cuya obra es rica en alusiones a la importancia del empleo público en el marco de las RIG (sin olvidar que en el ámbito norteamericano se incluye dentro del mismo al personal público procedente de designación política y nombramiento) y que asignó a los empleados públicos la importante función de acceder al centro político mediante sus grupos de especialistas funcionales, las élites locales y los funcionarios de nivel nacional. Asimismo, incluyó como enfoque emergente de investigación la conducta de los participantes en las RIG, y expresamente a los empleados públicos (AGRANOFF, 1991: 26).

Otro estudioso de la importancia de la función pública a nivel intergubernamental es PARRY, quien analiza el *Civil Service* británico y plantea una muy interesante conclusión: que la alta función pública es un factor que puede potencialmente favorecer unas buenas RIG en Reino Unido, pues incorpora funciones lubricantes y adhesivas sobre el sistema político-administrativo (PARRY 2012), aspecto al que sin duda podría añadirse el argumento proporcionado por STEIN (1984) al apuntar que las RIG y el gobierno mejorarían si se impulsaran carreras multinivel para los empleados públicos. Finalmente, y en la línea de ponderar la importancia de la función pública cabe citar el planteamiento de VERKUIL (2015), que la visualiza como una infraestructura humana que permite a las sociedades reaccionar ante situaciones críticas con una mejor y mayor resiliencia.

Los estudios de la función pública desde una perspectiva intergubernamental en España son escasos y se han ocupado preferentemente del reparto y negociación de competencias, del marco general de cooperación y coordinación, la futura forma del Estado español, la financiación autonómica o el análisis multinivel de alguna política pública concreta (véase las temáticas sobre las que versan los estudios intergubernamentales en España en COLINO 2012). Merece su consulta, por ejemplo, a tales efectos los elaborados por ALDA (2010) y SANIGER (2005), sobre el cambio político, evolución y disfunciones de las RIG en España, o sus dimensiones institucionales (ALDA, CICUÉNDEZ y RAMOS, 2006). Pero, como se ha señalado, son excepción los que se centran en los actores críticos sustantivando entre éstos a la función pública, lo que no impide que cada vez son más los autores que, de manera directa o indirecta, plantean la necesidad de que los análisis intergubernamentales incorporen la función pública como elemento explicativo del funcionamiento del Estado (por ejemplo, GARCÍA MORALES, 2006: 10), o por la importancia que el modelo relacional entre políticos y funcionarios tiene para la configuración y adopción de decisiones políticas, así como para su ulterior implantación (ARENILLA, 2010: 53-54).

Asumiendo lo anterior, en los últimos años se constata en España un incremento de la preocupación sobre los actores en general, y sobre la alta función pública en particular, junto con el respaldo de análisis empíricos, entre estudiosos españoles. Primeramente, es de interés el trabajo elaborado por RUANO et al. (2014) que analiza el ciclo selectivo del personal de la AGE, centrándose en aquellos cuerpos cuyos procesos selectivos son gestionados desde el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), entre los que se halla el de ACE; de dicho trabajo merecen retenerse especialmente los datos obtenidos respecto de la procedencia territorial de los ACE, que junto con los proporcionados por ALVAREZ (1980), nos permitieron extraer conclusiones sobre la inalterable sobre-representación de Madrid y las comunidades mesetarias, frente a las periféricas, en un estudio que versó sobre el pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la AGE (CRESPO, 2015c). En segundo lugar, merece mención la obra publicada por DE LA PEÑA et al. (2015), sobre la dinámica de funcionamiento y los valores y la percepción de los agentes políticos y técnicos en las conferencias sectoriales entre 2001-2012, pues aunque el análisis se focalice en la participación en un instrumento de cooperación (las conferencias sectoriales), se otorga cierto protagonismo a la alta función pública. Y finalmente, debe destacarse muy singularmente la obra coordinada por ARBÓS (2009), sobre la posición de los actores en las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico, la cual alude con frecuencia a las aportaciones que los funcionarios hacen a las mismas, por su participación esencialmente en la preparación técnica de las reuniones de los órganos de cooperación. Asimismo, dicha obra

incorpora varias páginas sobre la capacitación de los empleados del Estado para asumir favorablemente y con visos de éxito las nuevas funciones que el entorno intergubernamental les depara.

1.3. Qué aportan los estudios desde las RIG en el marco de la Ciencia Política y de la Administración española

Los estudios de la función pública desde las RIG se combinan bien con los establecidos desde la perspectiva politológica de la Ciencia de la Administración española. Tal como destaca ARENILLA (2016), hay una fértil línea de investigación destinada al estudio de la burocracia y las élites administrativas (por ejemplo, BAENA, 1999; PARRADO, 1996; ROMÁN, 1997; RUANO et al., 2014), de donde se extraen valiosas conclusiones respecto de su posición en el sistema y estructura de poder españoles y se establece un nexo necesario entre sociedad, Estado y democracia a través de la alta función pública.

No en vano, se estima que la alta función pública forma parte del conjunto decisional político (ARENILLA, 2010), tanto por las funciones que desempeña, como por las importantes relaciones de intercambio, influencia mutua y solapamiento entre los colectivos de altos funcionarios y políticos. De manera que se mantiene que analizar la alta función pública dista de ser un mero ejercicio técnico por su posición (funcional y/o personal) en el entramado o grupo de poder que adopta las decisiones conformadoras, lo que además de justificar su estudio implica su conexión con importantes aspectos institucionales, y particularmente las relaciones en tanto nexo conector indispensable entre ciudadanía, democracia, Administración y Estado.

Si, como indican las evidencias, lo anterior es cierto, analizar empíricamente el rol de los directivos públicos y altos funcionarios en un sistema político incorpora un interés hasta ahora poco estudiado, y debe considerarse su conexión con aspectos institucionales y democráticos de base, de lo que se derivan importantes interrogantes; un ejemplo de los mismos sería si el acceso al empleo público a través de esos colectivos no prefigura directa o indirectamente la participación en las decisiones políticas conformadoras, y si esto fuera así, entonces se impondría la necesidad de reflexionar sobre los sesgos asociados al acceso desde una perspectiva socio-económica pero también desde una perspectiva territorial, máxime en un Estado, como el español, con fuertes sensibilidades respecto del rol e identidad de la AGE. Lo anterior hace emerger una cuestión central, de gran interés político y científico en palabras de ARENILLA (2014: 28): la representatividad de la función pública respecto de la sociedad a la que sirve, impactada por sesgos territoriales, socio-económicos y educativos entre otros.

2. ASPECTOS INTERGUBERNAMENTALES CON IMPACTO REPRESENTATIVO RESPECTO DE LA ALTA FUNCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO

El debate sobre la alta función pública a efectos institucionales no puede omitir ejes de reflexión como los siguientes: su grado de politización, su apertura a los ciudadanos y orientación a las competencias profesionales y, finalmente, su carácter representativo de la sociedad. Respecto de este último vector, y centrado en los aspectos intergubernamentales, esta parte pretende responder a las preguntas siguientes: ¿son importantes las funciones multinivel de la alta función pública española?, ¿cuáles son los roles que despliegan los ACE como exponentes de esa alta función pública? ¿qué importancia tiene la procedencia geográfica de la alta función pública en su desempeño? ¿qué pasos podrían impulsarse para mitigar los efectos disfuncionales de una procedencia geográfica de la alta función pública desequilibrada?

2.1. Participación y roles intergubernamentales de los ACE en las políticas públicas multinivel en España

En el trabajo empírico, se solicitó información a los ACE sobre la relevancia de sus funciones intergubernamentales y los principales roles que asumían respecto de las políticas multinivel en España.

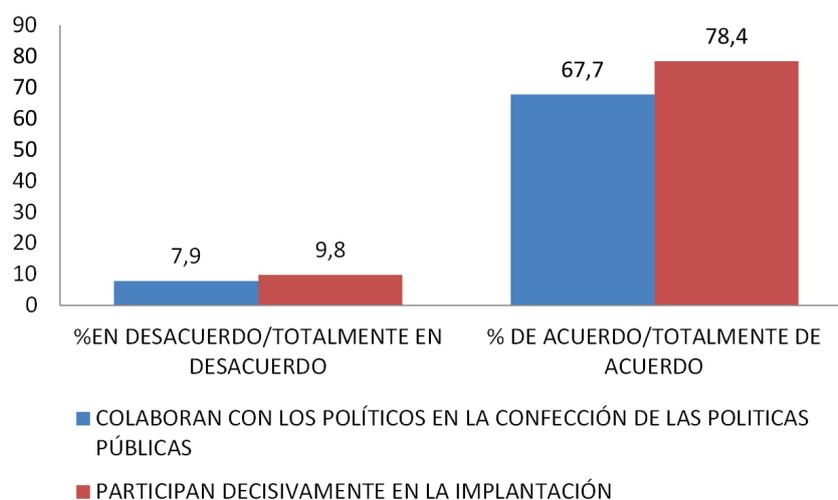
Primeramente, y antes de caracterizar las principales funciones de los ACE desde el punto de vista intergubernamental, se les interrogó por su percepción del grado en que dicho colectivo colabora funcionalmente, junto a los políticos, en la confección de las decisiones públicas y, asimismo, en la implantación de las decisiones públicas con impacto autonómico. Con lo primero, se trataba de constatar la medida en que

los ACE intervienen en lo que el profesor BAENA (1988: 441) denomina «veto decisorio» de la burocracia; y con lo segundo, en lo que el mismo profesor califica como «veto paralizante» o ejecutorio.

Respecto de su participación en la confección de decisiones, los datos plantean que los ACE respaldan la afirmación de que los mismos colaboran decisivamente con los políticos en la confección de las decisiones públicas con incidencia autonómica (67,7% de acuerdo y totalmente de acuerdo, frente al 7,9% en desacuerdo y totalmente en desacuerdo)².

Algo similar puede establecerse respecto de la afirmación relativa a que las funciones de los ACE son decisivamente necesarias para implantar decisiones públicas del Estado con repercusión autonómica (78,4%, vs. 9,8%).

GRAFICO 1. PARTICIPACIÓN DE LOS ACE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MULTINIVEL



Fuente: elaboración propia.

Una vez destacada la importancia de las funciones de los ACE con implicaciones autonómicas, el foco se puso en **los roles que, de acuerdo con su experiencia, pueden adoptar los altos funcionarios en ejercicio en un escenario multinivel**. La pregunta se inspiraba en el estudio clásico realizado por ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981) que mediante un examen comparado entre seis países (EEUU, Reino Unido, Alemania, Países Bajos, Francia e Italia), puso en evidencia, entre otros aspectos, los diferentes roles político-administrativos que intervienen en los procesos decisorios. La aplicación de los diversos roles confeccionados en la investigación de ABERBACH y al. al colectivo de los ACE concretó que los principales con los que se identifican son los siguientes: el de técnico que ejerce una competencia (89,2%); el de garante de la imparcialidad del Estado (87,3%); el de ideadores y formuladores de nuevos programas (71,6%) y el de expertos legales (68,6%). Sin embargo, los que cuentan con menor apoyo son aquellos que implican una adopción partidaria o de interés a instancia de parte, quedando claramente establecido su falta de apoyo, por ejemplo, al rol partidista (2,9%), al de patrocinio de intereses (5,9%) y al de bróker, que negocia intereses diferentes (15,7%). Lo que significa que el colectivo estudiado interpreta sus expectativas de actuación en términos ligados a la competencia técnica y jurídica, pero también respecto de los valores básicos del servicio público (neutralidad e imparcialidad), sin despreciar aspectos creativos (rol de ideadores y formuladores) los que facilitan la interacción (facilitadores y mediadores). La significativa, aunque no determinante ni apabullante, relevancia otorgada a los roles relacionados con la interacción en tanto facilitadores y mediadores entre las demandas ciudadanas, territoriales y otros actores críticos como instrumento de canalización hacia el poder político, contrasta con una visión conformista de carácter tecnocrática, fundada en una visión de sus responsabilidades en torno a la competencia técnica y la garantía de la imparcialidad del Estado.

² En lo sucesivo para favorecer la comparación se opta por presentar los datos agrupados de las respuestas «De acuerdo y totalmente de acuerdo» vs. «En desacuerdo y totalmente en desacuerdo», no citándose las indiferentes.

TABLA 1. ROLES QUE SE CONCRETAN EN EL EJERCICIO PROFESIONAL DE LOS ACE

ROLES	%
El rol técnico de expertos que ejercen una competencia	89,2
El rol de patrocinio de intereses	5,9
El rol de agente (bróker), que negocia intereses diferentes	15,7
El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos	52
El rol partidista, que defiende una posición política bien clara	2,9
El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas	71,6
El rol de garante de la imparcialidad del Estado	87,3
El rol de expertos legales	68,6
El rol de defensor cívico que protege los derechos de la colectividad	42,2
Otro	1,0

Elaboración propia a partir de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981).

Llegados a este punto, y como anticipo de la importancia que se otorga en la investigación a **la procedencia geográfica de los altos funcionarios**, se indagó sobre si dicho origen geográfico podía tener influencia en el ejercicio de los diversos roles expresados anteriormente. Los resultados sugieren que los ACE dan una importancia relativamente baja a la relación existente entre origen del miembro y la mejora en la función o rol desempeñado. En efecto, en ningún caso supera el 50% aquellos que indican que esa relación podría mejorar su rol de garantes de la imparcialidad (45,1%), de facilitadores y mediación entre grupos (41,2%) y de ideación y formulación de políticas (33,3%), mientras que son muchos menos los que plantean que dicha relación mejoraría el ejercicio del rol partidista (2,9%), de patrocinio de intereses (10,6%), así como el de técnico ligado a la experticia (17,6) y a las leyes (13,7%). Estos resultados son coherentes con la escasa simpatía que, a tenor de las respuestas abiertas, suscita asociar criterios geográficos a las pruebas de selección en los altos cuerpos de la función pública del Estado, y que además se ve confirmada con los resultados extraídos de las entrevistas en profundidad.

TABLA 2. ¿FACILITA EL ORIGEN GEOGRÁFICO EL EJERCICIO DE LOS ROLES CON DIMENSIÓN INTERGUBERNAMENTAL?

ROLES	% Origen geográfico facilita...	% General anterior
El rol técnico de expertos que ejercen una competencia	17,6	89,2
El rol de patrocinio de intereses	10,8	5,9
El rol de agente (bróker), que negocia intereses diferentes	17,6	15,7
El rol de facilitadores, que median entre intereses de grupos	41,2	52,0
El rol partidista, que defiende una posición política bien clara	2,9	2,9
El rol de ideadores y formuladores de nuevos programas	33,3	71,6
El rol de garante de la imparcialidad del Estado	45,1	87,3
El rol de expertos legales	13,7	68,6
El rol de defensor cívico que protege los derechos de la colectividad	26,5	42,2
Otro	21,6	1,0

Elaboración propia a partir de ABERBACH, PUTNAM y ROCKMAN (1981).

Y finalmente, y buscando concretar los **ámbitos en que se sustancia la participación intergubernamental** de las funciones que desarrollan los ACE, se les solicitó que señalasen las opciones pertinentes de acuerdo con la experiencia de cada cual en el cuerpo. Se buscaba destacar el espacio orgánico y funcional de cooperación existente en nuestro país y la contribución a su funcionamiento por parte de los ACE. Las respuestas sugieren el compromiso del cuerpo con la gobernanza multinivel de España. Su participación en asuntos intergubernamentales o con contenido intergubernamental se muestra especialmente clara e influyente sobre el colectivo de los políticos, ya sea en la elaboración de respuestas a preguntas parlamentarias (63,4%), o en la co-elaboración de actos normativos (61,4%), o directamente en tareas de asesoramiento (43,6%); también es muy relevante en lo relativo a la gestión de las políticas públicas, pues un porcentaje significativo dice haber participado en la implantación de las mismas con impacto intergubernamental (57,4%), o en su evaluación (41,6%). Aunque de manera no mayoritaria, también es muy frecuente su participación en las conferencias sectoriales (46,5%) y en las conferencias bilaterales (35,6%). En las respuestas a la pregunta abierta dentro del cuestionario se proporcionó una de las claves para comprender la importante influencia de los altos cuerpos sobre los políticos en asuntos intergubernamentales: «Los funcionarios deberíamos quedarnos en un nivel técnico y neutral. El problema es que, en ocasiones, la preparación de nuestros políticos es tan nefasta que la aportación de los funcionarios se convierte en más importante y vinculante. Eso, evidentemente, varía según el gobierno y la preparación de sus miembros».

TABLA 3. DIMENSIONES EN QUE SE SUSTANCIA LA PARTICIPACIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LOS ACE

DIMENSIONES	%
He participado en conferencias sectoriales o en sus órganos preparatorios	46,5
He participado en conferencias bilaterales o en sus órganos preparatorios	35,6
He participado en la redacción de respuestas parlamentarias con contenido intergubernamental	63,4
He asesorado a órganos políticos sobre asuntos intergubernamentales	43,6
He participado en la elaboración de actos normativos con impacto intergubernamental	61,4
He participado en la implantación de normativa con impacto intergubernamental	57,4
He participado en la evaluación de políticas públicas intergubernamentales	41,6
Otro	13,9

Fuente: elaboración propia.

2.2. Sobre e infrarrepresentación autonómica en la alta función pública del Estado. El caso de los ACE

Como ya se ha señalado, el análisis de la procedencia geográfica de los miembros de la alta función pública de la AGE tiene mucho interés, pues es un aspecto que puede facilitar las relaciones (formales e informales) entre niveles de gobierno, y modificar las visiones y las actitudes de los ciudadanos ante ella, lo que también genera legitimidad e identificación con la actuación pública.

Ya en otro estudio (CRESPO, 2015c) se demostró que respecto de la procedencia geográfica de los TAC/ACE en perspectiva histórica cabe destacar la persistencia de la fuerte sobrerrepresentación histórica de la región madrileña, así como de Castilla y León, y la mejoría en los últimos años en la representación de Galicia, Asturias y Aragón. Sin embargo, sorprendían entre las infrarrepresentadas Cataluña, que partiendo de una base débil en los años 60 y 70, no solo no ha mejorado sino lo contrario a lo largo del tiempo. Lo mismo puede decirse de Extremadura, Navarra y Canarias.

A esos efectos, asombra que a pesar de los años transcurridos desde que se realizaron los primeros estudios sobre el origen geográfico de los funcionarios de la AGE (ALVAREZ, 1980), y del alto grado de descentralización política alcanzado por el Estado español, no se haya conseguido reducir o minorar significativamente el sesgo, fundamentalmente madrileño y mesetano, de la procedencia geográfica de los altos funcionarios, como demuestra el caso de los ACE. Indagar sobre este aspecto, sus causas y posibles soluciones, nos parece esencial y por ello en el trabajo empírico se incorporaron unas preguntas para intentar aclarar los motivos de la sobrerrepresentación e infrarrepresentación de los originarios de unas CCAA sobre otras, si se considera relevante el fenómeno y por qué, y alguna posible solución al asunto.

Respecto de las causas de la sobre-representación, se destacó en la encuesta la importancia de la ubicación geográfica de los preparadores y la reproducción profesional entre padres e hijos por tradición familiar. Esos aspectos fueron respaldados por las entrevistas, donde también se aludió a la necesidad de mejorar las condiciones laborales de los ACE en el territorio, la cultura pública de la Comunidad Autónoma y la existencia de sectores productivos alternativos. Curiosamente, no se otorga gran importancia a tener cerca centros formativos de educación superior que oferten titulaciones apropiadas, aspecto históricamente realizado por la literatura. En lo relativo a la infra-representación, la encuesta plantea un apoyo mayoritario a la opción que subrayaba la importancia de disponer de una Administración pública autonómica amplia y diversificada que oferta puestos similares a los ACE, y un apoyo muy significativo a la de no disponer de preparadores adecuados para este tipo de proceso selectivo, motivos históricos, la baja identificación ciudadana en esos territorios con el Estado, o disponer de sectores productivos alternativos. En las entrevistas, se refuerza lo expresado en la encuesta y se incluyen aspectos nuevos, como por ejemplo la relevancia del localismo y falta histórica de movilidad laboral en determinados territorios o la muy sugerente explicación expresada por el profesor CASSESE fundada en la existencia de diferentes subculturas territoriales, con mayor gusto hacia la función pública según su grado de idealismo y pragmatismo. También este profesor relaciona claramente el desarrollo económico territorial con una menor atracción hacia la función pública y matiza que lo importante no es tanto el origen de la alta función pública como que ésta no represente los intereses del país.

Por otra parte, se solicitó la opinión de los ACE respecto de la importancia de la procedencia geográfica de las personas que trabajan en los altos cuerpos de la AGE. Los resultados muestran la división existente en el colectivo respecto del asunto. En el caso que nos ocupa, aunque no son desdeñables las respuestas otorgadas al reconocimiento de la importancia del origen geográfico de los altos funcionarios, ya fuera porque la Administración debe ser un espejo de la sociedad a la que sirve (48%), o porque puede mejorar las relaciones de cooperación entre el Estado y las CCAA de procedencia (42,2%), no se destacan en exceso de las que apoyan no darle trascendencia, ya sea por no considerar la procedencia geográfica relevante desde un punto de vista funcional (39,2%), ni representativo (33,3%). Las respuestas a la pregunta abierta, ya reseñadas anteriormente, muestran en general desconfianza a favorecer cupos, de cualquier tipo, pero particularmente el territorial, en una función pública nacional que debe regirse por los criterios constitucionales ya citados. Lo mismo cabe agregar de la información obtenida de las entrevistas. Aunque algunas personas entrevistadas mostraron un cierto grado de comprensión ante el fenómeno defendiendo una «mirada favorable» hacia el área geográfica de procedencia por parte de los funcionarios en Italia (ENTREV. CASSESE) y que una mejor equi-representación podría redundar en mejorar la sensibilidad ante determinados problemas (ENTREV. FERRANDIZ), en términos generales no se concede al asunto una gran relevancia e incluso se entrevén peligros. De esta manera, se mantiene que más que el aspecto territorial se consideran importantes los aspectos sociales que afectan a la igualdad, tales como el déficit de representación social (infra-representación de clases bajas y medias en la alta función pública y sobre-representación de las bajas en los puestos de menor nivel orgánico y/o funcional (ENTREV. FERRANDIZ). Asimismo, y después de restar sentido a una mejor representación de los originarios de determinados territorios en una función pública que debe regirse por los criterios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, se alerta de que «allí donde se dan discriminaciones positivas a favor de etnias u otras minorías (por ejemplo, en los Balcanes), la OCDE ha verificado un deterioro de la calidad de las decisiones públicas» (ENTREV. SANCHEZ-BEATO).

TABLA 4. ¿ES IMPORTANTE EL ORIGEN GEOGRÁFICO DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA AGE?

Sí, pues la Administración debe ser un espejo de la sociedad a la que sirve	48,0%
Sí, pues los empleados públicos son un nexo privilegiado entre la política y la sociedad	27,5%
Sí, pues mantienen una especial sensibilidad a la hora de captar las necesidades de la Comunidad Autónoma de procedencia	33,3%
Sí, pueden mejorar las relaciones de cooperación entre el Estado y su Comunidad Autónoma	42,2%
No. No considero relevante desde el punto de vista funcional el origen geográfico de los empleados públicos	39,2%
No. No considero relevante desde el punto de vista representativo el origen geográfico de los empleados públicos	33,3%
Otro	5,9%

Fuente: Elaboración propia.

2.3. Agenda pendiente para mejorar las capacidades intergubernamentales de la Alta Función Pública

En los últimos años existe un debate académico y profesional sobre las capacidades y competencias que deben atesorar los altos funcionarios y la función pública directiva para poder responder a los desafíos del entorno y las necesidades de la ciudadanía. Aunque el debate no es nuevo y ha contado con contribuciones sustantivas en otros momentos (PRATS, 2005), en los últimos meses ha tomado vigor con las aportaciones, por ejemplo, de MAPELLI et al. (2017), del CLAD (2016) y de CRESPO (2015a).

Para el caso español, se estima que la situación de la alta función pública del Estado es francamente mejorable en lo relativo a las competencias intergubernamentales o de gestión relacional. Dos ejemplos pueden ilustrar la situación: por una parte, la procedencia geográfica de la alta función pública a través de la de los ACE; por otra, la escasa importancia otorgada a la movilidad inter-administrativa por las autoridades político-administrativas.

En lo que concierne la procedencia geográfica, sorprende, como ya fue señalado, que a pesar de la descentralización política acaecida en España en las últimas décadas, el origen geográfico de los ACE siga procediendo muy mayoritariamente del centro e interior del país, en tanto que las regiones de la periferia (y singularmente Cataluña) arrastran una infrarrepresentación histórica (RUANO, 2014; CRESPO, 2015c). Esta conclusión es relevante pues se parte de la consideración de que la Administración y función pública deben tender a representar la realidad social por motivos de legitimidad institucional y de resultados, lo que afecta necesariamente al sistema selectivo y a los fundamentos y capacidades sobre las que se asienta. Los encuestados consideran adecuados de manera muy mayoritaria (74,5%), frente a un escaso porcentaje que defiende lo contrario (5,9%), los principios sobre los que reposa el proceso selectivo que les permitió el acceso al cuerpo, resultados coherentes con los publicados recientemente en RUANO (2014). No obstante, también dispone de un apoyo significativo la posibilidad de su enriquecimiento para incluir en mayor medida la diversidad social y favorecer una mejor representación de todas las clases sociales (38,2%) así como para incorporar en mayor medida la diversidad territorial (9,8%). Entre los cambios a acometer debería considerarse reducir o minorar significativamente el sesgo, fundamentalmente madrileño y mesetario, de la procedencia geográfica de los altos funcionarios, como demuestra el caso de los ACE. Las entrevistas en profundidad, en general, respaldan los resultados de la encuesta, aunque en algunos casos traslucen escepticismo con el conformismo general o incluso proponen reformas de calado para afrontar, entre otros aspectos, todos los sesgos relativos al sistema selectivo, ya radiquen en aspectos socioeconómicos, étnicos, territoriales o discapacidades (ENTREV. ARENILLA). Otros entrevistados plantearon la necesidad de que la AGE no pierda la capilaridad en el territorio desde un punto de vista funcional e institucional (ENTREV. PÉREZ CRUZ) y que la función pública del Estado, con independencia de su origen y donde se encuentre ubicada, sea representativa del conjunto del país (ENTREV. CASSESE).

En el trabajo empírico se obtuvieron propuestas sobre cómo, según los ACE, podría mejorarse la representatividad autonómica en el cuerpo para aquellas CCAA cuyos ciudadanos se encuentran infra-representados en relación al peso poblacional relativo de las mismas en el conjunto del Estado. La respuesta más destacada, con gran diferencia con el resto, fue la que aludía a intervenir en la fase de reclutamiento o atracción de candidatos a las pruebas, haciendo especial énfasis en las CCAA infra-representadas (77,5%), seguida a gran distancia por la realización de las pruebas de selección de manera territorializada en las diferentes CCAA (22,5%). Sin embargo, fueron inapreciables las respuestas que indicaron que mejoraría la situación mediante la modificación del contenido de las pruebas de selección, incluyendo más contenidos autonómicos (5,9%) o a través de la reserva de cupos o cuotas a las CCAA de acuerdo con su peso demográfico (1%). Muy significativo, comparativamente, fue el apoyo a «Otros» (23,5%), lo que obliga a analizar cuidadosamente las respuestas a la pregunta abierta final de este epígrafe, así como las entrevistas realizadas.

TABLA 5. CÓMO MEJORAR LA REPRESENTATIVIDAD EN EL CUERPO DE ACE DE LAS CCAA INFRA-REPRESENTADAS

POSIBLE SOLUCIÓN	%
Mejorando el reclutamiento (atracción de candidatos) en las CCAA menos representadas	77,5
Modificando el contenido de las pruebas de selección, incluyendo más contenidos autonómicos	5,9
Realizando las pruebas de selección en las CCAA	22,5
Reservando cupos o cuotas a las CCAA y ciudades autónomas de acuerdo con su peso demográfico	1,0
Otro:	23,5

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas a la pregunta abierta incluyen nuevas posibilidades. Por una parte, se plantea la posibilidad de anclar a los ACE en la estructura periférica del Estado, con mejores condiciones profesionales y retributivas, lo que permitiría dar a conocer el cuerpo y difundir con un programa específico las funciones que realiza; por otra, la incentivación del conocimiento de otras lenguas españolas además del castellano. Y finalmente, mejorar la difusión de la oferta de empleo público, potenciar el sistema de becas y la comunicación y colaboración con las escuelas de función pública y universidades autonómicas. En esta línea, coincidente con recientes publicaciones que dan cuenta de la preocupación por parte del colectivo de la selección de ACE y de directivos públicos (por ejemplo, MAPELLI et al., 2016), es reveladora la siguiente aportación:

«Resulta urgente mejorar los mecanismos para la difusión de la oferta de empleo público por parte de la DG de Función Pública; convocar y dotar adecuadamente becas para la preparación de los procesos selectivos al A1 para asegurar la representatividad social y geográfica de nuestra función pública superior; explorar todas las posibilidades que brinda la adaptación al espacio europeo de educación superior de nuestras titulaciones y las fórmulas de colaboración con las escuelas de función pública superior de la Administración General del Estado».

Respecto de las entrevistas, se insiste con carácter general en la necesidad de intervenir antes en otros aspectos y no en los criterios que sustentan el proceso selectivo en la Administración. Se enfatiza en la posibilidad de mejorar la fase de reclutamiento, entendida como el proceso de atracción de ciudadanos a los procesos selectivos mediante una mejor difusión de la Oferta de Empleo Público, en el establecimiento de un sistema de becas para ciudadanos con menos recursos que pudieran tener mayor sensibilidad territorial o impartiendo clases de apoyo en algunas CCAA (ENTREV. SANCHEZ-BEATO), lo que tendría un doble impacto: mitigaría el sesgo socioeconómico y también el territorial (ENTREV. FERRANDIZ). En la misma línea, y a pesar de expresar que antes de aplicar cupos territoriales hay que pasar por otras fases, se precisa que, para conseguir una democracia de calidad y una función pública en consonancia, se requiere intervenir en la cultura sociopolítica. En ese sentido, y aunque suele utilizarse la excusa de la tradición, ésta debe cambiar.

«Hay que atacar las diferentes barreras: educativas, socioeconómicas, territoriales y las propias del modelo de selección (las técnicas, que incorporan y perpetúan los sesgos). Para esto último, en el tema territorial, planteo realizar alianzas con universidades y escuelas territoriales, ofertar prácticas en la AGE relacionadas con esos centros de formación y para ciudadanos de esos territorios, proporcionar ayudas, etc. También es necesario cambiar la filosofía del modelo. En un modelo de competencias debe cambiar la manera de ver y gestionar el talento y las capacidades» (ENTREV. ARENILLA).

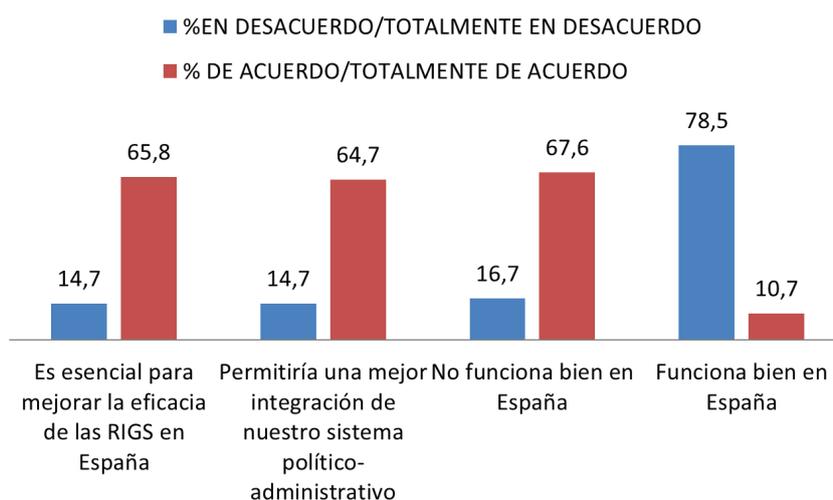
Las opiniones contrarias a los cupos territoriales son frecuentes e incluso amplían el foco a otras posibles discriminaciones positivas (de género, discapacidad, étnicas...) en algunos casos. Por ejemplo, en ENTREV. BAENA se expresa prevención ante un inmoderado carácter representativo socialmente de la función pública. El profesor BAENA piensa que ese criterio, venido de EEUU, fracasó pues no estaba suficientemente justificado y podría atentar contra el principio de igualdad de los ciudadanos. Una cosa es que convenga favorecer la posibilidad de que cualquier ciudadano llegue a formar parte de un alto cuerpo, y otra que se esté dificultando o violentando la posibilidad de que ello suceda. A nadie se le impide, lo que hace falta es superar las pruebas, aunque se puede mejorar el reclutamiento y la preparación de las pruebas mediante centros públicos, privados y ayudas. Y es que para el profesor BAENA la fase de reclutamiento es tan importante o más que la de selección. Por el contrario, otro entrevistado (ENTREV. CASSESE), muestra una gran preocupación porque la función pública sea adecuadamente representativa de la sociedad, alertando contra lo que denomina «veto representativo». Además, en tanto juez constitucional italiano, ve posible incluir «acciones activas» con miras a aminorar la distancia entre la igualdad formal y sustancial del acceso de los ciudadanos a los empleos públicos.

A pesar de los reparos para favorecer una presencia más proporcional respecto de la importancia demográfica de las diferentes CCAA, cabe reseñar que a nivel internacional (en las organizaciones internacionales), sí se suelen tener en cuenta las cuotas nacionales. La propia Unión Europea, con una función pública inspirada en las de los países miembros (particularmente de la estatutaria francesa, con previsión de carrera) no ha podido impedir la existencia del «equilibrio geográfico», criterio derivado de la normativa comunitaria (los funcionarios europeos serán «seleccionados según una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros de las Comunidades») y que asigna cuotas en la función pública comunitaria a los distintos países. Como establece FUENTETAJA (2013), a pesar de que ello puede «nacionalizar» segmentos de la acción administrativa comunitaria, también incorpora aspectos positivos: según algunos autores es un factor de integración que mejora la cooperación entre los países y que asegura

una mejor armonía entre la acción de la UE y la de los Estados miembros. Además, se afirma que permite comprender mejor las mentalidades nacionales y garantizar la calidad de la actuación. Pero, por otra parte, se señalan disfunciones: relativización de los principios de mérito, capacidad e igualdad; dificultad de ajustes y rigidez en la movilidad horizontal; reducción (o ampliación injustificada) de las posibilidades de carrera de los funcionarios; dificultades de reajustes de personal por necesidades del servicio; o dificultades de remoción por motivos disciplinarios.

Establecido lo anterior, cabe reseñar la percepción de los ACE respecto de las competencias requeridas para interactuar en el contexto intergubernamental español. Así, sin menosprecio de los aspectos jurídicos o técnicos, los ACE otorgan gran relevancia a los aspectos éticos (96,3%), los relacionados con aspectos interpersonales e interorganizativos (94,1%), las habilidades personales y de comunicación (87,3%) y las que facilitan trabajar en entornos multidisciplinares, con diversidad política o cultural, en equipo y con orientación a resultados. Sorprende sin embargo la menor importancia otorgada a los aspectos lingüísticos (57,8%) en una función pública con un fuerte contenido relacional interior y exterior. En las entrevistas se destacó la necesidad de activar las competencias que ponen al ciudadano en el centro de la acción administrativa y, muy especialmente, las ligadas a la apertura, la orientación al ciudadano y la proximidad. Además, se estima que es clave analizar y mejorar el perfil de la alta función pública o estratégica para que, sin perjuicio de las competencias técnicas e institucionales, hallen acomodo unas nuevas capacidades, entre las que destacan las que posibilitan el accionar administrativo en el marco confuso y complejo descrito, a saber: sensibilidad y apertura a nuevas culturas (incluyendo mayor grado de conocimientos de lenguas), diseño, gestión y participación en redes, predisposición al trabajo colectivo y la necesidad de gestionar el conflicto (PRATS, 2005: 13). Ello implica que, además de los aspectos técnicos e institucionales de carácter general, deban incluirse otros que faciliten la interacción multinivel: las técnicas de negociación más relevantes, factores de multiculturalidad y multinacionalidad (necesarios para poder interactuar y encontrar consensos en entornos inciertos, de participación fluida, y donde entran en juego intereses de varios niveles de gobierno, y extra-administrativos), y, finalmente, habida cuenta de la importancia que adquieren la gestión en red y las relaciones informales en nuestros días, la inmersión en valores que favorezcan el consenso y la cooperación, junto a unos estándares básicos de aptitudes sociointegrativas (CRESPO, 2015a). Es decir, impulsar y estimular aquellos comportamientos incluidos en las competencias asociadas a la gestión de vínculos y conducción del cambio (en la terminología expresada en CLAD 2016), pues son las que mejor se adaptan a la articulación intergubernamental.

GRÁFICO 2. LA MOVILIDAD INTER-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA



Fuente: elaboración propia.

Establecido esto, el trabajo empírico muestra que la situación es francamente mejorable en lo relativo a las competencias intergubernamentales, o de gestión relacional, como demuestran, a modo de ejemplo, la procedencia geográfica de la alta función pública a través de la de los ACE, o la escasa importancia otorgada

a la movilidad inter-administrativa por las autoridades político-administrativas para un funcionamiento más integrado del Estado. Respecto de esto último, y en consonancia con la literatura internacional (STEIN, 1984 o WEIDNER, 1960), los encuestados expresaron su conformidad con que dicha movilidad es esencial para mejorar la eficacia de las RIGS en España y que la misma permitiría una mejor integración de nuestro sistema político-administrativo. Sin embargo, el 78,5% de ellos expresa desacuerdo con su funcionamiento y solo un 3,9% indica que no debería cambiar. También se señalaron formas de mejorar la movilidad: el intercambio temporal de funcionarios, favorecer la ocupación de puestos apropiados en las diferentes Administraciones a originarios de otras, facilitar la realización de prácticas formativas y eliminar obstáculos legales.

3. CONCLUSIONES

Los estudios de carácter empírico sobre la función pública, desde una perspectiva intergubernamental, son escasos y fragmentarios, como demuestra el estado de la disciplina a nivel internacional y muy singularmente en el marco español.

Sin embargo, se estima que el estudio de la alta función pública permite concretar claves para comprender el sistema de dominación establecido en los países democráticos (en este caso, España) al asegurar funciones de mediación y relación entre la ciudadanía, en sus diferentes expresiones, y el poder político e institucional.

En efecto, la relevancia que se otorga a la alta función pública, en los estudios sobre las élites, plantea que dispone de una posición superior a la de mera administración pública ejecutora y que, por lo tanto, el origen y la forma de confección de las élites administrativas exigen una mayor reflexión por su influencia sobre el poder democrático. Y ello por los siguientes considerandos: sus importantes funciones en términos de formulación de políticas conformadoras y con impacto multinivel, así como las correspondientes en lo relativo a la aplicación y evaluación de las mismas; por su cercanía y proximidad con el entorno de decisión político, al que proporciona consejo y orientación; y, finalmente, por el solapamiento comprobado empíricamente entre los dos colectivos, político y burócrata, intercambiando constantemente recursos y posiciones (BAENA, 1999; ARENILLA, 2016), con independencia del mantra de que los servidores públicos profesionales deben centrarse en el objeto de su conocimiento técnico y en garantizar el cumplimiento de las normas.

En ese contexto, es imprescindible integrar diversidad a la composición de la alta función pública, mitigando los sesgos de todo tipo, pero muy especialmente los de carácter socioeconómico e intergubernamentales. Hemos dedicado este artículo a reflexionar sobre estos últimos, mostrando la importancia de buscar un adecuado equilibrio en la alta función pública del Estado español entre los altos funcionarios procedentes de las diferentes CCAA, así como mejorar la integración del sistema a través de una movilidad inter-administrativa redescubierta e impulsada. Esto último, que ya había sido evidenciado en los estudios empíricos estadounidenses referenciados por WEIDNER (1960) o McCULLOCH (1965), y respaldado por STEIN (1984), se ha visto confirmado por nuestro trabajo empírico.

Otros resultados procedentes del trabajo empírico señalan que los roles desempeñados en su ejercicio profesional por los altos funcionarios generalistas estudiados son fundamentalmente los de expertos, garantes de la imparcialidad del Estado, técnicos legales y formuladores de nuevos programas, junto a otros de carácter intergubernamental: el de facilitadores y mediadores. Asimismo, los ACE concretaron en que ámbitos radica su labor intergubernamental, destacando la participación en la elaboración, implantación y evaluación de normativa de impacto multinivel, la redacción de respuestas parlamentarias y asesoramiento a órganos políticos y, en especial, mediante la participación en órganos de cooperación entre niveles de gobierno (conferencias sectoriales y bilaterales). Finalmente, se sugirió el interés de afrontar algunos de los sesgos representativos (como el territorial) a través de la mejora del proceso selectivo potenciando la atracción de candidatos de determinadas CCAA, y en menor medida facilitando la realización de ejercicios en las mismas; al mismo tiempo se constató el escasísimo respaldo otorgado a la modificación de los temarios incluyendo más contenidos autonómicos o a la reserva de cupos de plazas para los originarios de las CCAA de acuerdo con su peso demográfico.

Sin duda, la consideración y eventual mejora de los aspectos señalados redundará en un papel integrador, cohesionador y lubricante para las principales políticas públicas multinivel por parte de la alta función pública, tal como ha señalado PARRY (2004 y 2012), rol que contribuirá a mejorar los desafíos de integración territorial en un Estado tan diverso y plural como es el español.

4. BIBLIOGRAFÍA

- ABERBACH, J.; PUTNAM, R.; ROCKMAN, B., 1981, *Bureaucrats and Politicians in western democracies*. Cambridge, Harvard University Press.
- AGRANOFF, R., 2001, “Managing within the matrix: do collaborative intergovernmental relations exist?”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 31: 2 (Spring), págs. 31-56.
- AGRANOFF, R.; BAÑÓN, R., 1998, *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Gobierno vasco, Instituto Vasco de Administración Pública.
- AGRANOFF, R., 1991, “Marcos para el análisis comparado de las relaciones intergubernamentales”. *Papeles de trabajo del Instituto Ortega y Gasset*, núm. 291. Serie Gobierno y Administración. Madrid.
- AGRANOFF, R.; LINDSAY, V., 1983, “Intergovernmental management: perspectives from human services problema solving at the local level”, en *Public Administration Review*, may/june.
- ALONSO, J. M.; CLIFTON, J., 2013, “Public sector reform in Spain: Views and experiences from senior executives. Country report as part of the COCOPS Research project”. Accesible en: http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2013/06/Spain_WP3-Country-Report.pdf (fecha de acceso: 30 de marzo de 2018).
- ALVÁREZ ALVÁREZ, J., 1980: *El origen geográfico de los funcionarios españoles*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- ANDERSON, W., 1960: *Intergovernmental relations in review*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- ARBOS, X. (coord.), COLINO, C.; GARCÍA, M. J.; PARRADO, S., 2009: *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico. La posición de los actores*. Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics.
- ARENILLA SÁEZ, M., 2016: “Naturaleza política y función social de la Administración Pública”. *Laudatio pronunciada en el acto de investidura de D. Mariano Baena del Alcázar como doctor honoris causa por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*, el día 9 de septiembre de 2016. Accesible en <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1506602> (fecha de acceso: 20 de septiembre de 2016).
- ARENILLA SÁEZ, M., 2014: “Presentación”, en RUANO DE LA FUENTE, J. M. (dir.), CRESPO GONZÁLEZ, J. y POLO VILLAR, C., *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid, INAP.
- ARENILLA SÁEZ, M., 2011, “Marco teórico actual de la Administración Pública”, en Manuel ARENILLA (dir.), *Crisis y Reforma de la Administración Pública*. La Coruña, Editorial Netbiblo, págs. 1-137.
- ARENILLA SÁEZ, M., 2010: “Administración Pública y Ciencia de la Administración”, en M. ARENILLA (coord.) *La Administración pública entre dos siglos. Libro Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Madrid: INAP, págs. 39-68.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M., 1988: *Curso de la Ciencia de la Administración*, vol. I, 2.ª ed. Madrid, Tecnos.
- BAENA DEL ALCÁZAR, M.; GARRIDO, L.; PIZARRO, N., 1984, “La élite española y la presencia en ellas de los burócratas”, en *Documentación Administrativa*, núm. 200, págs 73-131.
- BAÑÓN, R.; TAMAYO, M., 1998, “Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la Administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales”, en AGRANOFF, R.; BAÑÓN, R., 1998, *El Estado de las Autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Gobierno vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, págs. 105-159.
- BAÑÓN, R.; CARRILLO, E., 1997, *La nueva Administración Pública*. Madrid, Alianza Editorial.
- BAÑÓN, R. et al., 1995, “Sistema de Relaciones intergubernamentales y legitimidad de la acción pública en el Estado de las Autonomías”, en *Papeles de Trabajo (Gobierno y Administración Pública) de la Fundación Ortega y Gasset*, núm. AP, 20-XII-95.
- BELTRÁN VILLALBA, M., 1977, *La elite burocrática española*, Madrid, Ariel-Fundación Juan March.
- BENSON, G. C., 1965, “Trends in Intergovernmental Relations”, en SELLIN, T.; WOLFGANG, M. (eds.), 1965, *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, págs. 1-9. <https://doi.org/10.1177/000271626535900102>.
- CARABAÑA, J. y LAMO DE ESPINOSA, E., 2008, “La élite burocrática y la movilidad social”, en MEIL, G. y TORRES, C. (coords.), 2008, *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva*, págs. 391-424.
- CHO, C.-L., 2007, “Understandig intergovernmental coercion: Explaining American State Administrators’ perceptions of national regulatory influences”, en *International Review of Public Administration*, vol. 12, núm. 1, págs. 51-62.
- CLAD, 2016, *Guía referencial latinoamericana de competencias laborales en el sector público*. Aprobada por la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016.
- COLINO, C., 2015, “National patterns of public administration and governance”, in MAGONE, J. (ed.), *Routledge Handbook of European Politics*. London, Routledge, págs. 611-639.
- COLINO, C., 2012: “Las relaciones intergubernamentales en España: un estado de la cuestión y algunas consideraciones en perspectiva comparada”, en COLINO, C.; FERRÍN, M.; LEÓN, S., 2012: *La práctica de la cooperación intergubernamental en España*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 17-54.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., 2017, “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, en *Política y Sociedad*, vol. 54, núm. 2, págs. 469-496. <https://doi.org/10.5209/poso.52199>.

- CRESPO GONZÁLEZ, J., 2015a, “La función pública ante un escenario de gobernanza multinivel: crisis y reinención”, en CRESPO GONZÁLEZ, J. (dir.), *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 39-62.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., 2015b, “La centralidad del estudio de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel en crisis”, en CRESPO GONZÁLEZ, J. (dir.), *Crisis y reinención de la función pública ante un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 31-38.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., 2015c, “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración general del Estado”, en GONZÁLEZ GARCÍA, E. et al. (coords.), *Mundos emergentes: cambios, conflictos y expectativas*. Toledo, Asociación Castellano-Manchega de Sociología, págs. 766-779.
- CRESPO GONZÁLEZ, J., 2004: “El gobierno multinivel como herramienta analítica de las políticas europeas” en RUANO DE LA FUENTE, J. M. (coord.) 2004: *Política europea y gestión multinivel*. Oviedo, Septem ediciones. págs. 15-46.
- DE LA PEÑA, A.; ELIZONDO, A.; JUARISTI, F.; MOKOROA, J. L.; MONDRAGÓN, J., 2015, “Las conferencias sectoriales (2001-2012): Dinámica de funcionamiento y valores y percepciones de los agentes políticos y técnicos”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nueva época, núm. 14. págs. 23-41. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i14.10288>.
- DEMMKE, C. y MOILANEN, T., 2012: *The future of public employment in central public administration*. Maastricht, EIPA.
- FUENTETAJA, J. M., 2013: *Pasado, presente y futuro de la función pública. Entre la politización y la patrimonialización*. Pamplona: Editorial Aranzadi.
- FUENTETAJA, J. M., 2004: “La reforma de la función pública europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8, 19, págs. 751-875.
- GARCÍA MORALES, M. J., 2006, “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico: estado de la cuestión y problemas pendientes”, en GARCÍA MORALES, M. J., et al., 2006, *Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, págs. 9-72.
- KUPERUS, H. y RODE, A., 2016, *Top public managers in Europe. Management and employment in Central Public Administration*. The Hague (Netherlands), Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Accesible en: http://www.eupan.eu/files/repository/20170206084104_TopPublicManagersinEuropemainreport.pdf (fecha de acceso: 30 de marzo de 2018).
- LINS DE LESSA, F., 2011, *Acceso igualitario a la función pública*, Lisboa, Editorial Juruá.
- LINZ, J.; DE MIGUEL, A., 1968, “La élite funcionarial española ante la reforma administrativa”, en AA.VV, 1968, *Sociología de la administración pública española, Madrid*, Centro de Estudios Sociales de la Santa Cruz del Valle de los Caídos.
- LONGO, F., 2001: *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas. Mérito con flexibilidad*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- MAPELLI MARCHENA, C. et al., 2017, *Nuevos tiempos para la función pública. Propuestas para atraer y desarrollar el talento en la Administración General del Estado*. Madrid, INAP.
- MAPELLI MARCHENA, C. et al., 2016, “Función pública: reformas pendientes”, en *Zoom Político*, documento núm. 29. Laboratorio de alternativas.
- MCCULLOCH, R. W., 1965, “Intergovernmental relations as seen by public officials”, en SELLIN, T.; WOLFGANG, M. (eds.), 1965, *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*. Special editor of this volume: Harry Reynolds Jr., Philadelphia, págs. 127-136. <https://doi.org/10.1177/000271626535900114>.
- OCDE 2014: *España: de la reforma de la Administración a la mejora continua. Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
- OCDE 2011: *Public Servants as Partners for Growth: Toward a Stronger, Leaner and More Equitable Workforce*. Paris.
- OLÍAS DE LIMA, B. (coord.), 1995, *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Editorial Complutense.
- PARRADO DIEZ, S., 1996, *Las élites de la Administración estatal (1982-1991): estudio y pautas de reclutamiento*. Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública.
- PARRY, R., 2012, “The civil service and Intergovernmental Relations in the Post-devolution UK”, en *The British Journal of Politics and International Relations*, vol. 14, págs. 285-302.
- PARRY, R., 2004, “The civil service and intergovernmental relations”, *Public Policy and Administration*, 19: 2, 50-63. <https://doi.org/10.1177/095207670401900207>.
- PASTOR ALBALADEJO, G., 2015, “El Instituto Nacional de Administración Pública como institución generadora de conocimiento transformador en la función pública española”, en CRESPO GONZÁLEZ, J. (dir.), *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel*. Madrid, INAP, 199-229.
- PETERS, B. Guy, 2008, “The civil service and governing: reclaiming the center”. *International Review of Public Administration*, 13: 2, págs. 1-12. <https://doi.org/10.1080/12294659.2008.10805118>.
- PRATS I CATALÁ, J., 2005: *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. Madrid, INAP-IIGC. Este trabajo fue publicado previamente

- en “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, *Documentos de Trabajo*, núm. 10 del IIG de Catalunya.
- ROMÁN MASEDO, L., 1997, *Funcionarios y función pública en la transición española*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ROMÁN RIECHMANN, C., SANCHEZ MORÓN, M.; VELÁZQUEZ LÓPEZ, F. J., 2004, “Líneas de reforma del empleo público”, en AA.VV, *Estudios para la reforma de la función pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, págs. 479-516.
- ROSENBLATT, F.; TORO MAUREIRA, S., 2015, “La arquitectura de la cooperación: una propuesta teórica sobre la resiliencia institucional”, en *Política y Gobierno*, vol. XXII, núm. 2, págs. 255-281.
- RUANO DE LA FUENTE, J. M., 2016: “Functional Federalism in a Complex State. The case of Spain”, en RUANO DE LA FUENTE, J. M.; PROFIROIU, M. (eds.), 2016, *Handbook on Decentralisation in Europe*, London, Palgrave. https://doi.org/10.1007/978-3-319-32437-1_4.
- RUANO DE LA FUENTE, J. M., (dir.), CRESPO GONZÁLEZ, J., y POLO VILLAR, C., 2014, *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal de la Administración General del Estado*. Madrid, INAP.
- SANIGER MARTINEZ, N. y ZAFRA ESCRIBANO, J. M. “La necesaria reforma de los mecanismos de cooperación en el sistema de relaciones intergubernamentales del Estado de las Autonomías y el nuevo papel del Gobierno Local”, en ARENILLA SÁEZ, M., (coord.), 2010, *La Administración Pública entre dos siglos. Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*. Madrid, INAP.
- SANIGER MARTINEZ, N., 2005 “Las deficiencias del sistema de relaciones intergubernamentales en el Estado de las Autonomías”, en *Libro Homenaje a José Cazorla Pérez*. Madrid, CIS, págs. 427-455.
- SELLIN, T.; WOLFGANG, M. (eds.), 1965, *Intergovernmental Relations in The United States. The annals of the American Academy of Political and Social Science*. Special editor of this volume: Harry Reynolds Jr. Philadelphia.
- SILICANI, J.-L., 2008, *Livre Blanc sur l’Avenir de la Fonction Publique*, París: Ministère du Budget, des Comptes et de la Fonction Publique.
- STEERING GROUP 2008: *Normington Report: Senior Civil Service Workforce and Reward Strategy*. London.
- STEIN, J. W., 1984, “Improving intergovernmental relations through public service careerism”, en *Journal of Policy Analysis and Management*, spring 1984, 3: 3, págs. 453-457. <https://doi.org/10.1002/pam.4050030312>.
- VERKUIL, P., 2015, “Deprofessionalizing State Governments: The rise of Public Art-Will Employment”, en *Public Administration Review*, vol. 75, núm. 2, págs. 188-189.
- VILLORIA MENDIETA, M. y DEL PINO MATUTE, E., 2009: *Dirección y gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, Madrid, Tecnos.
- WEIDNER, E. W., 1960, *Intergovernmental Relations as seen by public officials*. Connecticut, Greenwood press, publishers. Se ha utilizado la reimpresión de 1974.
- WRIGHT, D., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, Fondo de cultura económica. Edición inglesa de 1988: *Understanding intergovernmental relations*. Belmont, Brooks-Cole.
- WRIGHT, D., 1978, “Del federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos de América. Una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 6, págs. 5-28.



Evolución financiera y perspectivas de la planta municipal en España

Financial evolution and prospects of the municipal plant in Spain

Óscar Romera Jiménez
Universidad Rey Juan Carlos
oscar.romera@urjc.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad San Pablo CEU. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Dirección Económico-Financiera y Bancaria por IDE-CESEM. Programa en Liderazgo Público (PELP) por el Instituto de Empresa y programa en Liderazgo en Gestión Pública (PLPG) por IESE. Profesor asociado en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Rey Juan Carlos. Desde noviembre de 2016, es director adjunto en el Gabinete del Ministro de Fomento.

RESUMEN

La planta municipal española viene caracterizada por ser una realidad en permanente adaptación a las circunstancias y excepcionalidades de su heterogénea estructura. Es necesario analizar el comportamiento de la Administración local en su plano normativo y financiero durante los últimos años; comprobar si se han conseguido los objetivos marcados en la cuestionada reforma local; ver en qué situación económico-financiera está la planta local y qué necesidades y retos se plantean para el futuro de estos entes territoriales.

PALABRAS CLAVE

Evolución; hacienda local; heterogeneidad; indicadores; normativa.

ABSTRACT

The Spanish municipal plant is characterized by being a reality in permanent adaptation to the circumstances and exceptional departure from its heterogeneous structure. It is necessary to analyse the behaviour of the Local Administration in its normative and financial level during the last years; to verify if the objectives marked in the questioned local reform have been achieved; to see in what economic-financial situation the local plant is and what needs and challenges are posed for the future of these territorial entities.

KEYWORDS

Evolution; heterogeneity; indicators; local finance; normative.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. DIFERENTES PERSPECTIVAS EN EL DEBATE SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES. 3. LA IMPORTANCIA DE LOS OBJETIVOS MARCADOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. 4. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS DE INGRESO Y GASTO. 5. INDICADORES DEL CAMBIO DE LA SITUACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES. 5.1. ACTUACIONES EMPRENDIDAS POR LAS ENTIDADES LOCALES DEL RÉGIMEN COMÚN. 5.2. MEDIDAS ESTABLECIDAS POR EL ESTADO. 6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN. 7. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

La evolución financiera de las entidades locales en España muestra unos resultados diferentes a los obtenidos al inicio de la década. Las preocupaciones por el control del gasto público y mejora en la gestión presupuestaria nos ofrecen la modernización de las técnicas y procedimientos presupuestarios (Edo, 2011: 1). Y tienen su origen en la crisis del Estado del bienestar cuyos impactos se evidencian en términos de cohesión social, políticas redistributivas y solidaridad (Fernández y Andrés, 2014). Las respuestas no se hacen esperar y ofrecen un escenario de necesaria convergencia dentro del ámbito europeo, no exento de complejidad: un mayor control de las remuneraciones de asalariados públicos; la determinación de salarios públicos y privados; el saneamiento de las finanzas públicas (Hernández de Cos y Pérez, 2015); una política comunitaria que impacta de manera más intensa en las políticas nacionales y sectoriales (Muñoz de Bustillo, 2002: 57).

El seguimiento en el desarrollo de la estructura del gasto público y su comparativa europea no es un elemento novedoso (Berdún, 2001: 235). Se analizan los fundamentos de la gobernanza multinivel del gasto público europeo (Martín Porras, 2013: 556); la importancia de la transparencia sobre la eficiencia y eficacia de las políticas públicas (Zapico, 2010: 239); la dimensión mediterránea bajo una perspectiva geoestratégica, política y económica en la planificación de los retos europeos (Escribano, 2011: 147); la importancia de la política de estabilidad presupuestaria en el marco de la Unión Europea (Domínguez y López, 2012); la importancia de la sociedad civil dentro de un marco europeo cada vez más cuestionado (García, 2016); un creciente interés la evaluación económica de las políticas públicas vinculadas a la eficiencia y la rentabilidad social del gasto (Albi y Onrubia, 2016); la formulación de presupuestos, la evaluación de gasto y la ejecución de políticas sectoriales en un entorno cada vez más descentralizado bajo una consolidación fiscal irreversible (Lago y Martínez-Vázquez, 2016); las limitaciones que impone el pago de la deuda (Centella, 2013); la incidencia del copago (Antoñanzas et al., 2014); la complejidad en la cohabitación en el cumplimiento del objetivo de déficit público y el mantenimiento del gasto social (Pérez, 2014).

Los resultados actuales de la planta municipal española no son fruto de la casualidad, ni ofrecen un camino despejado de dificultades y controversias. La existencia de una realidad territorial heterogénea, compleja, con un marcado inframunicipalismo y una consiguiente debilidad financiera (Arenilla et al.; 2014); la preocupación por la cohesión y bienestar social (Sánchez, A; Navarro, M; 2014), la exclusión social (Lorenzo, 2014), la redistribución de la renta y tamaño del sector público (Domínguez, 2014), la convergencia y desigualdad regional (Goerlich et al.; 2.011), el impacto de la economía sumergida (López del Paso, 2.013), la incidencia de las medidas de estabilidad presupuestaria en sistemas como la dependencia (Montserrat; 2015) o el debate sobre el origen de la desigualdad (Ayala; 2016) (Doménech; 2016) avalan un escenario complejo para toma de decisiones que no pueden esperar.

La política presupuestaria viene a reflejar la capacidad real para conseguir un objetivo perseguido. Es en su análisis y evaluación donde se identifican los resortes de la planificación y, por ende, de los resultados obtenidos como veremos.

2. DIFERENTES PERSPECTIVAS EN EL DEBATE SOBRE LAS ENTIDADES LOCALES

En los últimos años, el debate sobre las entidades locales no estuvo exento de rechazo respecto a los últimos cambios legislativos. Además, desde una perspectiva doctrinal la existencia de controversia parece evidente respecto al presente y futuro de la administración local (Domínguez; 2014); la preocupación por la reducción del déficit en las entidades locales (Crespo et al; 2010); el impacto de la integración europea en el actual modelo de gobernanza local donde la coexistencia entre los principios constitucionales y los retos derivados de los nuevos deberes municipales ofrecen un escenario complejo (Ruíz-Rico; 2016); el análisis de la arquitectura del sistema descentralizado en España y el papel que juegan las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (Pedraja y Pandiello, 2015); o los análisis en el plano normativo, institucional y competencial sobre el impacto en la autonomía local del nuevo entorno legislativo (Pérez; 2015).

Desde las aportaciones de (Muñoz; 1981), (Santamaría; 1982), (Parejo; 1981), (Martín; 1984) que abordaban la garantía institucional y la autonomía local como aquellas otras que incidían en la hacienda local (Baza; 1997), (Russines y Vázquez, 1985), (Zubiri; 1995). A las más recientes sobre la reforma local y el empobrecimiento de la democracia (Zafra; 2016), los retos actuales del gobierno local (Font i Llovet y Galán, 2014), los principios de la reforma local (Arenilla; 2014), sobre las nuevas oportunidades para el establecimiento como recurso ordinario municipal de las tasas municipales (Chico; 2010), la problemática de la

financiación de los servicios públicos locales (Martínez; 2017), o la necesidad de abordar una reforma de la financiación local pendiente (Pedraja y Suárez, 2011) identifican dos vías generales de estudio: la normativa, fundamentalmente vinculada a las competencias municipales y por otro lado, la financiación asociada.

La reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica y su influencia en los servicios públicos municipales (Chinchilla y Domínguez, 2015) ofrece dudas en su régimen de distribución competencial (Santamaría, 2014), la crítica abierta sobre las competencias «disponibles» (Jiménez; 2014) y su rechazo sobre los fines que persigue (Font i Llovet y Galán, 2014). Por otro lado, parece no completar la reforma de la financiación local efectuada en 2002 que proyectó el fortalecimiento del principio de suficiencia financiera y el incremento de la autonomía municipal como objetivos principales dentro del ámbito tributario (Aguerreza; 2002) (Pedraja; 2005). Tampoco ofrece una respuesta a los trabajos sobre participación de los entes locales (Pedraja; 2005) en los tributos del Estado (Pons; 2011) y de las Comunidades Autónomas (González; 2010).

A juicio de la doctrina, la reforma local no viene a dar solución a las necesidades del régimen local (Boix; 2017), ni cumple con las expectativas generadas (Merino; 2016) y su consolidación puede verse afectada ante el Tribunal Constitucional (Fuertes; 2016). Además, en el plano de la hacienda local existe una necesidad de una nueva reforma (Acín; 2016).

En definitiva, la planta municipal española supone un reto de permanente adaptación necesario para responder a las necesidades de los ciudadanos, no exento de dificultades, conforme a un doble plano normativo y financiero. Es necesario analizar la evolución de la Administración local en los últimos años para ofrecer el actual estado de situación de estos entes territoriales.

3. LA IMPORTANCIA DE LOS OBJETIVOS MARCADOS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Es necesario analizar el comportamiento de la Administración local en su plano normativo y financiero durante los últimos años: (i) la comprobación de los objetivos marcados en la cuestionada reforma local y (ii) la observación del estado actual de la situación económico-financiera nos identificará las necesidades y retos a plantear para el futuro de la planta local.

Los principales objetivos de gestión recogidos en la Administración local desde el año 2012, dentro de un marco normativo, pasan por la clarificación de las competencias obligatorias con el fin de evitar duplicidades; la consolidación de un marco que asegure la gestión financiera de los municipios y una necesaria cooperación entre Administraciones; la adaptación del sector público empresarial local; el reforzamiento de los mecanismos de medición de los servicios y transparencia ciudadana; y una mayor profesionalización de la gestión pública. Desde una perspectiva financiera, recogen una respuesta ante una abrupta caída de los ingresos que hace necesario un ajuste del gasto para evolucionar hacia posiciones de equilibrio, al tiempo que ofrece una respuesta al excesivo recurso al endeudamiento.

Desde este planteamiento inicial, es necesario analizar el detalle de las actuaciones relacionadas con los objetivos anteriores. La identificación normativa y financiera nos ofrecerá una perspectiva definitiva cuya comparación con los análisis doctrinales relacionará (i) su estado actual con los objetivos marcados, (ii) al mismo tiempo que analizará la idoneidad de los estudios realizados en la materia.

4. METODOLOGÍA PARA LA IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS DE INGRESOS Y GASTOS

Se identifican las siguientes bases de datos correspondientes a los programas de la administración territorial local (ayuntamientos, diputaciones de régimen común, diputaciones de régimen foral, consejos insulares, cabildos insulares, ciudades autónomas, áreas metropolitanas, comarcas, mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores) y detalle de la normativa vigente:

1. Los datos para la Entidades Locales se obtienen de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública. En concreto, para el periodo 2010-2015 según obligaciones reconocidas netas en euros.
2. En relación a la normativa de aplicación se obtiene:
 - Ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen local.
 - La Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
 - La Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

- La Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.
 - La Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre.
3. Un catálogo de medidas de apoyo financiero:
- Mecanismos de pago a proveedores (3 fases en el periodo 2012-2013).
 - Medidas extraordinarias Título II RDL 8/2013, de 28 de junio.
 - Modificación de las condiciones de préstamos de la primera fase del mecanismo de pago a proveedores (ACDGAE 24-04-2014) con ampliación de periodos de amortización (10 años más) y carencia (2 años más) con rebaja mínima de tipo de interés; ampliación de periodo de carencia (1 año más) con rebaja intermedia de tipo de interés; rebaja máxima de tipo de interés.
 - Refinanciación de operaciones con el Fondo de Proveedores; Ley 18/2014, de 15 de octubre.
 - Definición del principio de prudencia financiera con reducción de la carga financiera.
 - Fondo de financiación a Entidades Locales: RDL 17/2014, de 26 de diciembre.
 - Financiación de la ejecución de sentencias firmes: Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio.
 - Anticipos extrapresupuestarios y financiación de deudas con la AEAT y TGSS: RDL 10/2015.
4. Finalmente, se consultan los boletines estadísticos del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el Instituto de Estadística, Banco de España y la Intervención General del Estado.

5. INDICADORES DEL CAMBIO DE LA SITUACIÓN FINANCIERA DE LAS ENTIDADES LOCALES

A pesar de la crítica sobre el fracaso de la reforma local (Boix; 2013) y su cuestionamiento en términos de falta de democracia (Zafra; 2016) la realidad del sector local se manifiesta como un conjunto de entidades saneadas financieramente. Es el único subsector del sector de administraciones públicas que presenta superávit, el cual cabe calificarlo de estructural en tanto se viene reproduciendo en los últimos cinco años en una franja que oscila entre el 0,5% y el 0,6% del PIB nacional, que presenta un nivel de deuda que se reduce progresivamente y unos niveles de liquidez que se incrementan. Estos datos vienen a cuestionar los estudios sobre las urgencias para la reforma de la ley de haciendas locales (Acín; 2016) y nos ofrecen una perspectiva más completa que la proyectada por (Suárez; 2003) sobre corresponsabilidad fiscal local. En conjunto, la interrelación entre estas tres magnitudes es evidente, al igual que su evolución positiva.

Profundizando sobre la situación financiera de las entidades locales podemos concluir que, en conjunto presentan superávit, con criterios de contabilidad nacional, del 0,64% del PIB en 2016. Se trata de una posición financiera global consolidada y se deduce que este superávit en términos PIB duplica al que presentaron en 2012, año a partir del que cambia sustancialmente la situación financiera de las entidades locales, y que, en términos absolutos, supone un importe superior en más del doble al presentado en 2012: 7.083 millones €, en 2016, frente a 3.307 millones €, en 2012. Éste resultado, al igual que los siguientes, se enmarcan dentro una reforma local auspiciada en el año 2013 y del conjunto de medidas financieras y de gasto habilitadas a los efectos. En este sentido, las dudas sobre la planificación económico-financiera de los municipios (Santamaría; 2014) quedarían descartadas.

En 2011, el déficit del conjunto de entidades locales era de –8.506 millones €, el –0,79% del PIB. En el período 2012-2016 dichas entidades han mejorado su posición financiera en 15.589 millones €. Entre 2010 y 2015, el número de entidades con saldos no financieros negativos se ha reducido a la tercera parte, y el de entidades que tienen saldos positivos se ha incrementado en un 51%. Mientras que, en 2010, el 48% de las entidades presentaban saldos no financieros negativos, en 2015 los presentaban el 18%. En términos de sostenibilidad financiera, éstos datos expresan un línea argumental que difiere a la descrita por (Font i Llovet y Galán, 2012). Ver cuadro núm. 1.

En relación a la aportación de (Zafra et al; 2010) sobre la influencia de determinados factores económico-financieros y sociales en la variabilidad del nivel de endeudamiento cabe indicar que la deuda de las entidades locales a 31 de diciembre de 2015 se encuentra en niveles del año 2010, pero es preciso reseñar que en la deuda de 2015 se incluye la correspondiente al mecanismo de pagos a proveedores. En este sentido, es en el año 2012 donde se alcanza un máximo por efecto del mecanismo de pagos a proveedores, pero a partir de 2013 se inicia un descenso a un ritmo anual medio del 7% (ver cuadro núm. 2). Por lo tanto, se plantearía la necesidad de revisar la ponderación sobre la influencia de elementos externos frente a las magnitudes financieras internas contempladas.

La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (Mochón; 2012) trae consecuencias que se identifican, a 31 de diciembre de 2015, en un nivel de deuda que se sitúa en el 3,3% del PIB nacional, en términos absolutos en 35.131 millones €, y a 31 de diciembre de 2016 se sitúa en el 2,9% del PIB (32.094 millones €), por debajo del objetivo fijado para 2020 en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Las modificaciones incorporadas afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento (Calvo; 2014). Una evolución del endeudamiento que presenta un carácter condicionado por la nueva normativa vigente (Ruiz; 2017) y que es motivo de preocupación también en Francia, como bien describe (Delaunay; 2014).

En relación al remanente de tesorería para gastos generales de las entidades locales es de 8.676,3 millones €, cuando en 2010 fue de –1.078,0 millones € y en 2011 empeoró hasta llegar a –2.760,5 millones €. Simplemente para visualizar el efecto de una medida que ha resultado fundamental como la correspondiente al mecanismo de pagos a proveedores cabe observar cómo el citado remanente pasó de aquel valor negativo de 2011 a un valor positivo de 4.357,4 millones €, en 2012, debido a la sustitución de deuda comercial por deuda financiera en este ejercicio (González; 2014).

La situación expuesta, consecuencia de las medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria (Ortega; 2012) ha permitido que el período medio de pago a proveedores de las entidades locales incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales se haya situado en diciembre de 2016 en 45,44 días. A su vez, los ayuntamientos incluidos en el modelo de variables presentaron en diciembre de 2016 un periodo medio de pago de 40,84 días. La situación anterior no significa que todas las entidades locales estén saneadas financieramente. Esto se puede predicar de las diputaciones provinciales, consejos y cabildos insulares (Romera; 2016). En el caso de los ayuntamientos, en un colectivo tan amplio con 8.125 entidades, se encuentran algunas entidades que no han conseguido reconducir su situación financiera, fundamentalmente porque no han adoptado medidas discrecionales activas de política fiscal o porque no se han acogido a aquellas otras que, con carácter extraordinario, se han aprobado desde el Estado (Carpio; 2015).

5.1. Actuaciones emprendidas por las entidades locales del régimen común

El impacto de las modificaciones que afectan a la gestión económico-financiera de las entidades locales (Calvo; 2014) se puede medir en términos de contención del gasto no financiero en un 7,8%. Entre 2011 y 2015 las entidades locales redujeron el gasto no financiero en 4.082,7 millones €. La reducción del gasto se ha focalizado en el gasto de inversión real (reducción de 2.813,8 millones €), que se ha reducido el 32% en ese período y en los gastos de personal (reducción de 719,7 millones €) que se han reducido un 3,9%. En este sentido, la búsqueda de la eficiencia y control (Ortega; 2016), las dudas sugeridas por (Boix; 2017) o la ineficacia de las medidas contempladas en la reforma local (Merino; 2016) quedan descartadas. (ver cuadro núm. 1).

CUADRO 1. EVOLUCIÓN DE GASTOS DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES. PERIODO 2011-2015.
TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL

Cap.	Gastos	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	Total
1	Gastos de personal	-10,06	2,12	1,11	3,47	-3,91
2	Gastos corrientes en bienes y servicios	1,74	-7,87	2,04	0,91	-3,49
3	Gastos financieros	30,09	9,16	-2,66	-41,81	-19,56
4	Transferencias corrientes	-0,16	2,73	2,04	5,67	10,59
5	Fondo de contingencia					
	Operaciones Corrientes	-3,00	-1,75	1,46	1,12	-2,23
6	Inversiones reales	-39,13	-16,39	17,06	13,45	-32,41
7	Transferencias de capital	-36,91	-7,59	35,25	1,35	-20,09

Cap.	Gastos	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	Total
	Operaciones de Capital	-38,77	-14,91	20,40	10,96	-30,39
	Operaciones no Financieras	-10,14	-3,54	3,74	2,49	-7,85
8	Activos financieros	224,26	-53,20	-10,93	67,15	125,94
9	Pasivos financieros	32,45	19,12	56,37	-19,54	98,50
	Operaciones Financieras	47,95	6,31	51,12	-15,56	100,72
	Total gastos	-6,80	-2,65	8,45	-0,02	-1,62

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Además, en referencia a los ingresos no financieros, el impacto del carácter condicionado en la gestión económico-financiera local descrito por (Monchón; 2015) queda recogido con un incremento del 6,3% y vuelve a cuestionar las aportaciones de (Font i Llovet y Galán; 2012), (Boix; 2017), (Merino; 2016). Entre 2011 y 2015 las entidades locales incrementaron su ingreso no financiero en 3.222,3 millones €, siendo los más relevantes los impuestos directos con un aumento de 3.595,5 millones de euros (el 21,2% en ese período) y las transferencias corrientes, con un incremento de 1.611,8 millones €, crecimiento del 8,8% en ese período. (ver cuadros núm. 2 y núm. 3)

**CUADRO 2. EVOLUCIÓN DE INGRESOS DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.
PERIODO 2011-2015. TASAS DE VARIACIÓN INTERANUAL**

Cap.	Ingresos	2012/2011	2013/2012	2014/2013	2015/2014	Total
1	Impuestos directos	7,25	6,05	4,09	2,39	21,22
2	Impuestos indirectos	-8,40	8,88	-6,70	7,95	0,45
3	Tasas, precios públicos y otros ingresos	-1,86	-1,05	-0,59	-2,26	-5,64
4	Transferencias corrientes	-0,41	6,25	-0,19	3,03	8,81
5	Ingresos patrimoniales	-16,69	-0,42	13,22	-23,42	-28,08
	Operaciones Corrientes	1,25	4,83	1,89	1,96	10,26
6	Enajenación de inversiones reales	-18,30	-28,04	20,93	16,77	-16,98
7	Transferencias de capital	-44,37	-7,58	13,74	-6,18	-45,14
	Operaciones de Capital	-41,45	-10,78	14,65	-3,13	-41,98
	Operaciones no Financieras	-2,01	4,12	2,39	1,74	6,28
8	Activos financieros	122,46	-35,26	-0,69	87,05	167,56
9	Pasivos financieros	302,70	-77,90	50,44	-16,21	12,19
	Operaciones Financieras	288,98	-76,04	44,42	-7,86	24,01
	Total ingresos	11,88	-9,18	4,23	1,15	7,12

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

En definitiva, del conjunto de las políticas de gasto e ingreso público, las entidades locales han incrementado su capacidad de financiación en 7.305,1 millones €, siguiendo criterios presupuestarios (sin ajustes de contabilidad nacional). De ese importe, 5.693,3 millones € se han generado por actuaciones propias de las corporaciones locales y 1.611,8 millones € por políticas adoptadas por otras administraciones públicas,

fundamentalmente por el Estado. En este sentido, las aportaciones realizadas por (Boix; 2017), (Merino; 2016), (Font i Llovet y Galán; 2012), (Zafra; 2016) abordan diferentes perspectivas que no incorporan los objetivos marcados en términos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y es en el cumplimiento de éstos objetivos donde se garantiza la viabilidad de las propuestas que indican.

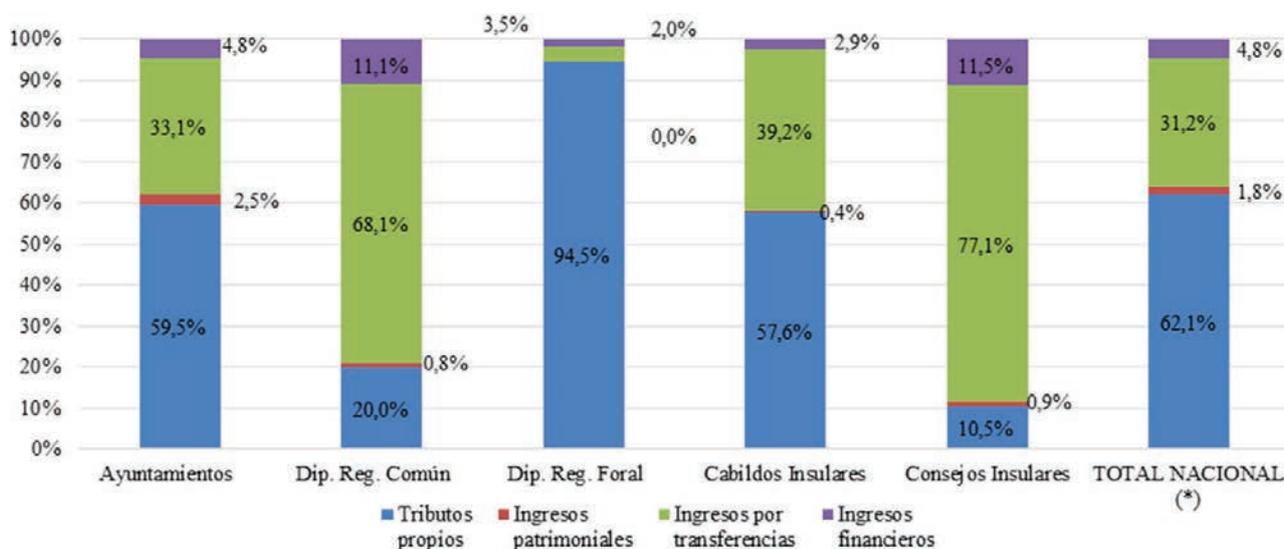
CUADRO 3. DESGLOSE INGRESOS DE AYUNTAMIENTOS. LIQUIDACIÓN PRESUPUESTOS 2015

Conceptos de ingresos	Importe (miles de €)	% sobre ingreso total
IBI	13.379.132	27,38%
IVTM	2.198.768	4,50%
IIVTNU	2.615.518	5,35%
IAE	1.406.227	2,88%
Resto Imp. Directos	440.966	0,90%
ICIO	528.927	1,08%
Resto Imp. Indirectos	864.528	1,77%
Tasas	5.042.423	10,32%
Precios públicos	598.995	1,23%
Resto Capítulo 3	2.011.991	4,12%
Ingresos Patrimoniales (caps. 5 y 6)	1.239.601	2,54%
Transferencias corrientes de la AGE	10.678.830	21,86%
Transferencias corrientes de las CC. AA.	2.982.070	6,10%
Transferencias corrientes de las Diputaciones	708.356	1,45%
Transferencias corrientes otros sectores	301.930	0,62%
Transferencias de capital	1.519.765	3,11%
Ingresos no financieros	46.518.026	95,21%
Ingresos Financieros (caps. 8 y 9)	2.341.438	4,79%
Total ingresos	48.859.465	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Los resultados en el ejercicio 2015 en perspectiva comparada: los municipios tienen una importante autonomía financiera, en tanto el 62% de sus ingresos proceden de fuentes de financiación propia (los tributos propios, que representan el 59,5% del ingreso total, e ingresos patrimoniales, el 2,5% del ingreso total), el 33% proceden de transferencias de otras administraciones públicas y el 5% del recurso al endeudamiento; por el contrario, las diputaciones provinciales presentan una fuerte dependencia financiera de otras administraciones públicas, fundamentalmente del Estado: el 21% de sus ingresos proceden de recursos propios, el 68% proceden de transferencias de otras administraciones públicas y el 11% del recurso al endeudamiento; los cabildos insulares canarios presentan una estructura financiera parecida a la de los municipios y los consejos insulares de Baleares parecida a la de las diputaciones provinciales. Las diputaciones forales presentan una estructura financiera peculiar como consecuencia del régimen de concierto con el País Vasco. A las anteriores entidades locales, que están reconocidas en nuestra Constitución, habría que añadir aquellas otras que ha incorporado la legislación básica de régimen local como son las mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, mancomunidades, agrupaciones de municipios o entidades de ámbito territorial inferior al municipio (ver cuadro núm. 4).

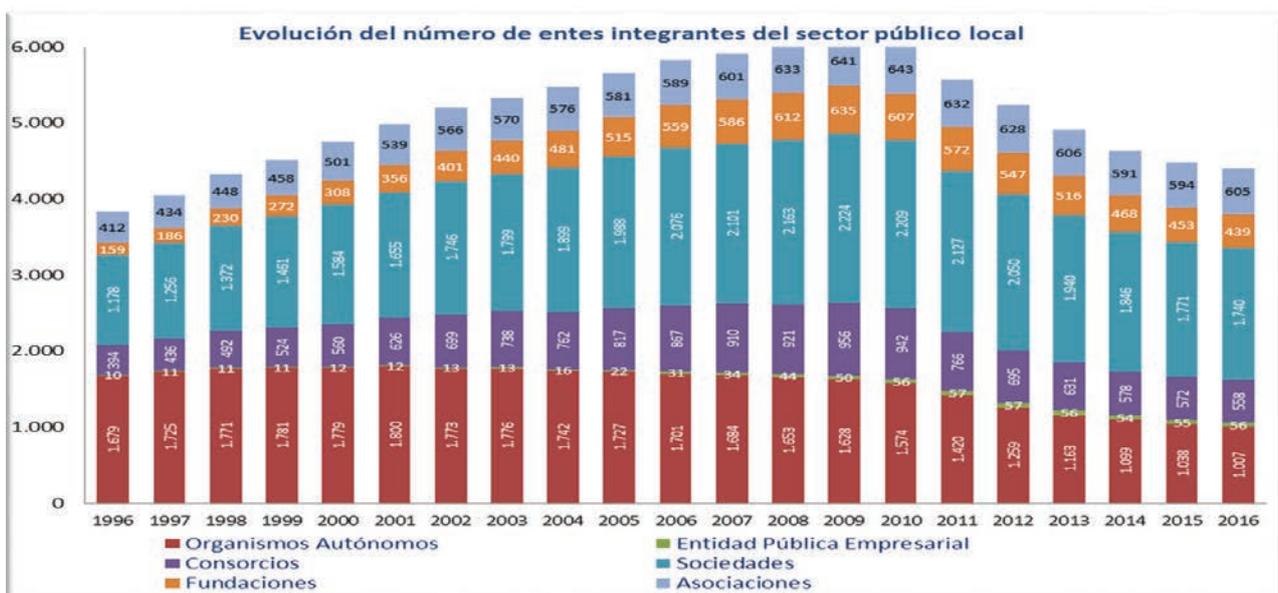
CUADRO 4. ESTRUCTURA DEL INGRESO DE LAS ENTIDADES LOCALES. DATOS DE LIQUIDACIONES DE PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2015



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En relación a la reducción del sector público local, desde el año 1996 hasta 2009 se produjo un incremento progresivo de este sector; sin embargo, desde el año 2010 se aprecia un cambio de tendencia que se refleja en una bajada de un –28,2% en el número de entes de antes de 2009 a 2016, situándose, en cuanto a su número, en niveles análogos a los de 1999. Sólo entre 2011 y 2016 se ha reducido en un 21% el sector público local, pasando de 5.562 entidades dependientes a 31 de diciembre de 2011 a 4.406 entidades en la misma fecha de 2016. Esta evolución debe enmarcarse en los ámbitos ya tratados desde un punto de vista normativo (Carpio; 2015) y financiero (Lozano; 2012) en contraposición a una perspectiva no seguida en las aportaciones de (Robles; 2014), (Merino; 2016) o (Zafra; 2016). (ver cuadro núm. 5)

CUADRO 5. EVOLUCIÓN ENTES SECTOR PÚBLICO LOCAL. PERIODO 1996-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

5.2. Medidas establecidas por el Estado

El resumen del catálogo de medidas de carácter estructural y financiero, bien estableciendo mecanismos de financiación instrumentados en operaciones financieras (Lozano; 2012), bien aprobando medidas en el ámbito de la participación en tributos del Estado (Mochón; 2012) pasa por la implantación de medidas de carácter estructural en torno a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y a la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que reformó el régimen local de modo que el ámbito competencial y la actividad de prestación de servicios fuese congruente con el escenario que se plantea en aquella Ley Orgánica y con el cumplimiento de las reglas fiscales (Algarra y Romera; 2015).

Por lo que se refiere a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la definición de los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera (Mochón; 2015) y la relación con el control tanto de la deuda financiera (Angoitia; 2014) como de la comercial (González; 2014); dando un impulso decisivo al principio de transparencia que se completó con la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, en la que se detalla la información que deben suministrar las entidades locales y su periodicidad (Campos; 2016); estableciendo reglas fiscales que son de aplicación a todas y a cada una de las administraciones públicas (Calvo; 2014): (i) el objetivo de estabilidad presupuestaria, que en el caso de las entidades locales se fija en el 0,0% del PIB, (ii) el objetivo de deuda pública, que en el caso de las entidades locales es del 3,0% del PIB en 2016, del 2,9% en 2017, del 2,8% en 2018 y del 2,7% en 2019, (iii) la regla de gasto, que es común para todas las administraciones públicas, de modo que el gasto computable de cada una de ellas en cada ejercicio respecto del inmediato anterior no puede incrementarse por encima de la tasa de variación del PIB nominal previsto y que se ha concretado en el 1,8% en 2016; 2,1% en 2017; 2,3% en 2018 y 2,5% en 2019.

La regla general de destinar el superávit presupuestario para reducir el nivel de deuda pública. Y la especial, para las entidades locales que estén saneadas y presenten un período medio de pago a proveedores no superior al plazo máximo que establece la normativa de morosidad, para destinar el superávit a cancelar obligaciones de pago con proveedores y a financiar inversiones financieramente sostenibles, sin que esto último pueda implicar que las entidades locales incurran en déficit al final del ejercicio en el que se ejecuten aquéllas (Ruiz; 2017). Con ello se ha tratado de evitar la reproducción de situaciones bastante habituales con las que se habían encontrado en tiempos recientes los municipios de asunción de proyectos de inversión que generaban unos elevados gastos corrientes y, potencialmente, déficit difíciles de corregir (Crespo et al.; 2010).

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que integra en el régimen local elementos de sostenibilidad financiera y de garantía de prestación eficiente de los servicios por parte de las entidades locales (Ortega; 2016), con una controversia sobre el principio de autonomía local para la gestión de sus propios intereses (Zafra; 2016), (Font i Llovet y Galán; 2012), (Robles; 2014), (Pérez; 2015), finalmente, que es superada en las sentencias del Tribunal Constitucional (Fuertes; 2016) ante los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía y Asturias y por más de 50 diputados pertenecientes a diversos grupos parlamentarios.

Por otro lado, frente a las aportaciones de (Boix; 2017), (Merino; 2016), (Robles; 2014) la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local incide en la estructura financiera de las entidades locales al (i) establecer un mapa competencial con mayor claridad que el anteriormente existente, distinguiendo entre competencias propias, competencias delegadas y competencias que no se encuadran en ninguno de esos grupos, pero que sólo se pueden ejecutar si no lo están realizando otras administraciones públicas (no duplicidad de la actividad administrativa) y si son sostenibles financieramente para el conjunto de la respectiva hacienda local. Esta distribución de competencias ha sido considerada respetuosa con la autonomía local y declarada constitucional por el Tribunal Constitucional; (ii) la prestación de los servicios por las entidades locales debe realizarse de la forma más eficiente posible, para lo que se definió una magnitud que puede servir de referencia, el coste efectivo de los servicios. Se trata de evitar que la elección de la forma de prestación de servicios atienda a criterios políticos sin una fundamentación técnica y económica solventes; (iii) la garantía de la prestación de servicios públicos potenciando el papel de las diputaciones provinciales para asegurar dicha prestación sobre todo en lo que se refiere a los servicios esenciales y a los municipios de población inferior a 20.000 habitantes, pudiendo prestarse por ellas mismas mediante formas consorciadas o mancomunadas y siempre que los municipios concernidos lo acepten; (iv) el impulso de las actuaciones de control, modificando algunos preceptos del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales en materia de control interno, reparos y resolución de discrepancias, potenciando, a su vez, la función de fiscalización que compete a los interventores de la administración local; (v) y finalmente, el establecimiento de normas muy concretas que permitan alcanzar una dimensión adecuada del sector público de cada una de las entidades locales.

Desde el año 2012 se han venido adoptando medidas para proveer de mayores recursos o de un mayor margen de maniobra financiero a las entidades locales. En el ámbito tributario, la medida más relevante se incluyó en el conjunto que reguló el Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, que permitió la aplicación de manera transitoria y excepcional durante los ejercicios 2012 y 2013 para los inmuebles urbanos de un incremento del tipo impositivo del IBI, de una manera progresiva, atendiendo a la antigüedad de la revisión catastral, y por lo tanto, a su adecuación al mercado (Ruiz; 2017). El incremento de recaudación para las Entidades Locales se ha situado en 988 millones € en 2012, respecto de 2011, y en 1.487 millones € en 2013, también respecto de 2011.

La medida de incremento del tipo impositivo del IBI se ha prorrogado para los años 2014 y 2015, mediante la Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras. En consecuencia, los municipios han mantenido hasta el año 2015 el nivel de ingresos incrementados con la medida que entró en vigor en 2012. Asimismo, en relación con el IBI, se ha establecido un procedimiento de regularización de las unidades catastrales «ocultas» y de aplicación de coeficientes sobre el valor catastral (Alonso; 2013).

En relación a la participación en tributos del Estado y en el marco de actuación señalado por (Arrieta; 2010) (Martín; 2011), se aprueba (i) la articulación de un anticipo del 50% de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado correspondiente a 2010 (calculada en 2012), de modo que se adelantaron recursos a las entidades locales por un importe de 991 millones de euros; se habilita (ii) la posible ampliación de 60 a 120 mensualidades del período de reintegro de los saldos deudores que resultaron, a cargo de las entidades locales, en las liquidaciones de 2008 y 2009; (iii) a las entidades locales a las que se aplica la ampliación a 120 mensualidades pudieron en 2014 solicitar una nueva ampliación hasta 240 mensualidades computadas a partir de enero de 2012 o de 204 computadas desde enero de 2015; y se establece (iv) la posibilidad de ampliar (de un máximo de 3 años) hasta 120 mensualidades los reintegros de las liquidaciones negativas correspondientes a 2013, si bien se han debido compensar con los saldos a ingresar que resultaron de la liquidación del año 2014.

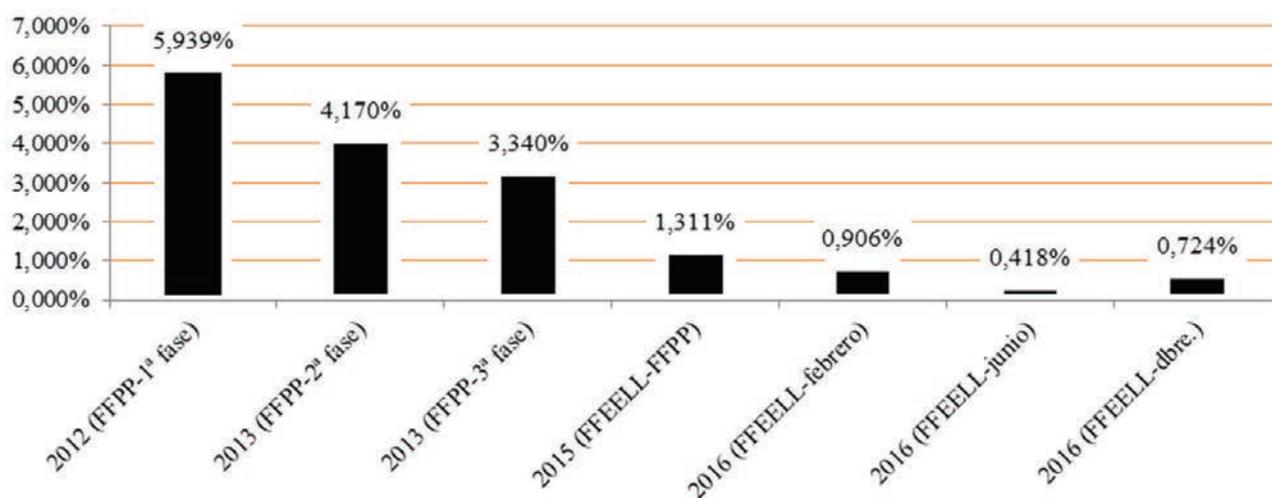
Como resultado de la aplicación de los modelos de participación en tributos del Estado, cabe significar que, si consideramos todos los conceptos de participación así como los reintegros derivados de liquidaciones negativas la financiación se ha incrementado (considerando las dotaciones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado) un 22,6% entre 2011 y 2017, pasando de 14.438,93 a 17.697,02 millones €.

Como señalan (Lozano y Vázquez, 2012) y dentro del marco de la deuda comercial, se define un mecanismo de pagos a proveedores en febrero de 2012 (RDL 4/2012, de 24 de febrero), con una segunda fase en febrero de este año (RDL 4/2013, de 22 de febrero) y otra tercera en junio (RDL 8/2013, de 28 de junio). Inicialmente, en una primera fase, se trataba de financiar las deudas derivadas de contratos de obras, suministros y servicios. Pero se amplió en sus ámbitos objetivo y subjetivo en las fases segunda y tercera. Con este mecanismo se habilita la posibilidad de convertir la deuda comercial vencida, líquida y exigible, en deuda financiera a largo plazo, amortizable en 10 años con los dos primeros de carencia de amortización del principal. La aplicabilidad de esta medida estaba sujeta a la aprobación de un plan de ajuste y su valoración favorable por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los resultados beneficiaron a 3.964 entidades locales, en alguna de las fases citadas, y atendido el pago de 2.097.357 facturas de 123.733 proveedores, por importe total de 11.563,4 millones €, lo que ha permitido salvar y dar viabilidad a muchas PYMES y autónomos abocados a la quiebra ante el impago de las Administraciones.

En junio de 2014 se posibilita la reestructuración de los préstamos formalizados con el Fondo de Proveedores, en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores, que beneficia a 1.299 entidades locales con una deuda total con el Fondo de Proveedores de 7.364,5 millones €, y que pudieron, según los casos, ampliar el período de amortización de 10 a 20 años y el de carencia en 2 años más con una rebaja mínima del tipo de interés de 41 puntos básicos, o ampliar el período de carencia en un año más con una rebaja del tipo de interés de 131 puntos básicos, o no modificar ninguno de esos períodos, pero rebajar el tipo de interés en 140 puntos básicos (ver cuadro núm. 5). Estas medidas supondrán una inyección de liquidez, según las previsiones del Ministerio de Hacienda y Función Pública hasta el año 2022, de 1.637 millones €. En el segundo semestre de ese mismo año, se autorizó la refinanciación de los préstamos formalizados con el FFPP mediante el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, convalidado mediante la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de modo que las entidades locales pudieron acogerse a las mejores condiciones del mercado financiero.

Además, es preciso tener en cuenta que se aprobó la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Factura electrónica y registro contable de facturas en el sector público (Calvo; 2014), por la que se declaró la obligatoriedad de utilizar la factura electrónica desde, 15 de enero de 2015, debiendo contar todas las administraciones públicas con un punto general de entrada de facturas electrónicas (FACe) para que los proveedores puedan presentarlas.

CUADRO 6. EVOLUCIÓN DEL TIPO DE INTERÉS DE PRÉSTAMOS CON EL FONDO DE ENTIDADES LOCALES. PERIODO 2012-2016



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En el marco de la deuda financiera, como señala (Carpio; 2015) se ha definido en 2014 (RDL 17/2014, de 26 de diciembre) por vez primera el principio de prudencia financiera como un principio básico aplicable en el régimen de endeudamiento de las entidades locales, de modo que sólo pueden formalizar préstamos, tanto a corto como a largo plazo, a costes financieros que no superen los límites máximos que fije la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera. Los motivos por los que se incluyó ese principio se basan en la existencia de una fuerte reducción de la competencia bancaria y la consiguiente limitación en el acceso al mercado de capitales; la escasa capacidad de negociación de las corporaciones locales; el importante grado de heterogeneidad de precios entre entidades con estructuras financieras análogas; e impedir la inclusión de cláusulas abusivas en contratos de préstamos y derivados.

Esta medida supondrá una reducción considerable de los gastos financieros, con la consiguiente mejora del saldo no financiero de las entidades locales. Así, la evolución de los tipos de interés aplicables a los préstamos formalizados con el Fondo de Proveedores y ahora con el Fondo de Financiación a Entidades Locales han pasado del 5,939% que se aplicó en las operaciones formalizadas en la primera fase del mecanismo de pagos a proveedores, en 2012, al 1,311% que se ha fijado en 2015. Asimismo, a los préstamos formalizados con el Fondo de Financiación a Entidades Locales en diciembre de 2016 se les ha aplicado un tipo de interés del 0,724%.

Sobre medidas específicas de carácter extraordinario a favor de ayuntamientos con problemas financieros estructurales y estableciendo una necesaria atención a la diversidad tipológica de los municipios (Navarro; 2016) conforme a su autonomía y suficiencia financiera (Pablos; 2015) se establece en el Título II del RDL 8/2013 medidas extraordinarias de apoyo financiero a municipios con problemas. Según datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública, solicitan esta medida 101 entidades, de las que finalmente 75 se han beneficiado; en septiembre de 2015 (RDL 10/2015, de 11 de septiembre) se aprobó la posible cancelación de deudas con la AEAT y la TGSS, que se estaban compensando mediante retenciones de la participación en tributos del Estado, mediante la formalización de préstamos. También, en esa misma norma se recoge la concesión de anticipos extrapresupuestarios equivalentes, como máximo al importe anual de las entregas a cuenta de la participación en tributos del Estado de 2015. Esa financiación extraordinaria se sustituyó por préstamos con el Fondo de Ordenación citado en junio de 2016. Las dos últimas medidas estaban diseñadas para que optaran a ellas determinados ayuntamientos con una situación de riesgo financiero.

Mediante el Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre como señala (Carpio; 2015), se ha creado el Fondo de Financiación a Entidades Locales con dos compartimentos: Fondo de Ordenación (para EELL en situación de riesgo financiero o que no pueden refinanciarse en condiciones de prudencia financiera) y Fondo de Impulso Económico (para EELL saneadas financieramente) con una dotación de 1.000 millones de euros para cada uno de los años 2015 y 2016, y se prevé en igual importe para 2017. Se ha posibilitado la inclusión de la financiación de la ejecución de sentencias judiciales firmes mediante la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 6/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

De esos importes, según indica el Ministerio de Hacienda y Función Pública, se aprueba la disposición por las entidades locales de 820,3 M€ en 2015, de 749,7 M€ en 2016 y se ha aprobado un importe de 643,2 M€ en 2017. En total los ahorros generados por los préstamos con los Fondos citados se eleva a 1.069,8 M€. También, se posibilita el aumento en 3 años del período de carencia y de amortización de los préstamos formalizados entre 2012 y 2016 con el FFPP y el Fondo de Ordenación por determinados ayuntamientos con problemas financieros lo que posibilita, de facto, una nueva actuación para dotar de una mayor margen de liquidez a estas entidades.

CUADRO 7. EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES EN LOS TRIBUTOS DEL ESTADO. PERIODO 2017-2011

Financiación de las entidades locales	PGE 2017	PGE 2011	Δ (%)
Entregas a cuenta Municipios (modelo general o de variables)	4.478,09	3.913,26	14,4
Entregas a cuenta Municipios (modelo de cesión)	6.002,19	5.014,27	19,7
Entregas a cuenta Provincias y entes asimilados	5.049,84	4.293,89	17,6
Entregas a cuenta cesión de impuestos estatales	1.728,62	1.522,66	13,5
Liquidación definitiva de ejercicios anteriores (año n-2)	710,16	0,00	
Reintegros de liquidaciones de 2008 y 2009 (estimación fraccionamiento en 240, 120, 108 o 60 mensualidades)	-271,88	-305,15	10,9
Total presupuesto inicial	17. 697,02	14. 438,93	22,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Función Pública

En todos los casos de medidas de apoyo a las entidades locales, se ha venido aplicando una condicionalidad que se ha plasmado en los planes de ajuste. Ésta condicionalidad en su grado de mayor intensidad requiere la aplicación de medidas de reducción de los gastos de funcionamiento; financiación adecuada de servicios públicos, de forma que en tres años se autofinancien, y supresión de servicios no obligatorios; no se pueden suprimir tributos exigidos con anterioridad; sólo pueden aprobar medidas de incremento global de cuotas íntegras de cada tributo local; la aplicación de beneficios fiscales obligatorios; tienen prohibida la aplicación de tipos de gravamen reducidos en el Impuesto de Bienes Inmuebles; y no pueden constituir ni participar en entidades dependientes y deben reducir su sector público (Calvo; 2014), (Ruiz; 2017), (Carpio; 2015), (González; 2014), (Angoitia y Tobes, 2014).

6. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN

En el marco del análisis realizado, es evidente el cambio de escenario respecto al inicial de 2012. Los factores que han permitido el cambio de la situación financiera son, por un lado, el mayor grado de responsabilidad de las corporaciones locales en la gestión financiera, que se pone de manifiesto en la adopción de medidas de política fiscal restrictiva tanto por el lado del gasto, contrayéndolo, como por el del ingreso, incrementándolo, si bien en el ámbito jurídico definido a partir de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera muy diferente al anteriormente existente, propicia, cuando no exige, la adopción de aquellas actuaciones.

Por otro lado, el cambio de situación financiera también se ha debido a la adopción de medidas de apoyo financiero, que han permitido que un buen número de entidades locales que presentaban desequilibrios financieros los hayan podido corregir, con el impacto positivo que se ha derivado para el subsector en su conjunto.

No obstante, es necesario identificar los retos a los que se enfrentan las entidades locales y también, como regulador, el Estado. Así, se debe tener en cuenta la heterogeneidad de las entidades locales y la diversidad de sus estructuras financieras, como hemos visto. En consecuencia, el primer reto es el establecimiento de un marco jurídico que regule a diversas entidades locales con diferentes estructuras financieras y distintas competencias.

El siguiente reto es posibilitar que determinados municipios puedan reconducir su situación financiera, superando, en un buen número de casos, los problemas de gobernabilidad que se han presentado en corporaciones locales con gobiernos en minoría y que, por esta circunstancia, no consiguen aprobar medidas de consolidación fiscal ni planes de corrección de desequilibrio ni siquiera la solicitud a la Administración del Estado de medidas de apoyo financiero. Esta medida ya fue incluida en la reforma local de 2013, pero tras sentencia en contra del Tribunal Constitucional, en aras de proteger el principio de autonomía local, finalmente, no fue aplicada. Además, una medida necesaria en relación con esos ayuntamientos, sería la conversión de deuda a corto plazo en largo plazo. En definitiva, nos encontramos ante un reto normativo y otro «político» u organizativo.

Además, hay otros retos que pasan por la profundización de las medidas ya adoptadas y por la posible mejor articulación de otras, orientadas todas ellas a mantener la posición financiera saneada que presenta el subsector de las corporaciones locales.

En este sentido no debemos obviar las modificaciones que deberían introducirse en el ámbito tributario y que van a venir impuestas bien por la realidad existente y los efectos derivados de la actual normativa contenida en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, bien por la jurisprudencia constitucional. En ese contexto, hay que tener presente las posibles mejoras de la regulación de las tasas o la necesaria reforma de la regulación del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. Consiste el reto en el ámbito financiero en definir modelos de participación en tributos del Estado que teniendo presente el cumplimiento del principio de suficiencia financiera proporcionen recursos adecuados para la financiación de las competencias propias de las entidades locales. En este sentido, es importante que las comunidades autónomas asuman la obligación contenida en el artículo 142 de la Constitución y establezcan sistemas de participación en sus ingresos de las entidades locales de sus respectivos territorios. En el ámbito presupuestario cada vez se hace más necesario conciliar las normas contenidas en el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales con la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Actualmente existe una brecha regulatoria entre ambas normas que es preciso solventar para evitar los problemas interpretativos que se están produciendo. Precisamente, para analizar y proponer líneas de reforma del sistema de financiación local, y los aspectos financieros, tributarios y presupuestarios de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, la constitución y conclusiones del trabajo de una Comisión de expertos para la revisión del sistema de financiación local es una buena noticia para abordar una posible reforma normativa.

La permanente adaptación a las circunstancias y excepcionalidades de una estructura heterogénea como es la que caracteriza a la planta municipal española conlleva un reto de continua adaptación necesario para responder a las necesidades de los ciudadanos. Además, un mayor consenso en términos políticos y doctrinales sobre la normativa competencial a desarrollar y la financiación asociada ayudaría a alcanzar esos objetivos de una manera más certera y rápida.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ACÍN, A. (2016): "Hacienda local. Algunas urgencias para la reforma de la ley de haciendas locales". *La administración práctica: enciclopedia de la administración municipal*, núm. 4, págs. 67-76.
- ALGARRA, A.; ROMERA, O. (2015): "Una reflexión sobre los resultados obtenidos por la Administración local en el marco de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, núm. 3. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i3.10242>.
- AGUILAR, F. (2016): *Los impuestos locales en España: situación actual y perspectiva de futuro*. Tesis doctoral. Universidad de Málaga.
- ALONSO, M. (2013): "El procedimiento de regularización catastral 2013-2016: el reconocimiento legal de la deficiente inspección catastral y tributaria del IBI". *Tributos locales*, núm. 110, págs. 63-80.

- ÁLVAREZ, A. (2012): “La reforma de la fiscalidad local (II)”. *Revista tributaria oficinas liquidadoras*, núm. 34, págs. 65-73.
- ANGOITIA, M.; TOBES, P. (2014): “La financiación local en el contexto de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”. *Estudios sobre el sistema tributario actual y la situación financiera del sector público: Homenaje al Profesor Dr. D. Javier Lasarte Álvarez*, págs. 1.229-1.252.
- ANTONIO, P. (2015): “La desigualdad económica avanza en España: Informe del INE y FAES alertan de la creciente brecha social”. *El siglo de Europa*, 1.117, págs. 58-60.
- ARENILLA, M. (2014): “Principios de la reforma local”. *CUNAL - Revista de Estudios Locales*, núm. 169, págs. 8-37.
- ARENILLA, M.; PÉREZ, P. y ROMERA, Ó. (2014): “El impacto de la reforma local española en los servicios sociales” en Tirant monografías, ed. *Sostenibilidad financiera y administración local. Un estudio comparado*. Valencia. Tirant lo Blanch, págs. 185-259.
- ARIZA, J. (2013): “Sobre los efectos políticos de la desigualdad”. *Temas para el debate*, núm. 218-219, págs. 23-24.
- ARRIETA, J. (2010): “La participación en los Tributos del Estado”. *Los tributos locales*, págs. 977-1.011.
- BARRAGUÉ, B. (2011): “Desigualdad económica y bienestar: tres modelos de justicia social”. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, 23, págs. 17-46.
- BAZA, J. (1997): “La hacienda local y su transformación: rasgos estructurales de las finanzas municipales en Castilla y León (1981-1996)”. *Anales de estudios económicos y empresariales*, págs. 171-202.
- BLANCO, F. J. y CALLEJÓN, J. (2014): “Cobertura de la dependencia a nivel europeo”. *Anales de economía aplicada, ASEPELT España*, págs. 112-124.
- BERDÚN, P. (2001): “Intervencionismo y gasto público en Europa, 1870-1920”. *Acciones e investigaciones sociales*, 13, págs. 235-291. https://doi.org/10.26754/ojs_ais/ais.200113210.
- BERZOSA, C. (2013) “Desigualdad y conflicto social”. *Temas para el debate*, 218-219, págs. 20-22.
- BLYTH, M. Y E. Lonergan (2014): “Print less but transfer more”, *Foreign Affairs*, 93 (5), págs. 98-109.
- BOIX, A. (2017): “El régimen local tras el fracaso de la reforma 2013”. *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, págs. 24-35.
- CALVO, V. (2014) “Las modificaciones que afectan a la gestión económico financiera de las entidades locales en materia de endeudamiento, deuda comercial, estabilidad, registro de facturas y factura electrónica”. *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, págs. 827-874.
- CAMPOS, M. C. (2016): “Una proyección de futuro: retos de las entidades locales ante el nuevo marco normativo y medidas para garantizar su cumplimiento”. *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, págs. 847-874.
- CAVERO, T. (2014) “Desigualdad y fiscalidad van de la mano”. *Razón y fe: Revista hispanoamericana de cultura*, tomo 270, núm. 1.391, págs. 153-163.
- CARDONA, J. (2017): “Plusvalía municipal: necesidad de reforma urgente”. *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 929, pág. 21.
- CARPIO, M. (2015): “El Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y otras de carácter económico”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 2, págs. 149-156.
- CARRO, J. L. (2017): “La reforma del régimen local en 2013: consideraciones introductorias”. *Derecho local de Galicia*, págs. 27-79.
- CHICO, P. (2010): “Las tasas municipales: nuevas oportunidades para su establecimiento como recurso ordinario de financiación de las Corporaciones Locales”. *Tributos locales*; núm. 97, págs. 115-166.
- CHINCHILLA, J. A.; DOMÍNGUEZ, M. (2015): “Los servicios públicos locales: reforma de la Administración local en tiempos de crisis económica”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. núm. 14, págs. 45-63. <https://doi.org/10.18601/21452946.n14.05>.
- CRESPO, J.; JIMÉNEZ, B.; Martí, A; MORAGUES, M. J.; SORIANO, R. (2010): “El déficit de las Entidades locales. Algunas medidas para reducirlo”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 17, págs. 2.557-2.572.
- DE ARRIBA, R. y KIRBY, P. (2014): *Crisis en la periferia europea: política económica e impacto social en España e Irlanda*, págs. 63-86.
- DELAUNAY, B. (2014): “Crisis financiera y deuda de las entidades locales en Francia”, págs. 281-294.
- DELGADO, A. (2017): “Las sanciones catastrales y tributarias en relación con el impuesto de bienes inmuebles: necesidad de reforma urgente”. *Tributos locales*, núm. 128, págs. 65-77.
- DOMÍNGUEZ, M. (2014): “Presente y futuro de la administración local en España”. *Nuevas políticas públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 9, págs. 41-51.
- DOMÍNGUEZ, J. M. y LÓPEZ, J. M. (2012): “La reforma de la política presupuestaria en España: análisis de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”. *Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Documentos de trabajo*, 9.
- DOMÍNGUEZ, J. M. (2014): “Tamaño del sector público y redistribución efectiva”. *eXtoikos*, 13, págs. 57-59.
- DURÁN, F. J. (2015): *Reforma y financiación de la administración local en España: una propuesta desde la estrategia del norte de Europa*. Tesis doctoral. Universidad Pontificia de Comillas. 427 pp.

- EDO, V. (2011): "La gestión presupuestaria del gasto del Estado: un análisis de las desviaciones presupuestarias desde las perspectivas económica y de programas". *XVIII Encuentro de Economía Pública*. Málaga, 46 pp.
- ESCRIBANO, G. (2011): "Nueva energía y amenazas en el Mediterráneo". *Economía Exterior*, 57, págs. 147-157.
- EZQUIAGA, I. (1995): "Tutela, gestión financiera y estructura de la deuda local". *Economistas*, núm. 65, págs. 47-59.
- FEDEA (2016): "La desigualdad en España: una visión a largo plazo". *Workshop sobre la desigualdad de la renta en España*. Madrid, 4 de julio de 2016.
- FERNÁNDEZ, T. y ANDRÉS, S. (2015): "Crisis y Estado de bienestar: las políticas sociales en la encrucijada". *Tendencias & Retos*, 20 (1), págs. 119-132.
- FERNÁNDEZ, G. R. (2015): "Las finanzas locales y el planeamiento: ¿suficiencia fiscal contra racionalidad urbanística?, núm. 252, págs. 31-33.
- FONT I LLOVET, T.; GALÁN, A. (2014): "Los retos actuales del gobierno local: repolitización, diversificación e interiorización". *Anuario de gobierno local*, núm. 1, págs. 11-42.
- FONT I LLOVET, T.; GALÁN, A. (2012): "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?". *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 11-43.
- FUENTETAJA, J. A. (2015): *Función pública local y reforma local*, núm. 37, págs. 41-75.
- FUERTES, F. J. (2016): "La reforma de la LBRL por la Ley 27/2013 en el Tribunal Constitucional". *Cunial - Revista de estudios locales*, núm. 189, págs. 36-53.
- GARCÍA, A. (2016): "Hamburguesas y eficiencia. Del estado del bienestar a la sociedad del bienestar". *Gestión y análisis de políticas públicas*, 15, 13 pp. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i15.10311>.
- GARCÍA, J. F. (2014): "Las nuevas medidas de apoyo a la financiación de las Entidades Locales". *Tributos locales*, núm. 114, págs. 53-68.
- GOERLICH, F. J.; MAS, M. y PÉREZ, F. (2002): "Concentración, convergencia y desigualdad regional en España". *Papeles de economía española*, 93, págs. 17-36.
- GONZÁLEZ, M. (2010): "Participación de los entes locales en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas. Las subvenciones". *La proyectada reforma de las Haciendas Locales* (recurso electrónico), págs. 7-25.
- GONZÁLEZ, A. M. (2014): "Deuda comercial en las Corporaciones Locales: guía para el control y seguimiento conforme a Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público". *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 20, págs. 2.106-2.115.
- GONZÁLEZ-RODRÍGUEZ, M. R.; VELASCO, F.; GONZÁLEZ-ABRIL, F. L. (2010): "La eficiencia del sistema de protección social español en la reducción de la pobreza". *Papeles de población*, vol. 16, núm. 64.
- HERNÁNDEZ DE COS, P.; y PÉREZ, J. J. (2015): "El impacto de los salarios y el empleo público. Una perspectiva macroeconómica". *Presupuesto y Gasto Público*, 79, págs. 11-26.
- IBARRA, A. (2017): "La plusvalía municipal STG de 17 de febrero 2017". *Cont4bl3*, núm. 61, págs. 30-32.
- KARLSDOTTER, K.; NAVARRO, C.; MARTÍN, J. J. y LÓPEZ DEL AMO, M. (2011): "Análisis multinivel de la renta y las desigualdades en renta y salud en España". *XVIII Encuentro de economía pública*, 2011. Málaga.
- LAGO, S. y MARTÍNEZ, J. (2016): "El gasto público en España en perspectiva comparada ¿gastamos lo suficiente? ¿gastamos bien?". *Papeles de economía española*, 147, págs. 2-25.
- LÓPEZ, R. (2013b): "La economía sumergida en España", *eXtoikos*, 10, págs. 63-66.
- LÓPEZ, R. (2014): "La relación entre la distribución de la renta y de la riqueza en España", *eXtoikos*, 13, págs. 53-54.
- LORENZO, F. y RENES, A. (2013): "Pobreza y exclusión social en España: ¿continuidad en las tendencias o cambio cualitativo en la estructura de la sociedad? Temas para el debate, 218, págs. 54-57.
- LOZANO, B.; VÁZQUEZ, C. (2012): "El mecanismo extraordinario de financiación para el pago a proveedores de las entidades locales: (Reales Decretos Leyes 4/2012 y 7/2012). Diario La Ley, núm. 7.840.
- MARTENS, H. (2009): "¿Salir de la crisis?: Una política económica para la UE". *Política Exterior*, vol. 23, 132, págs. 21-26.
- MARTÍN, L. (1984): "La administración local". *España: un presente para el futuro*, vol. 2, págs. 267-282.
- MARTÍNEZ, C. (2017): "La imposibilidad de exigir tasas por determinados servicios públicos locales: un estudio del art. 21 TRLHL". *Tributos locales*, núm. 128, págs. 47-64.
- MASSA, G. (2015): "Gasto público, PIB y crisis económica. Un análisis comparado". *Revista de derecho constitucional europeo*, 23, 26 pp.
- MERINO, V. (2016): "¿Qué fue de la reforma local?". *Cunial - Revista de estudios locales*, núm. 190, págs. 12-33.
- MOCHÓN, L. (2012): "La reforma del artículo 135 de la Constitución española y la subordinación de la deuda pública a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera". *Civitas. Revista española de derecho financiero*, núm. 155, págs. 99-137.
- MONTSERRAT, J. (2015): "Impactos de las medidas de estabilidad presupuestaria en el Sistema de Autonomía y Atención a la Dependencia: retos de futuro". *Zerbitzuan: Gizarte zerbitzuetarako aldizkaria*, 60, págs. 9-30.
- MOLINA, A.; GUARNIDO, A. y AMATE, I. (2013): "Los efectos redistributivos del gasto público en la Unión Europea". *eXtoikos*, 9, págs. 11-20.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. (2013): "La gran brecha: desigualdad personal de la renta en España". *Temas de debate*, 218-219, págs. 25-28.

- MUÑOZ, S. (1981): “La distribución de competencias entre el estado, las comunidades autónomas y las corporaciones locales en materia de medioambiente”. *Documentación administrativa*, núm. 190, págs. 351-382.
- NAVARRO, A. (2016): “La reforma de la Hacienda Local: la necesaria atención a la diversidad tipológica de Municipios”. *Documentos –Instituto de Estudios Fiscales–*, núm. 14, págs. 71-77.
- NAVARRO, V. (2009): “Protección social y eficiencia económica: el caso de EE.UU”. *Temas para el debate*, 179, págs. 26-28.
- OCHANDO, C. (2010): “La distribución de la renta en España en el periodo de crecimiento económico: 1998-2005”. *Estudios de economía aplicada*, vol. 28, 3, pág. 691.
- ORTEGA, M. P. (2016): “Aspectos económicos en la reforma de la actividad administrativa: en busca de la eficiencia y su control”. *Cunal - Revista de estudios locales*, núm. 191, págs. 146-158.
- PAREJO, L. J. (1981): *Garantía institucional y autonomías locales*. Instituto de Estudios de Administración Local.
- PEDRAJA, F. M. y SUÁREZ, J. (2011): “Financiación municipal: equilibrios, especialización e incentivos”. *Revista española de control externo*, núm. 38, págs. 15-42.
- PEDRAJA, F. M. y SUÁREZ, J. (2015): “La arquitectura del sistema descentralizado en España: Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales”. *Papeles de economía española*, núm. 143, págs. 15-27.
- PÉREZ, V. (2015): *La autonomía local: luces y sombras de la aplicación de un principio vertebrador del Estado*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla. 541 pp.
- PONS, M. (2011): “Estudio cuantitativo de la participación de los municipios en los tributos del Estado para el periodo 2004-2010, la liquidación definitiva del año 2009”. *Cunal - Revista de estudios locales*, núm. 145, págs. 28-43.
- PORRAS, A.-M. (2013): *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla, Sevilla, pág. 556.
- QUIROGA, A.; NAVARRO, V. (2003): “La protección social en España y su desconvergencia con la Unión Europea”. *Revista de ciencias sociales*, 177, págs. 3-37.
- ROBLES, M. (2014): “La reforma local del PP ataca una parte del Estado democrático: los Ayuntamientos: no se soluciona un tema fundamental: la financiación de las Haciendas Locales”. *Temas para el debate*, núm. 232, págs. 30-32.
- ROMERA, Ó. (2016): “El funcionamiento de las diputaciones provinciales en nuestro modelo territorial”. *Cuadernos de derecho local*, núm. 41, págs. 255-325.
- ROMERA, Ó.; CUTRÍN, M. (2014): “Comentarios a la Reforma de la Administración Local”. *Cunal - Revista de estudios locales*, núm. 168, págs. 28-50.
- RUIZ, J. M. (2017): “El endeudamiento local a debate”. *Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía*, núm. 4, págs. 5-56.
- RUIZ, M. (2016): “Una nueva reforma de la Ley General Tributaria sin la participación de las entidades locales”. *Tributos locales*, núm. 125, págs. 10-27.
- RUIZ-RICO, C. (2016): “El impacto de la integración europea en el actual modelo de gobernanza local”. *Revista general de derecho constitucional*, núm. 23.
- RUSSINÉS, J. (1985) “Esfuerzo fiscal y participación en los ingresos estatales de los municipios madrileños”. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, núm.18-19, págs. 51-56.
- SANTAMARÍA, J. A. (1982): *Las administraciones territoriales, la administración institucional*. Universidad Complutense.
- SÁNCHEZ, A. y NAVARRO, M. V. (2014): “La desigualdad en los países desarrollados: cohesión y bienestar”. *Anales de economía aplicada 2014*. ASEPULT España. Reunión anual, 2014, págs. 336-363.
- SHAIKH, A. (2004): “¿Quién paga el «bienestar» en el Estado de Bienestar? Un estudio multi-países”. *Apuntes del CENES*, vol. 24, 38, págs. 31-50.
- SUÁREZ, J. (2003): “Financiación Local y Corresponsabilidad Fiscal Local: ¿ganamos con el nuevo modelo?”. *Revista de estudios regionales*, núm. 66, págs. 115-128.
- TAMAMES, R. y GALLEGU, S. (2006): *Diccionario de Economía y Finanzas*. Alianza Editorial.
- TRÁNCHEZ, J. M. y HERRERO, A. (2014): “¿Ha existido convergencia en el gasto social en la unión europea-15? Un análisis para el periodo 1995-2010”. *XXI Encuentro Economía Pública*, 2014, 23 pp.
- VALLE, J. L. (2010): “La reforma de la contabilidad local”. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 15-16, págs. 2.362-2.384.
- VEIRA, J. L. (2013): *Desigualdad y capital social en España*. Oleiros: Netbiblo. 2013. <https://doi.org/10.4272/978-84-15562-23-8>.
- ZAFRA, J. L.; PLATA, A. M.; PÉREZ, G.; LÓPEZ, A. M. (2011): “Influencia de los factores económico-financieros, políticos y de las formas de gestión sobre el nivel de deuda viva en las entidades locales usando la metodología de datos de panel”. *XVIII Encuentro de economía pública*. Málaga.
- ZAFRA, V. (2016): “Una reforma local que empobrece la democracia”. *Temas de debate*, núm. 261-262, págs. 32-34.
- ZAPICO, E. (2010): “Importancia y posibilidades estratégicas de la transparencia del gasto a nivel de políticas públicas”. *Documentación administrativa*, 286-287 págs. 239-272.
- ZUBIRI, I. (1995): “Financiación municipal: lecciones para España de la teoría y la experiencia internacional comparada”. *Estado y economía: elementos para un debate*, págs. 79-125.



Engagement en ciudades inteligentes. Diseño de un marco de análisis teórico y aplicado para la participación ciudadana

Engagement in smartcities. Design of a framework of Theoretical analysis applied to citizen participation

María E. Cortés-Cediel
Universidad Complutense de Madrid
mcor04@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

Olga Gil
Universidad Complutense de Madrid
olgagil@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Olga Gil es doctora en Ciencias Políticas y en Sociología (Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia, 2000). Master of Arts en Ciencias Políticas (Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, 1994), Diploma de Posgrado en Desarrollo y América Latina (UNC y Universidad de Duke, 1994). Licenciada en Periodismo, en Ciencias Políticas y en Sociología (UCM, Madrid). Profesora acreditada con intereses en políticas públicas, gobierno local, tecnología, regulación y transformación digital en las ciudades. Ejerce como profesora asociada en el Departamento de Historia Política, Teorías y Geografía de la Universidad Complutense de Madrid e imparte cursos de posgrado en universidades nacionales e internacionales. Miembro del proyecto de la UE CITADEL (2016-2020): Empoderamiento de los ciudadanos para transformar las administraciones públicas europeas, en el marco del Programa Marco H2020 (call H2020-SC6-CULT-COOP-2017-2017, Propuesta 726755). Miembro del Smart Cities and Smart Governments Research-Practice Consortium con sede en el Centro de Tecnología en el Gobierno de la Universidad de Albany. Ha trabajado para la ONU en sus sede de Nueva York y para empresas del IBEX35.

RESUMEN

El *engagement* puede definirse como un estado psicológico en el que el individuo centra toda su atención y disfruta de la actividad que está realizando (Salanova y Schaufeli, 2004). La literatura resalta la importancia de la búsqueda de ese estado psicológico por parte de gobiernos y administraciones en el ámbito de la participación ciudadana. Sin embargo, hasta donde llega nuestro conocimiento, las claves previstas en la literatura sobre cómo puede fomentarse el *engagement* en participación ciudadana no han sido estudiadas en profundidad. Abordando este hecho, este artículo tiene como objetivo elaborar un marco teórico del *engagement* del ciudadano en participación ciudadana dentro de las ciudades inteligentes. Para ello, en primer lugar, se ofrece una definición del concepto y se identifican una serie de atributos que lo caracterizan. Además se presenta una revisión de la literatura sobre herramientas de participación

en ciudades inteligentes que pueden estar relacionadas con determinados atributos del *engagement*. Los resultados principales del estudio son la elaboración de un marco teórico con aplicaciones prácticas que integra atributos característicos del *engagement* en el campo de la participación ciudadana, y la identificación de aspectos que pueden contener las herramientas de participación para incrementar los niveles de *engagement* de los ciudadanos.

PALABRAS CLAVE

Engagement; digital citizen engagement; ciudad inteligente; participación ciudadana.

ABSTRACT

Engagement can be defined as a psychological state in which an individual focuses all her attention and enjoys the activity she is doing. The literature highlights the importance of improving this in citizen participation by governments and administrations. However, to the best of our knowledge, the literature does not offer clues about how engagement in citizen participation can be improved. This paper aims to develop a theoretical framework of citizen engagement for citizen participation in the context of smart cities. To this end, we first provide a definition of engagement, and describe some of its main characteristics. Next, we present a review of the literature on citizen participation tools in smart cities, analyzing if such tools do influence engagement attributes. The main outcomes of the study are the elaboration of a theoretical framework that integrates characteristic attributes of engagement in the field of citizen participation, and the identification of participation tools analyzing whether they can be designed to increase citizen engagement levels.

KEYWORDS

Engagement; digital citizen engagement; smart city; citizen participation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. *CITIZEN ENGAGEMENT*: DEFINICIÓN Y PROPUESTA DE MARCO TEÓRICO. ATRIBUTOS EMOCIONALES. ATRIBUTOS SENSORIALES. 3. FASES DEL *ENGAGEMENT*. 3.1. PUNTO DE PARTIDA O INTRODUCCIÓN DEL *ENGAGEMENT*. 3.2. MANTENIMIENTO DE *ENGAGEMENT*. 3.3. *DISENGAGEMENT*. 3.4. *REENGAGEMENT*. 3.5. *NO ENGAGEMENT*. 4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS CIUDADES INTELIGENTES: REVISIÓN DE HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN. HERRAMIENTAS FÍSICAS. HERRAMIENTAS VIRTUALES. 5. PROPUESTA DE HERRAMIENTAS PARA CADA NIVEL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. NIVEL DE INFORMACIÓN. NIVEL DE CONSULTA. NIVEL DE DELEGACIÓN DE PODER. 6. IMPACTO DE LAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN SOBRE LOS ATRIBUTOS DEL *ENGAGEMENT*. 7. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DE *ENGAGEMENT* EN HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN. 8. CONCLUSIONES Y TRABAJO FUTURO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

En el año 2050 aproximadamente un 70% de la población mundial vivirá en ciudades (United Nations, 2008). La importancia de las áreas urbanas como fenómeno global ha desembocado en la difusión de megaciudades de más de 20 millones de personas en Asia y Latinoamérica (Albino et al., 2015). En este escenario lleno de retos hacia los gestores de las ciudades, han proliferado los planes de «*smart cities*» o ciudades inteligentes, con el objetivo de mitigar los problemas en el ámbito urbano y alcanzar un desarrollo de las ciudades más sostenible (Alawadhi et al., 2012).

En la década de 1990 se observó el potencial de aplicar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) dentro de las ciudades (Albino et al., 2015) para mejorar su desarrollo y sostenibilidad. Este hecho ha ido evolucionando hasta transformar la idea de ciudad inteligente en un concepto transversal aplicable a diferentes ámbitos que ha supuesto una serie de transformaciones económicas, políticas, sociales y culturales (Gil et al., 2016).

Anttiroiko (2016) define ciudad inteligente como «aquel modelo de desarrollo urbano multidimensional con unas TIC avanzadas que permiten potenciar la inteligencia colectiva y la capacidad de incrementar la competitividad y efectividad en las ciudades, y la mejora de la calidad de vida en la comunidad urbana». Se

observa, por tanto, el potencial de la ciudad inteligente desde distintos enfoques aprovechando sus recursos e infraestructuras en aplicaciones de diversa índole. Según los modelos más citados, los enfoques principales por los que puede considerarse que una ciudad sea inteligente son: «*Smart Economy*», «*Smart Mobility*», «*Smart Environment*», «*Smart People*», «*Smart Living*» y «*Smart Governance*» (Chourabi et al., 2011; European Parliament, 2014; Giffinger et al., 2007). «*Smart governance*» es el enfoque centrado principalmente en involucrar al ciudadano en la toma de decisiones dentro de la vida local, entre otras cuestiones (Chourabi et al., 2011; Giffinger et al., 2007; Rodríguez-Bolívar y Meijer, 2015).

En las últimas décadas han descendido los niveles de confianza por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y al sistema que las sustenta (Ganuzá Fernández, 2008; Subirats, 2013). Por ello, la administración pública se ha abierto al ciudadano a través de políticas de rendición de cuentas, transparencia e integración; para volver a ganarse su confianza y recuperar la legitimidad (Díaz, 2017; Gil et al. 2016). Una de las claves para la renovación de esta legitimidad democrática es la participación ciudadana. La búsqueda de un ciudadano más activo e involucrado en su entorno político ha llevado a los gestores públicos a dotar al ciudadano de herramientas necesarias para la participación, introduciendo conceptos nuevos como el *engagement*. El *engagement* en el ámbito de la participación ciudadana se refiere al proceso de informar a los ciudadanos, animarlos y motivarlos para fomentar su participación en la toma de decisiones en todas sus fases, desde el diseño hasta su implementación (Pham y Linehan, 2016; Reddel y Woolcock, 2004). Sin embargo, cuestiones sobre cómo conseguir esto y sobre cómo aplicarlo aún son áreas muy poco estudiadas y desarrolladas dentro de la literatura sobre la materia (Bull y Azennoud 2016).

En este artículo se aborda el concepto de *engagement* en participación ciudadana mediante una propuesta de marco teórico detallado. En él se propone una definición de *engagement* y se identifica una serie de características o atributos que lo conforman. Además, se realiza una revisión de la literatura sobre herramientas de participación ciudadana existentes en las ciudades inteligentes. El objetivo ha sido identificar aquellas herramientas que podrían potenciar ciertos atributos del *engagement*. En la literatura se suele referirse al hecho de involucrar al ciudadano a través de la tecnología como «*digital citizen engagement*» (Group, W. B., 2016). Sin embargo, en este trabajo se propone un marco teórico que englobe también herramientas que no necesariamente tengan un componente virtual, por lo que se hablará de *engagement*. Finalmente, se proponen una serie de indicadores para su medición y evaluación.

2. CITIZEN ENGAGEMENT: DEFINICIÓN Y PROPUESTA DE MARCO TEÓRICO

La aplicación de las TIC ha transformado las zonas urbanas económica, social y espacialmente (Florida, 2003). Sin embargo, el concepto de ciudad inteligente queda lejos de limitarse a la aplicación de las tecnologías dentro de la ciudad, pues se descuidaría el verdadero potencial de la ciudad inteligente: el capital social y sus relaciones dentro del entorno urbano (Albino et al., 2015).

Nuevas formas de relacionarse en el entorno urbano, como es el caso de la gobernanza, afectan a la forma de participar del individuo, y han visto en la ciudad inteligente un escenario idóneo para verse potenciadas a través de distintas iniciativas. Nam y Pardo (2011) aseguran que el apoyo a las políticas de gobernanza es fundamental para implementar estas iniciativas en la ciudad inteligente. Estas políticas muestran cómo los ciudadanos están involucrados con los procesos de toma de decisiones (Bull y Azenoud, 2016). La literatura que analiza este fenómeno habla de *engagement*.

El *engagement* es un estado psicológico en el que el individuo disfruta o encuentra satisfacción en la actividad que desempeña, por lo que es más propicio a repetirla. Se trata de un concepto nuclear de la Psicología Positiva que ha sido dotado de base empírica y contrastado en la investigación científica (Salanova y Schaufeli, 2004). Surgió en contraposición al denominado «*burnout*» o síndrome de «estar quemado» en campos como el laboral o el educativo, y ha sido estudiado y aplicado en distintas áreas, como son el Comercio, la Educación o la Informática, con el objetivo de atraer al sujeto hacia algo y motivarle a que le siga llamando su atención (Nahl y Bilal, 2007; O'Brien y Toms, 2008; Webster y Ahuja, 2004). Conviene aclarar que, tal y como señalan Salanova y Schaufeli (2004), la traducción del concepto al español resulta complicada ya que no existe equivalencia terminológica que abarque todos los matices que contiene, por ello, en este trabajo, se utilizará el concepto en su lengua de origen, el inglés.

Optimizando el bienestar psicológico del individuo se obtiene un conjunto de sinergias y beneficios positivos para la comunidad (Bandura, 2001; Frierikson, 2002; Salanova y Schaufeli, 2004). Esta idea ha motivado la intención de identificar aquellos factores que pueden provocar este bienestar al individuo den-

tro de la actividad participativa. Artículos publicado recientemente sobre esto han comenzado a investigar la aplicación del *engagement* en el ámbito de la participación ciudadana ya que, en palabras de Castelnovo et al. (2015), «los tradicionales métodos de gobernar no son suficientes para cubrir las demandas de participación ciudadana, debido a las complejidad de un panorama actual lleno de conocimiento tecnológico, confrontación política y conflicto sobre la creación y la gestión de valores públicos».

Sin embargo, esta literatura entiende el *engagement* como el hecho de involucrar al ciudadano en la toma de decisiones, no existiendo aproximación entre la participación ciudadana y el estado psicológico descritos en líneas anteriores. Pese a que se ha estudiado el comportamiento participativo de los individuos y colectivos en todas sus manifestaciones, y se ha tratado de dar explicación a las motivaciones que llevan a los individuos a participar, hasta la fecha, la literatura sobre *engagement* en el ámbito de la participación ciudadana no recoge un análisis profundo sobre los aspectos que caracterizan al estado psicológico que puede experimentar un individuo motivado a participar en iniciativas de una ciudad inteligente. En este contexto, la tecnología por sí sola no tiene la capacidad de involucrar al ciudadano, y por ello es importante reparar en aquellos aspectos que, sumados a los tecnológicos, permiten involucrar al ciudadano dentro del espectro de participación ciudadana hasta llevarlo a un estado de *engagement* (Bryer, 2013).

En este artículo se propone una serie de atributos del *engagement* que pertenecen de forma intrínseca al sujeto y otros que, por el contrario, pertenecen al sistema que se emplea. Para realizar esta propuesta, en primer lugar, se ha revisado literatura de campos de las Ciencias de la Computación, Psicología y Marketing, y teorías sobre comportamiento humano en el campo de la participación ciudadana. El objetivo ha sido identificar posibles aspectos del *engagement* que pudieran estar relacionados con los mecanismos de una ciudad inteligente. Los atributos propuestos para el campo de la participación ciudadana en la ciudad inteligente se categorizan en atributos emocionales y atributos sensoriales.

Atributos emocionales

Emoción es el estado psicológico en el que el sujeto advierte qué valor o qué importancia tiene un asunto determinado dentro de su vida, necesidades o intereses (Yankovic, 2011). Según Yankovic (2011), es la reacción inmediata del ser vivo ante una situación que les puede resultar favorable o desfavorable. En relación a esto se propone identificar los siguientes atributos emocionales:

- *Afecto*: Stone et al. (2005) definen el afecto como el motivo emocional que lleva al usuario a estar inmerso en un entorno.
- *Motivación*: Jennings (2000) define la motivación como aquellos elementos que hacen que el individuo se disponga a actuar de alguna forma o a hacer alguna actividad.

Dentro del estudio de estos atributos, la Jerarquía de las Necesidades de Maslow (1954) supuso un cambio de paradigma en la forma de entender qué motiva al sujeto a realizar algo o actuar de alguna forma. Maslow (1954) señala que el individuo tiene un conjunto de necesidades básicas que deben satisfacerse antes que otras. En particular, representa esta jerarquía de forma visual a través de una pirámide, en la que además de un escalón que muestra las «Necesidades Fisiológicas Básicas», se encuentran niveles posteriores que representan las «Necesidades de Seguridad», «Las necesidades Sociales», las «Necesidades de Ego» y en último lugar la «Autorrealización». Así, las necesidades fisiológicas engloban aspectos como el hambre, la sed u otras. Las «Necesidades de Seguridad» son aquellas relacionadas con la seguridad y la protección ante cualquier daño físico y emocional. Las «Necesidades Sociales» incluyen la sensación de pertenencia y aceptación. Las «Necesidades de Ego» son aquellas relacionadas con factores de autoestima como son el respeto hacia uno mismo, los logros o la independencia; y factores provenientes del exterior como el status que consigue uno, el reconocimiento o la atención. Finalmente, las «Necesidades de Autorrealización» encuadran los retos personales, el crecimiento, el potencial de uno y la satisfacción personal.

En este trabajo, tal y como se muestra en la Figura 1, se propone una pirámide basada en el modelo de Maslow (1954) que sirva de base para explicar cuáles son aquellas motivaciones que llevan a un sujeto a participar en los procedimientos de participación ciudadana y que pueden incidir en su nivel de *engagement*.

En ella se plantean una serie de elementos contenidos en la literatura sobre participación ciudadana (Cross, 2013; Robins, 2007; Rogers, 2013). El objetivo de este modelo es comprender qué motiva a una persona a participar en una iniciativa y así poder medir posteriormente su estado de *engagement*. Siguiendo la

lógica de la pirámide, las necesidades que llevan a participar al individuo se representan de forma ordenada en función de la prioridad sobre las necesidades que tiene:

1. *Nivel jerárquico de Necesidades Fisiológicas:* Un primer nivel representaría las necesidades básicas del ser humano. La motivación para participar del individuo estaría relacionada con las necesidades de asegurarse recursos básicos para la vida como son el acceso a una vivienda, empleo y sustento económico, alimentos, agua, etc.
2. *Nivel jerárquico de Necesidades de Seguridad:* Son aquellas que entienden tanto la seguridad física como a la psicológica. El individuo participaría motivado por la necesidad de cubrir aspectos como la seguridad ciudadana, un sistema de salud, etc.

FIGURA 1. PIRÁMIDE DE JERARQUÍA DE NECESIDADES EN ENGAGEMENT DENTRO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: Elaboración propia a partir de la jerarquía de necesidades de Maslow (1954).

3. *Nivel jerárquico de Necesidades Sociales o de Afiliación:* Salanova y Schaufeli (2004) entienden que una de las motivaciones más notables que justifican el *engagement* en un individuo es el sentimiento que tiene éste de formar parte de un proyecto o de un conjunto de personas. Puede entenderse que en el campo de la participación ciudadana resalte la importancia del individuo de compartir o formar parte de una comunidad, identificando los factores de afiliación y alineamiento político. Se hablaría entonces de identidad colectiva, redes comunes y orden social (Spottke, 2006; Wheelan, 2005).
4. *Nivel jerárquico de Necesidades de Ego o Reconocimiento:* Otro de los aspectos que motivan al individuo a participar es la percepción de eficiencia política o de que lo que hace «sirve para algo». El individuo goza de cierto estatus dentro de la comunidad, lo que le dotaría de cierto liderazgo y autonomía dentro del colectivo. Esto puede repercutir en la autoestima del individuo, motivándolo a participar de forma activa en los procesos de participación.
5. *Nivel jerárquico de Necesidades de Autorrealización:* Se situarían aquí aquellos aspectos que encuadran metas y objetivos personales. En el campo de la participación ciudadana, el individuo puede tener cierta motivación para participar debido a aspectos de corte moral. Se consideran aspectos como la ideología política o las creencias filosóficas o religiosas; es decir, todo aquello que forme parte del ideario del individuo y que despertarían su interés para participar en el procedimiento. Forrester y Watson (1994) hablan también de la competición como mecanismo motivador, entre distintos actores como son los actores políticos, empresariales o civiles, para alcanzar sus intereses. En este contexto, además se ha observado la importancia del aprendizaje del individuo en el campo del *engagement*, que dependería de las relaciones efectivas entre ciudadanos, empresas y

gobiernos (Bull y Azennoud 2016; Mezirow, 1994). La colaboración entre actores provee beneficios mutuos de aprendizaje, creando entre ellos una «esfera de influencia» (Bull y Azennoud, 2016). La autorrealización sugiere que el ciudadano que adquiere competencias a través del aprendizaje se siente más comprometido y leal al sistema, teniendo conductas más proactivas y de iniciativa personal. Salanova et al. (2003) indican que individuos con este perfil tienen mayor iniciativa personal así como «niveles más altos de motivación para aprender cosas nuevas y tomar nuevos retos».

Además del afecto y la motivación, se identifican otros atributos emocionales:

- *Foco de atención*: Matlin (1994) señala el foco de atención como la concentración en la actividad mental. El individuo fija la atención en una actividad que le estimula, y relega a un segundo plano el resto. Salanova y Schaufeli (2004) hablan en este caso de «absorción». Para fomentarlo, el sistema debe procurar tener herramientas orientadas a captar la atención del individuo previamente o durante el transcurso de la actividad participativa.
- *Interés*: Es el sentimiento que causa una atención especial sobre un objeto o tipos de objeto (O'Brien y Toms, 2008). Las herramientas de participación ciudadana deben tratar de despertar interés en el ciudadano o mantenerlo durante la actividad.
- *Vigor*: Se caracteriza por altos niveles de energía y resistencia mental. El deseo de invertir esfuerzo lo que se está realizando, incluso cuando aparecen dificultades o imprevistos (Salanova y Schaufeli, 2004).
- *Dedicación*: Salanova y Schaufeli (2004) señalan que denota alta implicación, junto con la manifestación de un sentimiento de entusiasmo, inspiración, orgullo y reto.

Atributos sensoriales

Los atributos sensoriales pueden identificarse con la idea de percepción cognoscitiva, mediante la cual los sujetos captan información del entorno. En el *engagement* estos atributos comprometen al entorno del sujeto a cumplir con una serie de elementos exigidos para que el sujeto encuentre el estímulo que le decida a participar en el procedimiento.

- *Aspectos estéticos*: Jennings (2000) señala que van referidos a elementos sobre el aspecto de las cosas como la belleza visual, lo natural y lo placentero, pero también la textura o el tacto. En el diseño de las herramientas orientadas a involucrar al individuo en la actividad participativa estos aspectos deben ser cuidados para despertar interés en el sujeto.
- *Propiedades atribuidas*: estas propiedades están relacionadas con cuestiones sobre apreciación, experiencia y cultura del individuo.
- *Feedback*: Stone et al. (2005) indican que es la respuesta o reacción del entorno que se comunica al usuario.
- *Percepción del tiempo*: se trata de la percepción del individuo sobre el tiempo que emplea en realizar una actividad (O'Brien y Toms, 2008).
- *Novedad*: Aboulafia y Bannon (2004) identifican la novedad como la variedad de retos repentinos o inesperados que sorprenden al individuo, causándole alarma, y que pueden obtenerse de forma visual o auditiva.
- *Reto*: se trata del esfuerzo invertido en una experiencia (O'Brien y Toms, 2008).
- *Control*: hace referencia al sentimiento que se desarrolla sobre la experiencia (O'Brien y Toms, 2008).
- *Eficacia*: según Bandura (1997), la eficacia y autoeficacia son las creencias en las propias capacidades para organizar y ejecutar los cursos de acción requeridos para producir logros. Atendiendo a la Teoría Social Cognitiva, estas creencias inciden en la forma de actuar, pensar y sentir del individuo, proporcionando a la persona un mecanismo auto-motivador. Según Salanova y Schaufeli (2004), al observar las propias competencias, la persona se impone a sí misma metas, con lo que ello comporta la movilización del esfuerzo, dirección y persistencia en el tiempo. Se relaciona también con costes como la cantidad de tiempo que se invertirá en realizar algo; Bajos niveles de eficacia llevan asociados abandonos de la actividad que se está realizando.

Parte de estos atributos son características que no son intrínsecas al individuo, sino que pertenecen al sistema y a la relación de éste con el individuo. Por ello, estas características deben ser diseñadas en las

distintas herramientas de participación para facilitar al individuo un estado de *engagement*. Estas características son: aspectos estéticos, foco de atención, interés, novedad, *feedback*, reto y control. Como ejemplo, un sistema que no suponga reto alguno para el individuo como un sistema que muestre un grado de dificultar elevado, y por lo tanto un reto inalcanzable, no fomentarán el *engagement* de la persona. El hecho de cuidar cada uno de estos aspectos de manera óptima presenta mayor probabilidad de que aumentará la participación y atracción del individuo.

3. FASES DEL ENGAGEMENT

El *engagement* es un estado psicológico no puntual. Es un proceso por el que el individuo discurre en varias fases con distinta intensidad. Se propone un modelo de fases del *engagement* para el ámbito de la participación ciudadana.

3.1. Punto de partida o introducción del *engagement*

El *engagement* puede comenzar por distintos factores que motiven al ciudadano. El ciudadano puede estar interesado en un aspecto particular, como por ejemplo cierta política pública. Este interés correspondería a una motivación del sujeto dentro de las Necesidades de Autorrealización. Además, puede entrar en juego la existencia de la Necesidad de Socialización del individuo: pueden existir motivaciones sociales para interactuar con otras personas.

El entorno y las recomendaciones de otros individuos pueden despertar en el sujeto interés por participar en algún procedimiento en concreto. La información juega un papel fundamental, por ello deben cuidarse aspectos tanto estéticos, como los referentes al discurso o relato político. Los poderes públicos deben hacer un mayor esfuerzo para despertar el interés del ciudadano y hacerlo partícipe del procedimiento de toma de decisiones. La realización de una segmentación de mercado identificaría los segmentos de población que componen el mercado y podrían seleccionarse aquellos a los que nos interesa dirigirnos prioritariamente. Además, debe gestionarse la diversidad. Las administraciones deben gestionar estas estrategias de mercado para dirigirse a un público objetivo en función de las diferencias culturales, los estilos de vida, actitudes, creencias, valores, comportamientos y motivaciones (Salanova y Schaufeli, 2004).

3.2. Mantenimiento de *engagement*

Uno de los atributos de *engagement* fundamentales en esta fase es la novedad. Al ciudadano le impacta una nueva experiencia de participación que debe ser estimulada a través de la incorporación de elementos nuevos, interesantes e inusuales.

El ciudadano ha centrado su foco de atención en la actividad participativa y experimenta altos niveles de atención y concentración (Matlin, 1994). El nivel de interés incrementa y comienza a percibir una serie de retos. A estos retos se suma una sensación de control y éxito o satisfacción al comprobar que el propio individuo cuenta con herramientas y la capacidad de hacer frente a esos retos. Debe atenderse, por tanto, a la complejidad del procedimiento participativo y a la accesibilidad al mismo. Es importante que el procedimiento participativo no resulte tedioso y largo, cuidándose estos aspectos.

La comunicación es relevante, pues uno de los aspectos con mayor peso que influyen en esta fase de *engagement* es el «*feedback*» o respuesta, en este caso, de los poderes públicos que tienen hacia el ciudadano. Este *feedback* se trata fundamentalmente de la información que se le comunica al ciudadano sobre elementos como los pasos del procedimiento, las acciones a realizar, los resultados que se obtienen y los fines que se persiguen con cada procedimiento. Acciones para promocionar y dar visibilidad al procedimiento de participación son recomendables para que el individuo mantenga su interés en el proceso.

3.3. *Disengagement*

Puede experimentarse un descenso del nivel de interés o incluso cese del *engagement*. Esta situación se da cuando el ciudadano detiene la realización de una actividad o cuando existen factores externos en el entorno del ciudadano que interrumpen el *engagement* (O'Brien y Toms, 2008). Puede alcanzarse una fase de saturación en el que el interés del individuo declive, bien porque se conozca el procedimiento y se haya

tomado la decisión de no participar más, bien porque se haya alcanzado el techo de aceptación del mismo. Es importante diseñar estrategias para revitalizar ese estado psicológico y volver a iniciar un nuevo ciclo de *engagement* con el fin de evitar la cristalización del proceso participativo y su desaparición a causa de falta de ciudadanos que participen o para evitar que nazca en el individuo la indiferencia.

3.4. Reengagement

Esta fase se experimenta cuando no se ha puesto fin de forma definitiva al *engagement*. Puede suceder que cese temporalmente el proceso participativo, como sucede en casos como los procedimientos de presupuestos participativos, y que se reanude transcurrido un tiempo. En este caso, el *engagement* puede cesar cuando cese esa actividad participativa, y volver en un periodo de tiempo (O'Brien y Toms, 2008). El individuo volvería a experimentar *engagement* cuando esté predispuesto psicológicamente para ello, bien porque cese la distracción externa que propicie la pérdida de atención en los procedimientos de participación ciudadana, bien porque recupere las herramientas que le permitan participar.

Aquí es importante el atributo experiencia. El recuerdo del ciudadano de que la participación haya resultado una experiencia placentera, satisfactoria, con la que se haya disfrutado, influirá en el hecho de que vuelva a participar. Si por el contrario, la participación supuso para el ciudadano sensaciones de incertidumbre, duda, inseguridad o frustración, no se planteará volver a participar en el procedimiento. El exceso de información o la falta de *feedback* por parte de los poderes públicos contribuyen al rechazo del ciudadano hacia el procedimiento.

3.5. No engagement

Existe la posibilidad de que el ciudadano no llegue a experimentar *engagement* (O'Brien y Toms, 2008). Puede que no lo experimente ya que psicológicamente no esté preparado. Así, la participación ciudadana no entraría dentro de las experiencias del individuo, bien por indiferencia, por falta de tiempo, o bien por los costes de participar como por ejemplo la distancia.

La ausencia de *engagement* puede proceder del propio sistema de participación generando experiencias no disfrutables o divertidas, siendo un sistema difícil de usar, con contenido poco atractivo y con exceso de información. El diseño o la estrategia del procedimiento y de sus canales de participación son clave para que el individuo no se muestre indiferente ante la participación. Estudios muestran como un uso adecuado de los medios sociales, por ejemplo, incrementan en diez el número de participantes en los debates públicos (Castelnovo et al., 2015).

4. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS CIUDADES INTELIGENTES: REVISIÓN DE HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

Brugué et al. (2003) señalan que una ciudadanía culturalmente más preparada y sofisticada ha aparecido en las sociedades (Inglehart, 1991). Esta ciudadanía experimenta ansias por encontrar vías alternativas de expresión participativa (Budge, 1996). La desafección y un descontento de los ciudadanos hacia las instituciones es otro de los acontecimientos determinantes para un cambio social (Kaase y Newton, 1995). La ciudadanía ha dejado de confiar en las tradicionales formas de implicación política y demanda nuevas formas a través de las cuales puedan tener una relación más directa con la gestión de los asuntos públicos (Martins, 2002). Además, la irrupción de las TIC han jugado un papel fundamental dentro de los cambios socioculturales por los que atraviesa una sociedad cada vez más compleja (Subirats, 2013). Una sociedad en red en la que las relaciones sociales están basadas en las redes tecnológicas (Castells 2000).

Las sociedades han ido demandando no sólo una mayor participación, sino que se han redistribuido el poder entre todos los actores participantes. Las formas de participación ciudadana se ven ampliadas, complementadas o en su caso sustituidas, por nuevas reglas de juego. En las últimas décadas, la concepción de prestación de servicios y toma de decisiones reservada a las élites se ha reinterpretado. La política es entendida ahora como producto de las interacciones entre numerosos actores, y no está reservada únicamente a los gestores públicos en procesos «*top down*» (Bovaird, 2007). Se asiste por tanto a una reorganización del control público y redistribución de poder (Meijer, 2016). Surgen nuevas formas de entender la gestión de lo público en las que la ciudadanía adquiere un nuevo rol. Tal y como señalan Andrés y Bonivento (2009),

los gobiernos pasan de ser el único actor que ejerce competencias públicas para ser un coordinador entre numerosos actores.

Meijer y Bolívar (2015) señalan que una ciudad inteligente significa elaborar nuevas formas de colaboración humana a través de las TIC. La idea de que las ciudades inteligentes están dotadas con infraestructuras urbanas de alta tecnología, conductoras de la información y que analizan *big data* gana fuerza dentro de la literatura (Niederer y Priester, 2016). Son ciudades equipadas con herramientas y capacidad de organización, en las que los ciudadanos participan en lo que se ha denominado «*city making*» (Brynskov et al., 2014). Estas herramientas permiten que los ciudadanos sean parte de los procedimientos de toma de decisiones dentro de la ciudad inteligente. Las TIC facilitarían así la transición de una forma de gobierno tradicional a distintas formas relacionales de gobierno como son la gobernanza, la e-participación y la co-producción, cambiando los roles de los poderes públicos con los ciudadanos debido a la transformación y al impacto que ha tenido la conectividad ubicua de la informática urbana (Colombo, 2006; Anttiroiko, 2016). Los autores advierten que la tecnología por sí sola no hace a una ciudad que sea inteligente. Se requiere de políticas que entiendan de tecnología, a la vez que de un plan estratégico que ponga el foco en otros valores y recursos públicos como los económicos, humanos y materiales (Meijer y Bolívar, 2015; Nam y Pardo, 2011; Ramilo Araujo y Fernández Rupérez, 2012). Además, tal y como señalan Ramilo Araujo y Fernández Rupérez (2012), debe tenerse en cuenta una serie de implicaciones existentes a la hora de diseñar un proceso participativo como las barreras existentes a la hora de seleccionar canales de participación y los esfuerzos de comunicación que deben realizarse para poder difundir a la ciudadanía la iniciativa de participación.

Es necesaria la identificación de las herramientas que pueden encontrarse en la ciudad inteligente para ser utilizadas como canales de participación ciudadana. Para ello, debe comenzarse describiendo aquellas tecnologías que alberga la ciudad inteligente y sobre las que se basan las herramientas de participación ciudadana.

Existen tecnologías que componen las infraestructuras y dotan a una ciudad inteligente de funcionalidad a varios niveles (Salim y Haque, 2015). La ciudad inteligente reparte su tecnología en distintas capas con el objetivo de producir, recoger, transmitir y visualizar datos. Así, dentro de un primer nivel se encuentran sensores físicos que se distribuyen por la ciudad y recogen datos de diferente índole, como medidas relativas a localizaciones (mediante señales GPS), contaminación, ruido, temperatura y humedad, entre otros. Estos datos recogidos pasan a un segundo nivel compuesto de dispositivos electrónicos, como *smartphones*, relojes inteligentes y sistemas integrados en vehículos. En general, estos dispositivos transmiten los datos recogidos a través de Internet mediante conexiones WiFi, Bluetooth, o vía satélite. El conjunto de estos dispositivos es lo que se conoce como el «Internet de las Cosas» o *Internet of Things (IoT)*. Internet corresponde a un tercer nivel en el que esos datos están disponibles para ser utilizados por distintas herramientas o aplicaciones. Algunos ejemplos son aquellas sobre el control inteligente de tráfico, consumo energético eficiente, control de nivel de contaminación del aire, calidad del agua, gestión inteligente de basuras, detección de incendios y parking inteligente. En este trabajo nos centramos en las destinadas a la participación ciudadana que pueden encontrarse en una ciudad inteligente, muchas de las cuales utilizan las tecnologías descritas. Estas herramientas se han clasificado en dos tipos en este trabajo: herramientas físicas y herramientas virtuales.

Herramientas físicas

Esta clasificación engloba todas aquellas herramientas que responden a un componente físico que permite la participación. Salim y Haque (2015) identifican las siguientes:

- *Sondas urbanas*: Paulos y Jenkins (2005) definen las sondas urbanas como un conjunto de artefactos situados en las calles que incitan a los ciudadanos a participar en el diseño de la ciudad. Al estar al alcance del ciudadano, le permiten interactuar con ellas con el fin de informarle o consultarle acerca de las decisiones que deben tomarse en relación a distintos proyectos de la ciudad (Dalsgaard y Eriksson, 2013).
- *Monitores públicos (displays), pantallas urbanas y fachadas interactivas*: estos elementos de mobiliario urbano permiten al ciudadano visualizar información por toda la ciudad. La diferencia fundamental entre los tres elementos se debe al tamaño de las pantallas, la localización de las mismas y el tipo de contenido proyectado en cada dispositivo (Salim y Haque, 2015).
- *Pantallas públicas interactivas*: son usadas para comunicar información al ciudadano de forma directa en los espacios públicos (Salim y Haque, 2015). Además, a diferencia de los monitores públi-

cos, explicados anteriormente, estas pantallas pueden ser utilizadas para obtener respuesta de la ciudadanía sobre algo (Schroeter, 2012).

- *Aplicaciones basadas en Internet of Things*: el hecho de hacer accesible Internet de las Cosas a los ciudadanos permite una participación ciudadana a gran escala (Paulos et al., 2008) Iniciativas públicas abiertas para compartir datos a tiempo real hacen que los ciudadanos, aun no siendo expertos, puedan llegar a participar en iniciativas de crowdsourcing¹ y crowdsensing² (Salim y Haque, 2015).
- *Plataformas*: Anttiroiko (2016) señala la existencia dentro de la ciudad inteligente de plataformas no sólo virtuales, sino que pueden ser físicas, tecnológicas o sociales. Estas plataformas permiten la construcción de procesos socio-técnicos o económicos gracias a la interconexión e interacción de los distintos actores (Anttiroiko, 2016). Anttiroiko (2016) indica que las plataformas permiten el acceso a los individuos y los involucra, facilitan el diálogo, la convergencia de ideas, la toma de decisiones y la integración política.
- *Living labs*: conciben la ciudad como una plataforma a gran escala (Anttiroiko, 2016). Pueden ser diseñados como regiones físicas o realidades virtuales donde los usuarios co-crean de forma innovadora. Desarrollan productos y proyectos gracias a las herramientas y métodos que se ponen a disposición en la ciudad. La Comisión Europea (The Helsinki Manifesto, 2006) los caracteriza como Alianzas Público-Privado-Personas cuyos actores involucrados tienen cuatro objetivos principales: co-crear, explorar, experimentar y evaluar los productos o proyectos experimentados.

Herramientas virtuales

Las herramientas virtuales son aquellas que utilizan tecnologías como Internet como elemento principal. Pueden identificarse las siguientes herramientas (Ramilo Araujo y Fernández-Rupérez, 2012; Mandarano et al., 2010):

- *Portales Web de las administraciones públicas*: Son las herramientas de comunicación al ciudadano por excelencia. La información que se publica va dirigida a un público genérico e indefinido. Para potenciar su utilidad, suele ir combinada con otras herramientas.
- *Q&A (Questions & Answers)*: los ciudadanos pueden enviar sus dudas y preguntas a los administradores de un portal Web. Se trata de una herramienta indicada para que los ciudadanos expongan sus dudas, recibiendo feedback directo de las administraciones.
- *Mashups*: Son un tipo de portales Web que van combinados con otras tecnologías como son por ejemplo aplicaciones que combinan mapas interactivos con datos estadísticos.
- *E-Mail*: Supone una herramienta de comunicación de bajo coste para los usuarios.
- *Mensajes de texto móviles (SMS) y mensajería instantánea (p. ej., WhatsApp)*: se utilizan con frecuencia debido a que permiten la comunicación de persona a persona o interactuar con sistemas automáticos.
- *RSS (Really Simple Syndication)*: Permite al usuario recibir información en su e-mail sobre el contenido de algún portal Web. Los mensajes se reciben cuando el contenido de la página web se actualiza. Es una herramienta útil para que el ciudadano se mantenga siempre informado.
- *Social media*: Social media o medios sociales son todos aquellos sitios Web en los cuales los usuarios pueden compartir información o contenido multimedia. Es contenido social porque los ciudadanos pueden compartir información y comentar e interactuar con otros ciudadanos (Butteriss et al., 2012).
 - *Wikis*: Las páginas Wiki son aquellas en las que los individuos crean contenido objetivo sobre hechos, personas o lugares, y que pueden editarse por cualquier persona (Mandarano et al., 2010).
 - *Blogs*: Es un tipo de Web administrada y mantenida por un conjunto de personas que generan o intervienen a través de artículos o «posts» sobre temas concretos. Pueden a su vez combinarse con otras herramientas como el contenido multimedia (Mandarano et al., 2010).
 - *Multimedia sharing*: Los ciudadanos pueden realizar contenido multimedia como video, imágenes o audios a través de dispositivos como sus smartphones personales. Este conte-

¹ El crowdsourcing es el acto de externalización de herramientas o recursos para desarrollar algo nuevo a través de una llamada abierta a los ciudadanos (Howe, 2006).

² Las plataformas de crowdsensing permiten utilizar la información obtenida, a través de los datos recogidos por sensores integrados en distintos dispositivos de computación ubicua como smartphones (SALIM y HAQUE, 2015).

nido multimedia es compartido en la Red y permiten al individuo obtener feedback de otros individuos.

- *Microblogging*: Siguen la dinámica de los Blogs pero con un espacio escritura limitada. El ejemplo más claro es Twitter, que es utilizada como herramienta útil para distribuir información e interactuar con un límite de 280 caracteres por intervención.
- *Formularios Web*: este tipo de formularios facilitan la tarea encuestar, sustituyendo los cuestionarios en papel o de forma telefónica. Son una herramienta útil para consultar al ciudadano sobre temas concretos. Pueden distribuirse a través de distintas formas como son el e-mail y los portales Web.
- *Online Social Networking sites*: El elemento esencial es el ciudadano, el cual interactúa con sus contactos (Butteriss et al., 2012). Se diferencian de los medios sociales en que en estos últimos el elemento esencial es el contenido que se genera y se comparte por el usuario. En el ámbito de las políticas públicas, estas herramientas son útiles para informar, educar e involucrar a los miembros de la comunidad (Mandarano et al., 2010). Ejemplos de estos sistemas son:
 - *Redes sociales online*: Permiten la interacción del ciudadano con sus contactos. Ejemplos de ellas son Facebook y LinkedIn. El empleo de las redes sociales online en las relaciones gobierno-ciudadanos (G2C) es un área de investigación que ha despertado el interés de distintos autores (Bonsón et al., 2012, 2015; Mergel, 2013; Norris y Reddik, 2013).
 - *Encuentros virtuales o foros*: Pertenecientes a la categoría de grupos de discusión online, permiten reducir el coste que supone a los usuarios acudir a un sitio de forma presencial para participar en algo. Encuentros virtuales como los foros permiten la concurrencia de numerosos individuos que debaten o comparten información de forma virtual. Los ciudadanos pueden participar sin coste y sin límite en la intervención.
- *Plataformas virtuales*: Son aquellos soportes virtuales que permiten la concurrencia de distintos individuos y la participación a gran escala y con costes reducidos (Anttiroiko, 2016). Algunas iniciativas que pueden desarrollarse a través de plataformas virtuales son las siguientes:
 - *Plataformas de participación habilitadas por las administraciones públicas*: son aquellas plataformas virtuales que las administraciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos con el objetivo de que éstos participen en una iniciativa. Un ejemplo de esto son las plataformas de participación ciudadana que distintos ayuntamientos habilitan para los procedimientos de presupuestos participativos.
 - *Plataformas de crowdsourcing*: A través de estas plataformas los ciudadanos reúnen recursos destinados a la realización de alguna actividad o servicio (Howe, 2006). Pueden utilizar dispositivos como *smarthphones* no solo para compartir información, conocimiento u opinión sino que puede utilizar sensores de información como los de localización, con el fin de acercar al ciudadano a las iniciativas de su entorno más cercano (Salim y Haque, 2015).
 - *Plataformas de crowdsensing*: La información obtenida a través de los datos recogidos por sensores integrados en distintos dispositivos de computación ubicua es utilizada por distintos actores críticos para hacer estudios de diversa índole como por ejemplo estudios de mercado en una localización concreta.
- *PPGIS o Sistemas de Información Geográfica de Participación Ciudadana*: permiten generar y gestionar información sobre localización. La información es utilizada en el campo de la planificación por los individuos y comunidades. Esta información puede ser sobre edificios construidos, basuras, espacios vacíos, etc. Además de obtener el mapa de información de los individuos sobre factores sociales, económicos y demográficos también son idóneas para obtener distinta información que contribuye a que los distintos actores participen más preparados en los procedimientos de toma de decisiones (Sieber, 2006).
- *Herramientas de Gamificación*³: en las ciudades inteligentes pueden darse, tanto de forma física o presencial como de forma virtual, distintos mecanismos de Gamificación. Opromolla et al. (2015) proponen el uso de estos elementos de gamificación en el ámbito de la participación ciudadana con

³ La *gamificación* consiste en usar elementos de juego en otros contextos (OPROMOLLA et al., 2015).

el objetivo de involucrar al ciudadano de distintas maneras. Para ellos, el objetivo de la gamificación aplicada al contexto de la ciudad es concienciar e involucrar al ciudadano en los asuntos de su entorno. Identifican distintos tipos de jugador y roles posibles, objetivos de juego y distintos elementos como son las reglas del juego, y el «*master*» del juego o director.

5. PROPUESTA DE HERRAMIENTAS PARA CADA NIVEL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Tan y como señalan Ramilo Araujo y Fernández Rupérez (2012): «Hay que tener en cuenta qué tipo de participación permite cada herramienta». Para poder abordar esta cuestión, se ha escogido el modelo de la OCDE (2001; 2003) sobre los distintos niveles de interacción y participación existentes entre la administración y ciudadanía, con el fin de identificar y encuadrar en cada nivel del modelo de OCDE (2001; 2003) las herramientas más recomendadas para la participación de acuerdo a las características que las definen.

Nivel de Información

Según la OCDE (2001; 2003), el nivel de información se entiende como una relación unidireccional que va desde las instituciones públicas hacia los ciudadanos. La OCDE (2001; 2003) define esta relación entre las instituciones y los ciudadanos como la dinámica en la que «Las instituciones públicas difunden, por iniciativa propia, informaciones sobre elaboración de las políticas, o bien los ciudadanos obtienen información a partir de su propia demanda».

La OCDE (2001) habla de herramientas como los Diarios Oficiales. En una ciudad inteligente, las herramientas que pueden ser utilizadas en este nivel de participación ciudadana por parte de la Administración debido, entre otros aspectos, a las similitudes con la descripción y ejemplos que ofrece la OCDE (2001; 2003) son las siguientes:

- Sondas Urbanas, Monitores, Pantallas Urbanas Interactivas.
- E-Mail, SMS y Mensajería Instantánea.
- Portales Web, Mashups, Q&A, RSS.
- Wikis y Blogs, Microblogging y Online Social Networking sites, Multimedia Sharing sites, PPGIS.

Las herramientas físicas que pueden utilizarse en este nivel de información son las sondas urbanas, los monitores y las pantallas públicas interactivas. Estas tienen como función captar la atención o el interés del ciudadano a través de los aspectos estéticos, por lo que en estas herramientas deben cuidarse en mayor medida. Tanto los aspectos estéticos como la novedad de la experiencia predicen el foco de atención (O'Brien y Toms, 2008). Por otro lado, tanto las sondas urbanas, como las pantallas públicas interactivas ofrecen al usuario cierto feedback, que contribuiría a involucrar al ciudadano hasta el nivel de *engagement* (Kukka et al., 2014).

En cuanto a las herramientas virtuales, en este nivel las administraciones pueden informar al ciudadano a través de los Portales Web, Mashups, PPGIS, Q&A, E-Mail, SMS, RSS, Multimedia Sharing, Blogs y Wikis, Microblogging y Online Social Networking sites. Debido a sus características, Portales Web, Mashups, PPGIS, Q&A, E-Mail, SMS y RSS.

Herramientas de Multimedia Sharing, Blogs y Wikis, Social Networks y Foros tendrían el potencial de estimular atributos como el de identidad colectiva al facilitar que el sujeto forme parte de un colectivo o un grupo virtual, relacionándose con otros sujetos o por formar parte de un público objetivo al que la Administración se dirige.

En relación con los aspectos estéticos, Portales Web, Mashups, PPGIS, E-Mail, Multimedia Sharing y Social Networks, los cuidarían en mayor medida frente a otras herramientas debido a sus características.

En el nivel de información, el *feedback* entre la Administración y ciudadanos puede ser facilitado en mayor medida por las herramientas virtuales de Q&A, E-Mail, SMS, RSS, Multimedia Sharing, Blogs y Wikis, Microblogging y Online Social Networking sites. Se debe a que estas herramientas permiten al usuario demandar información a la Administración de manera más sencilla para satisfacer su derecho a la Información.

Atributos como el control, el reto y la competición no tendrían relevancia pues en este nivel de participación el ciudadano permanece más pasivo a diferencia de otros niveles.

Nivel de consulta

En este nivel de participación, la OCDE (2001; 2003) define la relación entre administración y ciudadano como una relación bidireccional limitada. Las instituciones públicas demandan y reciben respuestas de los ciudadanos sobre la elaboración de políticas públicas. Para ello, son las instituciones públicas las que seleccionan de qué interlocutores desean recibir una opinión y puntos precisos sobre los que van a opinar. Pese a que la OCDE (2001; 2003) limita este nivel a la mera consulta, este trabajo propone enfocar este nivel de participación a la co-participación ciudadana, en la cual la administración orquesta el proceso participativo y además, tiene la última palabra tanto en la definición de una política como en la decisión final.

La OCDE (2001) señala como ejemplos de herramientas, en este nivel de participación basado en la consulta, las encuestas de opinión pública o los procesos de diálogo. Las herramientas que proponemos que se pueden encontrar en una ciudad inteligente para este nivel de participación son las siguientes:

- Sondas Urbanas, Monitores, Pantallas Urbanas Interactivas, Plataformas, Living labs.
- E-Mail, SMS y Mensajería Instantánea.
- Wikis y Blogs, Microblogging and Online Social Networking sites, Multimedia Sharing sites, PPGIS.
- Plataformas de Participación Online, Foros, Formularios web.
- Herramientas de «Gamificación».

Las Sondas Urbanas, Pantallas Públicas Interactivas, Multimedia Sharing sites, Wikis y Blogs, Online Social Networks, Plataformas de Participación Online y Mecanismos de Gamificación pueden diseñarse para que sean provocativas e interesantes para el ciudadano (Carr et al., 1992; Memarovic, 2012).

La consulta implica una posición más activa en el ciudadano en comparación con el nivel de información por lo que atributos como el reconocimiento, la autoestima, el estatus, el liderazgo el control, el reto o la competición son relevantes para el individuo. Además, el ciudadano puede percibir en mayor medida formar parte de algún proyecto y comunidad. Es decir, puede surgir cierta identidad colectiva.

Whyte (1980) indica que, añadiendo un reto a la actividad, el individuo llegaría a experimentar *engagement*. En tal caso, las herramientas que facilitarían en mayor medida la regulación de cierta dificultad en la actividad son las Plataformas de Participación, los Living labs, los Formularios web, las Plataformas de Participación Online y los Mecanismos de Gamificación.

De igual forma sucede con el *feedback* (Kukka et al., 2014). Las herramientas que potenciarían ese diálogo entre la Administración y el ciudadano en mayor medida son las Pantallas Públicas interactivas, las Plataformas de Participación, los Living labs, el Microblogging, las Online Social Networks y los Foros.

Algunos autores han señalado algunos aspectos sobre el impacto de las redes sociales en el ciudadano. En ellas, los ciudadanos participan en mayor medida cuando se trata de temas a nivel local o que afectan directamente a su entorno (Bonsón et al., 2015; Lev-On y Steinfeld, 2015). Esto nos lleva a plantearnos la posible relación que pueda existir con algunos atributos del *engagement* como las necesidades de seguridad.

Nivel de delegación de poder

La OCDE (2001; 2003) habla del Nivel de participación activa. Sin embargo, en este trabajo se le ha asignado otra denominación a este nivel, pues a nuestro entender todos los niveles, de una forma u otra, implican participación ciudadana, por lo que lo denominaremos en este trabajo como nivel de delegación de poder.

La OCDE (2001; 2003) indica que se trata de una relación bidireccional entre las instituciones y los ciudadanos. Los ciudadanos participan activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas. Estos juegan un rol en la elaboración de políticas públicas; por ejemplo, proponiendo alternativas. Aunque la OCDE (2001; 2003) indica que la decisión final sigue siendo del gobierno, este trabajo propone enfocar este tercer nivel a los mecanismos de co-producción y gobernanza. Aversano et al. (2013) señalan que cada vez más ciudadanos participan en los sistemas de gobernanza de la ciudad y juegan un papel más principal en la gestión de lo público a través de fórmulas como la coproducción y la coevaluación de servicios, por lo que es necesario reestructurar el esquema participativo para incluir estas nuevas formas de participación. Las herramientas recomendables para este nivel de participación son las siguientes:

- Living labs.
- Wikis y Blogs, Microblogging y Online Social Networking sites, Multimedia Sharing sites.

- Plataformas de Participación Online, Foros, Plataformas de Crowdsourcing, Plataformas de Crowdsensing (IoT).
- Mecanismos de *gamificación* o de juego.

Las plataformas permiten la interacción de los individuos para poder contribuir a idear, entender a los usuarios y a sus contextos, experimentar con prototipos, etc. (Anttiroiko, 2016). Así, tanto las Plataformas de Participación y Living labs como las Plataformas de Participación Online y las de Crowdsourcing pueden incidir en el *engagement*, permitiendo la gestión de figuras como la co-producción y el co-diseño. Además, los Mecanismos de Gamificación ofrecen una serie de características y dinámicas que pueden estimular a la mayor parte de los atributos del *engagement*.

El hecho de que la iniciativa resida en los ciudadanos, el hecho de formar parte de un grupo o un proyecto, de adquirir un rol frente a otros actores involucrados o una función; suponen la interacción de ciertos atributos como son el reconocimiento individual, el estatus, el liderazgo, el aprendizaje, eficacia, autonomía, identidad colectiva, reto, control y competición. Esto puede deberse en parte, a que se da un escenario en el que el ciudadano adquiere más responsabilidad y un mayor control sobre las herramientas.

6. IMPACTO DE LAS HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN SOBRE LOS ATRIBUTOS DEL *ENGAGEMENT*

En relación con el posible impacto de las herramientas de participación ciudadana de la ciudad inteligente sobre los atributos del *engagement* se han identificado una serie de cuestiones comentadas a continuación.

En primer lugar, en cuanto a los atributos intrínsecos al sujeto, atributos como el reconocimiento individual se potenciarían con medidas como la personalización de mensaje, dentro del nivel de información. Esto motivaría la percepción de que la Administración se dedica al ciudadano directamente a través de una serie de canales más personales, como serían los E-Mail y los SMS. En los niveles de consulta y participación, por el contrario, se entendería el reconocimiento como la identificación del sujeto con su rol como actor crítico, por lo que las herramientas en las que se puede hacer más patente esto son aquellas como las Plataformas o los Living labs. La «gamificación» supone también una dedicación personal al ciudadano ya que busca atraerlo y empoderarlo mediante lógicas de juego, y eso conllevaría a diseñar estrategias más específicas para distintos segmentos y perfiles de «jugadores».

La autoeficacia reside en la creencia del individuo de estar capacitado para organizar los cursos de la acción a la hora de producir o alcanzar determinados logros. Aquellas herramientas que permiten al usuario generar su propio contenido en distintas plataformas, bien tomar la iniciativa bien aportar su punto de vista o experiencia serían las indicadas. La autonomía o independencia encontrarían dificultad de fomentarse en el nivel de consulta, pues el ciudadano no toma una iniciativa plena ya que el objetivo es ser consultado por la Administración. Esta independencia, en cambio, sí se produciría en el nivel de delegación de poder en el ciudadano y por casi todas las herramientas de participación.

La autoestima encuentra cierta dificultad para ser relacionada con distintas herramientas. Se ha entendido como una consecuencia derivada de otros atributos por lo que, al igual que en el resto de relaciones, son necesarios análisis posteriores a la participación del ciudadano para comprobar si se dan relaciones de causalidad entre herramienta y atributo.

Sentirse parte de algo es un atributo notable en el *engagement*. El individuo se siente parte de un colectivo o de un proyecto conjunto. Múltiples herramientas pueden contribuir a que el individuo tenga esa percepción. Se destaca el potencial de las herramientas virtuales para perseguir este fin como son las Online Social Networks y los Foros.

El estatus y el liderazgo sólo pueden ser motivados, por definición, en los niveles de consulta y delegación de poder en el ciudadano. Dentro de éstos, casi todas las herramientas en las que el ciudadano tiene un papel activo y en las que genera contenido, pueden verse afectados estos atributos. Las métricas empleadas para medir estos atributos pueden ser por ejemplo los «like» o «me gusta» que ofrecen algunas herramientas con el fin de que el resto de usuarios valoren los contenidos. Además, en las herramientas físicas, estos atributos pueden verse potenciados con algunas como las Plataformas Físicas o los Living labs, en los que la interacción dentro de grupos o sectores pueden dotar al ciudadano de cierto liderazgo en el desempeño de la actividad y de estatus dentro del colectivo o grupo de actores con los que se relaciona.

En cuanto a los atributos pertenecientes al sistema y que afectan a la psicología del individuo, comentar que las herramientas virtuales pueden cuidar elementos como los aspectos estéticos, el interés, el control y el reto (O'Brien y Toms, 2008). En el nivel de información, el control y el reto no pueden ser aplicados ya que por definición el ciudadano no se enfrenta a ellos. En el nivel de consulta, en cambio, el control y el reto son afectados en mayor medida a las pantallas urbanas de interacción, a las plataformas de participación físicas y living labs, a los Formularios web, las Plataformas de Participación Online y a los Mecanismos de Gamificación. En el nivel de delegación de poder, el reto y el control son cubiertos por casi todas las herramientas señaladas para este nivel.

El feedback se daría, dentro del nivel de consulta en las Pantallas Públicas Interactivas, las Plataformas de Participación físicas y los Living labs, Microblogging y Online Social Networking sites, los Foros y algunos Mecanismos de Gamificación. En el nivel de información sólo en aquellas herramientas preparadas para la interacción de la Administración y del ciudadano a través de las demandas de información de este como son el Q&A, los E-Mail y SMS, Microblogging y Online Social Networking sites.

7. MEDICIÓN DE ATRIBUTOS DE *ENGAGEMENT* EN HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN

En este trabajo se han propuesto cuestiones que afectan al *engagement* del ciudadano y a las herramientas que éste utiliza para participar en cada uno de los niveles establecidos. Resulta necesario validar estas teorías en trabajos futuros mediante la realización de un estudio explicativo que muestren la existencia o no de la correlación entre los distintos atributos del *engagement*, y la existencia o no de causalidad entre las distintas herramientas y dichos atributos. Se propone un marco de evaluación para estos objetivos.

Interesa medir el número de individuos que llegan al estado de *engagement* y, además, medir el nivel o la intensidad de ese *engagement* en base a los atributos implicados en cada caso en concreto. Para ello, como muestra la Tabla 1, se propone un conjunto de criterios y métricas para el análisis de estos aspectos.

TABLA 1. MEDIDAS DE ATRIBUTOS DEL *ENGAGEMENT* Y HERRAMIENTAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Medidas subjetivas	<i>Instrumentos cualitativos</i>	• Entrevista personal		
	<i>Instrumentos cuantitativos</i>	• Cuestionario (post-experiencia)		
Medidas objetivas	<i>Medidas en herramientas físicas</i>	• Registros de asistencia presencial • Número de intervenciones		
	<i>Medidas en herramientas virtuales (en cierto periodo de tiempo)</i>	<i>Medidas de uso de la herramienta a nivel de ciudadano</i>	Actividad del usuario	<ul style="list-style-type: none"> • Número medio de visitas a página por sesión (acceso) del ciudadano. • Tiempo medio de una sesión del ciudadano.
			Fidelidad del usuario	<ul style="list-style-type: none"> • Número de días de acceso del ciudadano. • Número de accesos del ciudadano. • Tiempo empleado en la herramienta por el ciudadano.
		<i>Medidas de uso de la herramienta a nivel de comunidad</i>	Popularidad de la herramienta	<ul style="list-style-type: none"> • Número de ciudadanos participantes. • Número de sesiones a la herramienta. • Número de visitas a página en la herramienta.
			Actividad media de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Número medio de visitas a página por sesión. • Tiempo medio de una sesión.

			Fidelidad media de la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> • Número medio de días de acceso por ciudadano. • Número medio de accesos por ciudadano. • Tiempo medio empleado en la herramienta por ciudadano.
		<i>Medidas fisiológicas</i>	Análisis de constantes biológicas y respuesta física	<ul style="list-style-type: none"> • Respuestas corporales frente a estímulos exteriores. Ejemplos: pulsaciones del corazón, parpadeo ocular, presión sanguínea. • Respuestas corporales dependientes de emociones.

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, el *engagement* puede ser medido tanto a nivel individual como a nivel grupal o de colectivo (Salanova y Schaufeli, 2004). Por otra parte, las medidas para analizar el *engagement* en los sujetos pueden ser subjetivas y objetivas.

Las *Medidas Subjetivas* son aquellas que pretenden analizar rasgos o aspectos de la psicología del sujeto. Esto se consigue debido a que es el propio sujeto el que describe su experiencia a posteriori a través de una serie de preguntas. Estas métricas van a ayudar a aproximarse a cuestiones como cuáles son los atributos del *engagement* que entraron en juego durante la actividad de la participación, la intensidad con la que lo hicieron y en qué fase del ciclo del *engagement* sucedió. Las medidas subjetivas permiten por tanto identificar en el sujeto los atributos del *engagement* tales como el sentirse parte de un grupo, sentirse eficaz, etc. Estas medidas subjetivas utilizan las siguientes herramientas de análisis:

Instrumentos cualitativos: La herramienta más apropiada dentro de las cualitativas para medir el nivel de *engagement* es la entrevista personal. La entrevista permite preguntar cuestiones como las razones iniciales del individuo para participar, el grado de involucración, las percepciones del individuo sobre el procedimiento y cuestiones acerca de su nivel de *engagement* (Robinson et al., 2016). El ciudadano puede expresar mediante una entrevista sus emociones con respecto a la experiencia participativa como por ejemplo si se sintió molesto, frustrado, estimulado, confuso, o sintió que tenía el control en todo momento.

Instrumentos cuantitativos: O'Brien y Toms (2008), Salanova y Schaufeli (2004) indican que el cuestionario es el instrumento más apropiado para «recolectar» el nivel de *engagement* de los usuarios. Mediante el cuestionario se diseñan preguntas con el objetivo de cuantificar o clasificar a los individuos en base a sus respuestas. Permite preguntar cuestiones como la frecuencia con la que los individuos llegan al nivel de *engagement* a través de la utilización de distintas herramientas (Robinson et al., 2016). Otro análisis posible es cruzar datos sobre los niveles de participación con datos sobre la intensidad del *engagement* o con las herramientas utilizadas para participar.

Las *Medidas Objetivas* pueden medir de forma más adecuada elementos relacionados con las propias herramientas de participación utilizadas en los distintos niveles de participación (niveles de Información, Consulta y Delegación de poder en el ciudadano). Estas herramientas permiten capturar datos de forma objetiva sobre los cambios y la evolución del *engagement* a lo largo del tiempo. Se distinguen aquí aquellas métricas que pueden aplicarse en las herramientas físicas de participación de las aplicadas en herramientas virtuales.

Medidas en las herramientas físicas: Memarovic et al. (2012) señalan que herramientas como las Pantallas Públicas Interactivas tienen la función y capacidad de registrar la actividad que se realiza en ellas. Pueden obtenerse aquí tanto registros de asistencia presencial como el número de intervenciones que realizan los ciudadanos en el dispositivo. En herramientas como las plataformas físicas o los *Living labs* pueden medirse aspectos como la asistencia a reuniones, el grado de intervención en proyectos conjuntos, etc.

Medidas en las herramientas virtuales: permiten medir distintos aspectos que suceden en un momento concreto en el tiempo. Pueden distinguirse aquí distintos tipos de métricas:

- *Medidas sobre el uso de la herramienta de participación por parte del ciudadano:* permiten medir por un lado la actividad del ciudadano (es decir, el número de visitas a una página por sesión y tiempo medio que permanece el usuario en ese sistema informático). Además, puede medirse lo

que en Ciencias de la Computación se denomina fidelidad (que contempla el número de días que el ciudadano ha utilizado esa herramienta, el número de accesos a la misma y el tiempo empleado).

- *Medidas sobre el uso de la herramienta de participación por parte de un colectivo o comunidad:* en cuanto a las métricas que pueden aplicarse a un colectivo o comunidad para medir el *engagement* en participación puede utilizarse, en primer lugar, la popularidad de la herramienta (referida al número de participantes que utilizan esa herramienta). En segundo lugar, puede medirse la actividad media del colectivo en esa herramienta de participación (mediante la medición del tiempo medio de utilización de la herramienta o el tiempo medio de cada sesión). Por último, puede medirse la fidelidad media de la comunidad (controlando aspectos como la media de días de acceso o el tiempo medio empleado en la misma).
- *Medidas fisiológicas:* Distintos autores en la literatura han tratado de medir el *engagement* a través de la respuesta física provocada por la actividad a través de distintos sensores conectados al cuerpo humano del individuo (Jennett et al., 2008). Respuestas como la fatiga, la atención o la actividad mental pueden medirse con sensores oculares. El estrés puede medirse por la presión respiratoria. Otras emociones se corresponden a respuestas fisiológicas como la presión sanguínea. Este tipo de análisis pueden realizarse a lo largo de la actividad participativa del individuo.

En la literatura se ha propuesto medir el *engagement* mediante técnicas distintas (Attfield et al., 2011; Chapman, 1997; Jacques, 1996; Konradt y Sultz, 2001; Lehmann et al., 2012; O'Brien y Toms, 2008; Robinson et al., 2016; Webster y Ho, 1997), sin embargo una minoría de estos estudios han sido validados (Attfield et al., 2011). Según O'Brien y Toms (2008) existen dificultades a la hora de medir el *engagement* debido a la complejidad de conectar las métricas al *engagement*. Elegir sólo alguna de estas métricas no ofrecería un análisis correcto del *engagement* en un ciudadano. En cambio, la combinación de distintas herramientas y métricas subsanaría errores o vacíos que pueda tener cada métrica por separado. El análisis de los datos recogidos podría proporcionar información interesante como la cantidad de personas que experimentan *engagement* o realizar comparaciones entre individuos y en distintos momentos temporales con el objetivo de medir los niveles de *engagement* en cada fase participativa (Salanova y Schaufeli, 2004). Además, puede ofrecer una visión de población segmentada por género y por edad que va a aportar información sobre los tipos de público objetivo a los que dirigir los esfuerzos por potenciar el *engagement* a través de la utilización de distintas herramientas en cada caso.

8. CONCLUSIONES Y TRABAJO FUTURO

En este artículo, el *engagement* se ha definido como un estado psicológico en el que el individuo disfruta y encuentra satisfacción en la actividad que desempeña, por lo que tiende a repetir ésta. Durante el estudio descriptivo realizado se han obtenido una serie de atributos que pertenecen de forma intrínseca al sujeto y otros, que por el contrario, pertenecen al sistema que se emplea. Gracias a la identificación de las herramientas de participación que pueden utilizarse en la ciudad inteligente, puede plantearse el diseño de las mismas con el objetivo de cuidar distintos aspectos que fomenten los atributos del *engagement*. Estas herramientas no sólo reducirían costes al ciudadano de corte económico, organizativo y temporal (Colombo, 2006), sino que podrían ser susceptibles de mejoras para potenciar en el individuo un estado psicológico de *engagement* que incrementase los niveles de participación ciudadana a escala individual y social.

Como trabajo futuro es necesario un estudio explicativo que valide el modelo propuesto mediante la realización de distintos análisis que muestren, por un lado, si existe relación entre las herramientas de participación ciudadana y su influencia en la predisposición del ciudadano a participar en las iniciativas de las ciudades inteligentes y, por otro lado, el grado en el que se produce esta influencia.

No obstante, además de cuidar distintos aspectos en las herramientas de participación, deben tenerse en cuenta medidas de carácter político como la mejora del acceso a internet o distintas formas de empoderamiento que popularicen la utilización de las distintas herramientas de participación y eliminen las barreras de participación al ciudadano (Mandarano et al., 2010; Ramilo Araujo y Fernández Rupérez, 2012). Además, debe prestarse atención a cuestiones como el papel del ciudadano dentro de las iniciativas de ciudades inteligentes. Concretamente a cómo influirían una mayor delegación de poder y competencias en el individuo en distintos atributos del *engagement* como la autoestima, el reto o la independencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABOULAFIA, A., y BANNON, L. J. (2004). "Understanding affect in design: An outline conceptual framework". *Theoretical Issues in Ergonomic Science*, 5 (1), 4-15. <https://doi.org/10.1080/1463922031000086708>.
- ALAWADHI, S., ALDAMA-NALDA, A., CHOURABI, H., GIL-GARCIA, J. R., LEUNG, S., MELLOULI, S. y WALKER, S. (2012). "Building understanding of smart city initiatives". In *11th International Conference on Electronic Government*, págs. 40-53. https://doi.org/10.1007/978-3-642-33489-4_4.
- ALBINO, V., BERARDI, U., y DANGELICO, R. M. (2015). "Smart cities: Definitions, dimensions, performance, and initiatives". *Journal of Urban Technology*, 22 (1), 3-21. <https://doi.org/10.1080/10630732.2014.942092>.
- ANDRÉS, J., y BONIVENTO, H. (2009). "Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano". *XXII Concurso del CLAD Sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública*, págs. 1-23.
- ANTTIROIKO, A. V. (2016). "City-as-a-Platform: The rise of participatory innovation platforms in Finnish cities". *Sustainability*, 8 (9), 922. <https://doi.org/10.3390/su8090922>.
- ATTFIELD, S., KAZAI, G., LALMAS, M. y PIWOWARSKI, B. (2011). "Towards a science of user engagement" (position paper), en *WSDM 2011 workshop on user modelling for Web applications*, págs. 9-12.
- AVERSANO, P., RAJU, A., MECHANT, P. y BALLON, P. (2013). "Reuse potential assessment framework for gamification-based smart city pilots", en *2nd International Biennial Conference Hybrid City, Subtle Revolutions*, págs. 17-23.
- BANDURA, A. (2001). "Social cognitive theory: An agentic perspective". *Annual review of psychology*, 52 (1), 1-26. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.1>.
- BONSÓN, E., ROYO, S. y RATKAI, M. (2015). "Citizens' engagement on local governments' Facebook sites: An empirical analysis: The impact of different media and content types in western Europe". *Government Information Quarterly*, 32 (1), 52-62. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.11.001>.
- BONSÓN, E., TORRES, L., ROYO, S. y FLORES, F. (2012). "Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities". *Government information quarterly*, 29 (2), 123-132.
- BOVAIRD, T. (2007). "Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services". *Public Administration Review*, 67 (5), 846-860. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- BRUGUÉ, Q., FONT, J. y GOMÀ, R. (2003). *Participación y democracia. Asociaciones y poder local. Movimientos sociales: cambio social y participación*. Madrid: UNED, 109-132.
- BRYNSKOV, M., BERMÚDEZ, J. C. C., FERNÁNDEZ, M., KORSGAARD, H., MULDER, I., PISKOREK, K. ... y de WAAL, M. (2014). "Urban interaction design: Towards city making". *Urban IxD Booksprint*, 96.
- BRYER, T. A. (2013). "Designing social media strategies for effective citizen engagement: A case example and a model". *National Civic Review*, 102 (1), 43-50. <https://doi.org/10.1002/ncr.21114>.
- BUDGE, I. (1996) *The New Challenge of Direct Democracy*. Londres: Polity Press.
- BULL, R. y AZENOU, M. (2016) "Smart participation – social learning: a model of participation". *Energy – Proceedings of ICE*.
- BUTTERISS, C., CROZIER, M., SCANLAN, R. y GOBEY, T. (2012). *Online Consultation Guide Book: A practice guide for EngagementHQ*. <http://demonstration.engagementhq.com/2636/documents/24399>.
- CARR, S. (1992). *Public space*. Cambridge University Press.
- CASTELLS, M. (2000). *Information age: Economy, society and culture. Volume 1: The rise of the network society*. Blackwell Publishers.
- CASTELNOVO, W., MISURACA, G. y SAVOLDELLI, A. (2015). "Citizen's engagement and value co-production in smart and sustainable cities", en *2015 International Conference on Public Policy*, págs. 1-16.
- CHAPMAN, P. M. (1997). *Models of engagement: Intrinsically motivated interaction with multimedia learning software*. Doctoral dissertation, University of Waterloo.
- CHOURABI, H., NAM, T., WALKER, S., GIL-GARCIA, J. R., MELLOULI, S., NAHON, K., SCHOLL, H. J. (2011). "Understanding smart cities: An integrative framework", en *2011 Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. <https://doi.org/10.1109/hicss.2012.615>.
- COLOMBO, C. (2006). "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?". *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3, 1.699-8.154.
- CROSS, J. (2013). "Three Myths of Behavior Change: What You Think You Know That You Don't". *TEDxCSU*. 20 March.
- DALSGAARD, P. y ERIKSSON, E. (2013). "Large-scale participation: a case study of a participatory approach to developing a new public library", en *2013 SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, págs. 399-408.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014). *Mapping Smart Cities in the EU*.
- EUROPEAN UNION (2006). *The Helsinki Manifesto*.
- DÍAZ, A. (2017). "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas". *Gestión y Política Pública*, 26 (2), 341-379.

- FLORIDA, R. (2003). "Cities and the Creative Class". *City & Community*, 2 (March), 3-19. <https://doi.org/10.1111/1540-6040.00034>.
- FORRESTER, J. P. y WATSON, S. S. (1994). "An assessment of public administration journals: The perspective of editors and editorial boards members". *Public Administration Review*, 54 (5), 474-482. <https://doi.org/10.2307/976433>.
- FRIERIKSON, B. L. (2002). *Positive emotions. Handbook of Occupational Health Psychology*, 19-33.
- GANUZA FERNÁNDEZ, E. (2008). "¿A qué llamamos participar en democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación". *Revista Internacional de Sociología*, 66, 89-113.
- GIFFINGER, R. (2007). "Smart cities Ranking of European medium-sized cities", 13-18.
- GIL, O., NAVÍO, J. y DE HEREDIA, M. P. (2016). "¿Cómo se gobiernan las ciudades?". *TAG-Revista institucional del Col·legi d'Aparelladors, Arquitectes Tècnics i Enginyers d'Edificació de Tarragona* (76), 38-39.
- GROUP, W. B. (2016). *Evaluating digital citizen engagement: A practical guide*. World Bank, Washington, DC.
- HOWE, J. (2006). "The rise of crowdsourcing". *Wired magazine*, 14 (6), 1-4.
- INGLEHART, R. (1991). *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas* (núm. 121). CIS.
- JACQUES, R. D. (1996). *The nature of engagement and its role in hypermedia evaluation and design*. Thesis, South Bank University.
- JENNETT, C., COX, A. L., CAIRNS, P., DHOPAREE, S., EPPS, A., TIJS, T. y WALTON, A. (2008). "Measuring and defining the experience of immersion in games". *International journal of human-computer studies*, 66 (9), 641-661. <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2008.04.004>.
- JENNINGS, M. (2000). "Theory and models for creating engaging and immersive ecommerce Web sites", en *2000 ACM SIGCPR Conference on Computer Personnel Research*, págs. 77-85. <https://doi.org/10.1145/333334.333358>.
- KAASE, M. y NEWTON, K. (1995). *Beliefs in government* (vol. 5). OUP Oxford. <https://doi.org/10.1093/0198294727.001.0001>.
- KONRADT, U. y SULZ, K. (2001). "The experience of flow in interacting with a hypermedia learning environment". *Journal of Educational Multimedia and Hypermedia*, 10 (1), 69-84.
- KUKKA, H., HOSIO, S. y GONCALVES, J. (2014). "Situating engagement and virtual services in a smart city", en *2014 IEEE 7th International Conference on Service-Oriented Computing and Applications*, págs. 328-331.
- LEV-ON, A. y STEINFELD, N. (2015). "Local engagement online: Municipal Facebook pages as hubs of interaction". *Government Information Quarterly*, 32 (3), 299-307. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.007>.
- LEHMANN, J., LALMAS, M. YOM-TOV, E. y DUPRET, G. (2012). *Models of user engagement. User Modeling, Adaptation, and Personalization*, 164-175. https://doi.org/10.1007/978-3-642-31454-4_14.
- MANDARANO, L., MEENAR, M. y STEINS, C. (2010). "Building social capital in the digital age of civic engagement". *Journal of Planning Literature*, 25 (2), 123-135. <https://doi.org/10.1177/0885412210394102>.
- MASLOW, A. H. (1954). *Motivación y personalidad*. Madrid: Díaz de Santos S. A.
- MARTINS, S. (2002). "Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação", en MOREIRA DA SILVA, E. y SCHETTINI MARTINS, E. (eds.), 1-21.
- MATLIN, M. W. (1994) *Cognition* (3rd ed.), Dallas, TX: Harcourt Brace.
- MEIJER, A. (2016). "Coproduction as a structural transformation of the public sector". *International Journal of Public Sector Management*, 29 (6), 596-611. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-01-2016-0001>.
- MEIJER, A. y BOLIVAR, M. P. R. (2015). "Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance". *International Review of Administrative Sciences*. <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>.
- MEMAROVIC, N., LANGHEINRICH, M., ALT, F., ELHART, I., HOSIO, S. y RUBEGNI, E. (2012, November). "Using public displays to stimulate passive engagement, active engagement, and discovery in public spaces", en *4th Media Architecture Biennale Conference: Participation*, págs. 55-64.
- MERGEL, I. (2013). "A framework for interpreting social media interactions in the public sector". *Government Information Quarterly*, 30 (4), 327-334. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.015>.
- MEZIROU, J. (1994). "Understanding transformation theory". *Adult education quarterly*, 44 (4), 222-232. <https://doi.org/10.1177/074171369404400403>.
- NAHL, D. y BILAL, D. (Eds.). (2007). *Information and emotion: The emergent affective paradigm in information behavior research and theory*. Information Today.
- NAM, T. y PARDO, T. A. (2011). "Conceptualizing smart city with dimensions of technology, people, and institutions", en *12th Annual International Digital Government Research Conference on Digital Government*. <https://doi.org/10.1145/2037556.2037602>.
- NIEDERER, S. y PRIESTER, R. (2016). "Smart citizens: Exploring the tools of the urban bottom-up movement". *Computer Supported Cooperative Work*, 25 (2-3), 137-152.
- NORRIS, D. F. y REDDICK, C. G. (2013). "Local e-government in the United States: Transformation or incremental change?". *Public Administration Review*, 73 (1), 165-175.
- O'BRIEN, H. L. y TOMS, E. G. (2008). "What is user engagement? A conceptual framework for defining user engagement with technology". *Journal of the Association for Information Science and Technology*, 59 (6), 938-955.
- OPROMOLLA, A., VOLPI, V., INGROSSO, A. y MEDAGLIA, C. M. (2015). "Co-design practice in a smart city context through the gamification approach: A survey about the most suitable applications", en *2015 International Conference on Distributed, Ambient, and Pervasive Interactions*, págs. 578-589.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001). *Citizens as partners – Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, pág. 23. Paris: OECD.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2003). *Promise and problems of e-democracy: Challenges of online citizen engagement*. Paris: OECD.
- PAULOS, E., HONICKY, R. y HOOKER, B. (2008). *Citizen science: Enabling participatory urbanism*. Urban Informatics: Community Integration and Implementation.
- PAULOS, E. y JENKINS, T. (2005). "Urban probes: encountering our emerging urban atmospheres", en *2005 SIGCHI Conference on Human factors in computing systems*. págs. 341-350. <https://doi.org/10.1145/1054972.1055020>.
- PHAM, L. y LINEHAN, C. (2016). "Crowdsourcing: Tackling challenges in the engagement of citizens with smart city initiatives", en *SEACHI 2016 Conference on Smart Cities for Better Living with HCI and UX*, págs. 28-31. <https://doi.org/10.1145/2898365.2899799>.
- RAMILO ARAUJO, C. y FERNÁNDEZ-RUPÉREZ, R. (2012): "Ciudadanía y participación en la Sociedad de la Información y del Conocimiento", *GIGAPP Estudios Working Papers*, 21: 1-27.
- REDDEL, T. y WOOLCOCK, G. (2004). "From consultation to participatory governance? A critical review of citizen engagement strategies in Queensland". *Australian Journal of Public Administration*, 63 (3), 75-87.
- ROBBINS, T. (2007). *Why We Do What We Do*. TED Talks. 16th January 2016.
- ROBINSON, L., PHILLIPS, J., BRETT, E., DIGITAL, T. H. E. y SQUARE, P. (2016). *What Motivates Citizens to Participate?* DIGITAL.
- RODRÍGUEZ-BOLÍVAR, M. P. y MEIJER, A. (2015). "Smart governance. Using a literature review and empirical analysis to build a research model". *Social Science Computer Review*, 34 (6), 673-692. <https://doi.org/10.1177/0894439315611088>.
- SALANOVA, M., LLORENS, S. y GARCÍA-RENEDO, M. (2003). "¿Por qué se están quemando los profesores?" *Prevención, trabajo y salud*, 28, 16-20.
- SALANOVA SORIA, M. y SCHAUFELI, W. B. (2004). "El engagement de los empleados: un reto emergente para la dirección de los recursos humanos". *Revista de trabajo y Seguridad Social. Recursos humanos*, (261), 109-138.
- SALIM, F. y HAQUE, U. (2015). "Urban computing in the wild: A survey on large scale participation and citizen engagement with ubiquitous computing, cyber physical systems, and Internet of Things". *International Journal of Human-Computer Studies*, 81, 31-48. <https://doi.org/10.1016/j.ijhcs.2015.03.003>.
- SCHROETER, R. (2012). "Engaging new digital locals with interactive urban screens to collaboratively improve the city", en *2012 ACM Conference on Computer Supported Cooperative Work*, págs. 227-236. <https://doi.org/10.1145/2145204.2145239>.
- SIEBER, R. (2006). "Public participation geographic information systems: A literature review and framework". *AAG Annals*, 96 (3), 491-507. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2006.00702.x>.
- SPOTTKE, J. (2006). *Ethnographic Reflection on Group Formation in Blizzard's World of Warcraft*. University of Central Florida Thesis.
- STONE, D. N., DECI, E. L. y RYAN, R. M. (2005). "Beyond talk: Creating autonomous motivation through self-determination theory". *Journal of General Management*, 34 (3), 75-91.
- SUBIRATS, J. (2013). "Internet y participación política: ¿nueva política?, ¿nuevos actores?". *Revista de Ciencias Sociales*, 26 (33), 55-72.
- UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC (2008). *World Economic Situation and Prospects 2008*. United Nations Publications. <https://doi.org/10.18356/a9d21eef-en>.
- WEBSTER, J. y AHUJA, J. S. (2004). *Enhancing the design of Web navigation systems: The influence of user disorientation on engagement and performance*. Unpublished manuscript.
- WEBSTER, J. y HO, H. (1997). "Audience engagement in multimedia presentations". *Sigmis Database*, 28 (2), 63-77. <https://doi.org/10.1145/264701.264706>.
- WHEELAN, S. (2005). *The Handbook of Group Research and Practice*. Sage Publishing.
- WHYTE, W. H. (1980). *The social life of small urban spaces*.
- YANKOVIC, B. (2011). *Emociones, sentimientos, afecto. El desarrollo emocional*.



En busca de un marco para medir el valor intangible de la gestión pública. Análisis de casos prácticos de evaluación del «valor público»¹

In search of a framework to assess the intangible value of public management. Analysis of real cases of public value assessment

María José Canel Crespo
Universidad Complutense de Madrid
mjcanel@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Comunicación (Universidad de Navarra, España), Catedrática de Comunicación Política y Sector Público (Universidad Complutense de Madrid, España). Visiting Scholar de la London School of Economics (1992), Jyväskylä University (2014, 2015) y George Washington University (2016-2017). Especialista en comunicación de gobiernos y sector público, intangibles en el sector público, evaluación del impacto de la gestión pública.

RESUMEN

¿Qué aporta a la sociedad la gestión de la Administración Pública y cómo se puede medir? El artículo tiene como objetivo identificar qué aspectos tiene que tener en cuenta un gestor público para diseñar la evaluación *ad hoc* del valor público intangible que tiene su gestión. La metodología triangula el análisis conceptual con la observación empírica. Se identifican y exploran relaciones entre los planteamientos sobre la evaluación de las relaciones públicas y comunicación organizacional, bienes intangibles y la corriente denominada *Public Value*. Con las conclusiones de esta exploración se elaboran unos criterios para el análisis de casos prácticos, es decir, se realiza un meta-análisis de *action-research*. El análisis revela que evaluar la gestión pública con el enfoque del valor público intangible implica registrar tanto el comportamiento de la organización como la reacción de la sociedad y, por tanto, computar efecto acumulado, pudiendo así proporcionar medidas del impacto; facilita además calibrar la brecha que hay entre gestión real y gestión percibida, así como explorar sus causas. Por último y en consecuencia, se explicitan los niveles, áreas y enfoques que ha de tener en cuenta un líder público para evaluar su gestión.

PALABRAS CLAVE

Comunicación Administración Pública; Bien intangible; Evaluación comunicación; Valor Público; Impacto comunicativo.

ABSTRACT

What does public sector management provide to society and how can it be measured? This article aims at identifying what a public leader should take into account in order to plan an *ad hoc* assessment of the intangible public value of public management. Methodology combines theory analysis with empirical observations.

¹ Esta investigación forma parte de lo realizado por el grupo de investigación sobre bienes intangibles en el sector público, con fondos del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), proyecto titulado *La comunicación de la Administración Pública: La generación de bienes intangibles para recuperar la confianza ciudadana. Análisis crítico de casos prácticos*, Programa de Fomento de la Investigación, 2016-2017. IP: María José Canel. Equipo: Vilma Luoma-aho, Felipe Bustos, Gabriela Ortega, Paloma Piqueiras, David Redolí, Carmen Robles, Carlos Rodríguez y María Rubiños.

Conceptual relations are explored in the literature of assessment and evaluation in public relations and corporate communication, public sector intangible assets, and the stream of studies titled Public Value, in order to elaborate the criteria to analyze practical cases of public value creation in public administrations. The analysis reveals that assessing public management with the approach of intangible public value implies looking at both organizational behavior as well as at the society's feedback; it also enables calibrating the gap that there might exist between real government performance and what people perceive of that performance, as well as exploring causes for this gap. Finally, and subsequently, the article elucidates the levels, areas, and foci that a public leader should take into account in assessing public management.

KEYWORDS

Public Administration Communication; Intangible asset; Communication Evaluation; Public Value; Communication Impact.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. I. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. II. RESULTADOS: ANÁLISIS DE RELACIONES CONCEPTUALES. EVALUACIÓN DEL VALOR Y COMUNICACIÓN. BIEN INTANGIBLE Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. *PUBLIC VALUE* Y EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA. III. RESULTADOS: EVALUACIÓN DE CASOS PRÁCTICOS. CASO 1. CÓMO PROCESAR LA VALORACIÓN DEL VALOR DE LOS DISTINTOS PÚBLICOS. EL MINISTERIO DE CULTURA Y ARTE DE AUSTRALIA OCCIDENTAL. Datos identificativos del caso. Descripción del caso. Análisis del caso. CASO 2. CÓMO COMPUTAR LAS DIFERENTES DIMENSIONES DE LA LEGITIMIDAD PARA LA EVALUACIÓN DEL VALOR PÚBLICO. EL PROBLEMA DE LA CONGESTIÓN DE TRÁFICO DE MINNEAPOLIS. Datos identificativos del caso. Descripción del caso. Análisis del caso. CASO 3. EL EFECTO DE LA MOTIVACIÓN DE LA EVALUACIÓN. EL CASO DE DOS GOBIERNOS LOCALES ITALIANOS. Datos identificativos del caso. Descripción del caso. Análisis del caso. IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

¿Qué aporta a la sociedad la gestión de la Administración Pública y cómo se puede medir? Ésta es una de las preguntas que guía la investigación académica actual sobre el aprendizaje y el desarrollo del liderazgo público (Bell & Bridgeman, 2017; Wood, 2017), y la literatura constata las dificultades que entraña darle respuesta. Evaluar la gestión pública es ciertamente tarea complicada. Primero, porque resulta difícil identificar los criterios conforme a los cuales se podrían proporcionar datos de evaluación que tengan sentido para los distintos públicos de la Administración Pública. Lo que es prioritario para los asistentes a un museo (acceder a todas las obras de arte) puede que lo sea menos para los conservadores (más centrados en preservar el estado de las mismas para generaciones futuras). La Administración Pública tiene que responder a instancias variadas y múltiples intereses que con frecuencia entran en conflicto, pues son instancias que conciben y computan el valor con criterios o estándares muy diferentes.

La dificultad se debe, en segundo lugar, a que una buena parte de lo que proporciona o facilita la Administración Pública (seguridad, crecimiento, movilidad, educación, etc.) es de carácter intangible y, y por ser tal, no se cuenta con una referencia de mercado, es decir, con una medida del valor que sea objetiva, clara y aceptada por todos. Es ya extensa la literatura que argumenta sobre la necesidad de combinar en la evaluación de la Administración Pública el criterio monetario con el social, las metodologías cualitativas con las cuantitativas (Arvidsson, 1986; Bond and Dent, 1998; Canel & Luoma-aho, 2019), y poder así explicar lo que está en el germen de más del 60% de la riqueza de los países (World Bank, 2006; World Bank, 2011).

Tercero, y por último, son muchas las investigaciones que constatan que los juicios que los ciudadanos realizan de la política, los políticos, la gestión pública y, en general, lo público, son resultado de una compleja dinámica que, con frecuencia, carece de relación causa-efecto entre recursos públicos empleados, logros de gestión, comunicación, satisfacción ciudadana y confianza (Van de Walle & Bouckaert, 2003; Carmeli & Tishler, 2005; James, 2009 y 2011a; James & Moseley, 2014; Sanders & Canel, 2015). Es decir, evaluar la gestión pública pasa por el complejo mundo de las percepciones ciudadanas, en el que fácilmente se producen brechas entre la gestión real (por ejemplo, el índice de criminalidad de una municipio) y la gestión percibida (la valoración que los ciudadanos hacen de cómo su ayuntamiento lo gestiona, y que se expresa en su sensación de seguridad). Cuando hay una brecha entre la gestión real y la gestión percibida es que hay un problema de comunicación (Luoma-aho, 2008), y es éste el aspecto en el que se centra la presente investigación.

Este artículo parte de dos asunciones que se apoyan en investigación precedente sobre el valor intangible de la Administración Pública (Canel, Piqueiras y Ortega, 2017; Canel & Luoma-aho, 2015; 2019 y en prensa. La primera asunción entiende que computar el valor de la gestión de la Administración Pública pasa por prestar atención al valor de la relación que se establece entre organizaciones públicas y ciudadanos-*stakeholders*, valor que en parte viene indicado por los bienes intangibles que en ella se desarrollan (tales como la confianza, reputación, legitimidad, satisfacción, responsabilidad social, capital intelectual, capital humano, etc.). La segunda asunción es que los estudios sobre el *Public Value* (del ámbito disciplinar de la Administración Pública), que se preguntan por el valor que los gestores públicos aportan a la sociedad, combinados con la literatura sobre los bienes intangibles (del ámbito disciplinar de la comunicación organizacional) pueden complementarse para avanzar en el reto de evaluar de la gestión pública. La investigación mencionada concluye que el *public value* es intangible, y los distintos bienes intangibles de una organización pública vienen a proporcionar medidas de valor público desde los diferentes ángulos bajo los que los públicos se forman las percepciones de las organizaciones públicas.

Este artículo quiere contribuir al desarrollo de la evaluación del impacto de la gestión pública, y más concretamente de su valor intangible desde la perspectiva de la comunicación. Se apoya en el hecho de que todo gestor y gestión pública tienen una dimensión comunicativa, es decir, en la medida en que gestionar implica la relación con públicos, la forma de hacerlo moldea las percepciones que estos tengan. La estructura del artículo es la siguiente. Tras exponer los objetivos y metodología, se describe el marco teórico (es decir, los resultados de la exploración de las propuestas conceptuales para la evaluación del valor público intangible). Con la plantilla de evaluación que resulta de esta exploración conceptual, se analizan tres casos prácticos de evaluación de valor público, para concluir con unas consideraciones que puedan ayudar a elaborar un marco de evaluación.

I. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación se propone identificar qué aspectos tiene que tener en cuenta un gestor público para diseñar la evaluación *ad hoc* del valor público intangible que produce su gestión.

La metodología triangula la exploración conceptual con la observación empírica. Primero se identifican y exploran relaciones entre los planteamientos sobre la evaluación en el ámbito de las relaciones públicas y comunicación organizacional, bienes intangibles y *Public Value*. De esta exploración se elabora una plantilla con los elementos que hay que tener en cuenta para evaluar casos concretos. Por último, se aplica la plantilla a tres casos de evaluación de valor público que se han desarrollado en administraciones públicas y, como tal, constituye un meta-análisis de *action-research*, es decir, de la observación llevada a cabo por académicos sobre la acción de gestores públicos; se combina así experiencias concretas con la conceptualización abstracta (Bracci et al., 2014: 136). Las fuentes de información para el análisis de los casos son los documentos publicados sobre las mismas.

La pregunta de investigación es la siguiente: ¿Qué ha de tener en cuenta un líder público si quiere planear su gestión de forma tal que se pueda computar el carácter intangible del valor público que ésta tiene?

Responder a esta pregunta pasa por atender a las siguientes sub-preguntas:

- ¿Qué aportan los conceptos de «bien intangible» y «valor público» para la evaluación de la gestión pública?
- ¿Qué lecciones se extraen del análisis de casos prácticos que han tratado de evaluar el valor público?
- ¿Qué consecuencias se pueden extraer para la evaluación de la dimensión comunicativa del valor público de una organización pública?

II. RESULTADOS: ANÁLISIS DE RELACIONES CONCEPTUALES

Evaluación del valor y comunicación

Porque evaluar consiste en «estimar, apreciar, calcular el valor de algo» (*Diccionario de la Real Academia Española*), la acción de evaluar requiere de unos criterios o puntos de referencia que determinan valor. El concepto «valor» es tan profundo como ambiguo, y está sujeto a múltiples perspectivas: la comida, las infraestructuras, la remuneración y el dinero son valores diferentes a la educación, la salud o la felicidad,

como diferentes también son los valores que tienen que ver con la conducta humana (como el altruismo, el amor o la aventura) (Wang & Christensen, 2017).

Esta investigación adopta la visión de que la comunicación facilita que el valor (los valores), que son invisibles pero se expresan en opiniones, actitudes, preferencias y elecciones (Meier & O’Toole, 2011), se pongan de manifiesto en las organizaciones. La comunicación contribuye a la creación de valor (Zerfass, 2008, págs. 66-70; Volk, 2016). En el caso de la gestión pública, la comunicación ayuda a la provisión del servicio público, facilita que la organización y sus funciones tengan sentido para los ciudadanos; y, en definitiva, contribuye a crear bienes intangibles como la reputación, la cultura organizacional, la legitimidad, la responsabilidad social, el capital intelectual, etc. (Canel y Luoma-aho, 2019).

Es relevante lo que se pone en juego en la evaluación, y por eso son extensos los debates en torno a las dimensiones, aspectos, niveles, o ángulos desde los cuales se ha de evaluar algo. La literatura que se ocupa de la evaluación del valor que crea la comunicación permite identificar una serie de retos y necesidades que son de utilidad para el objeto de esta investigación. Primero, la literatura establece que hay que diferenciar los distintos niveles a los que aplicar las medidas de la evaluación. Así lo estipula el modelo sugerido por la Unión Europea (European Commission, 2014), que sigue la lógica de la distinción de los *inputs*, *outputs*, *outtakes*, *intermediate outcomes* y *outcomes*, una distinción sobre la que Gregory (2015) proporciona una útil descripción:

- *Inputs*: es la «entrada» o, se podría decir, lo que se «pone en juego» para lograr los productos comunicativos (por ejemplo, textos, contenido visual, eventos): tiempo, dinero, etc. En el contexto de la presente investigación hay que decir que estos productos comunicativos no son sólo los que elabora el responsable de comunicación, sino todo gestor público, y por tanto aquí se pueden incluir también los discursos, las intervenciones en reuniones con el personal, las conversaciones telefónicas con jefes o subalternos, etc. Para evaluar estos inputs habría que prestar atención a factores como la comprensibilidad de estos contenidos, la eficiencia de su gestión, etc.
- *Outputs*: es lo que «sale» de este proceso de producción, es decir, tiene que ver con el alcance que adquieren los productos comunicativos y, por tanto, con cuánto se distribuyen y usan. Esto se puede medir con datos cuantitativos (como por ejemplo el número de medios que reproducen el texto de una nota de prensa; el número de personas que se exponen a los contenidos; el número de veces que se accede al mismo a través de la web, etc.).
- *Out-takes*: viene determinado por lo que una persona extrae de la comunicación (independientemente de lo que haga con esa información): por ejemplo, cuánta gente participa en un evento o el número de seguidores de una cuenta en una red social.
- *Outcomes*: es lo que la persona hace como resultado de la comunicación, es decir, de haberse expuesto a la información: recuerdo, conocimiento, confianza, satisfacción, actitud de cambio, etc.
- *Outflow*: es el efecto en el largo plazo, es decir, acumulado a través del tiempo, y se registra combinando distintas actividades de comunicación, campañas o programas. Es lo que se suele llamar impacto. Se puede considerar el impacto en un nivel organizacional como también en un nivel social. La evaluación del impacto mira por tanto a cuestiones menos inmediatas como la reputación, el efecto financiero, la cultura organizacional, el cambio social (conducir con más precaución, hábitos saludables, etc.).

En realidad el impacto es a lo que en último término ha de mirar toda evaluación, y así se establece en los principios propuestos por distintas entidades que alertan sobre la importancia de no quedarse en lo inmediato (los *outputs*) al evaluar, sino llegar a proporcionar idea del *outome* (AMEC, 2015) y del *outflow*. Por tanto, un segundo reto es el de orientar y llevar la evaluación hasta el impacto, y como afirman Stacks y Michaelson (2014), es a esto hacia donde cada vez más miran los profesionales de la comunicación (para una revisión actualizada sobre cómo está esta idea presente en los modelos de evaluación de la comunicación ver Macnamara, 2017). En el ámbito de la Administración Pública esto obliga a identificar bien los plazos de tiempo que han de transcurrir desde que se adopta una política pública hasta que su impacto pueda ser registrado en mediciones concretas.

Un tercer reto tiene que ver con las áreas a las que aplicar la evaluación. Para que la comunicación contribuya al valor hace falta que se den unas determinadas condiciones tanto en el nivel estructural (por ejemplo, la organización de la comunicación: organigrama, dinámicas de trabajo, infraestructuras, etc.) como en el personal (por ejemplo, capacitación que tiene el *staff* que trabaja en la comunicación). Por eso una buena evaluación contempla todos los aspectos organizacionales (Zerfass, 2008; Gregory, 2015).

La evaluación de la contribución de la comunicación a la creación de valor debe además tomar como referencia las metas organizacionales, de manera que las medidas pongan en relación los *outcomes* y el impacto con los objetivos que en un principio se han establecido (Macnamara, Lwin, Adi, & Zerfass, 2015). Por

ejemplo, si un ministerio de sanidad tiene como objetivo incrementar la prevención de la gripe, los objetivos de una campaña de comunicación tendrán que ver con el número de personas que deciden vacunarse (lo que puede venir indicado en el número de vacunas que se administran). La evaluación de la comunicación entonces ha de plantearse de tal forma que se ligue con la evaluación de los logros organizacionales.

Un quinto reto que se desprende de la literatura es el de que la evaluación ha de aportar capacidad estratégica (Gregory, 2015; Macnamara, 2015), y abordarlo tiene que ver con el uso que se da a los resultados de la evaluación: ¿cuál es la finalidad y propósito que animan la evaluación y qué se hace con los datos de la misma? A este respecto resulta útil la aportación de Saunders (2000) sobre el uso de la evaluación. El modelo RUFDATA que propone para la evaluación de programas educativos sugiere comenzar la planificación determinando las razones, propósitos y usos de la evaluación. ¿Qué motiva la evaluación, y qué uso le vamos a dar? Entre los usos que Saunders sugiere como posibles están la planificación, gestión, aprendizaje, desarrollo, obtener *feedback* de los públicos, rendir cuentas. En cuanto a los posibles usos, los datos obtenidos se pueden emplear para el marketing y comunicación, para tener datos que permitan monitorizar y controlar la gestión, o para acumular información sobre buenas prácticas, entre otros. En realidad, considerar la evaluación desde la dimensión comunicativa de la gestión pública requiere que el propósito que la anime tenga que ver con la interacción con los públicos, y el uso, con el desarrollo de acción estratégica para el refuerzo de esa interacción. En el ejemplo, si se constatará que el número de vacunas administradas no se ha incrementado después de la campaña, habría que concluir que la campaña no se hizo en sintonía con los públicos (quizá se dio el mensaje en donde los públicos no estaban, o quizá lo que se transmitió no se entendió) y, en consecuencia, habría que recolocar la estrategia de comunicación del ministerio para que haya un mejor entendimiento mutuo.

En definitiva, de lo afirmado hasta aquí se puede establecer que evaluar el valor que aporta la gestión pública incluye evaluar la comunicación, y las medidas han de poner en relación los objetivos organizacionales con los objetivos de la comunicación, es decir, con las percepciones y comportamientos de los públicos. Por tanto, la evaluación de la gestión pública ha de lograr determinar el valor del impacto, es decir, ha de captar si las respuestas de los *stakeholders* y ciudadanos están en línea con los objetivos organizacionales.

Bien intangible y evaluación de la gestión pública

La tarea de evaluar la gestión de la Administración Pública tiene además la dificultad de que ésta trabaja con recursos, objetivos y productos que son intangibles (Queiroz, Callén, & Cinca, 2005). En otra investigación se ha propuesto la definición de bien intangible en el sector público como:

Un activo no monetario (sin sustancia física) que permite y da acceso a los bienes tangibles, activado mediante la comunicación, construido sobre hechos pasados (ligado a la conducta de la organización); da lugar a un recurso identificable y del que tanto la organización como los stakeholders/ciudadanos pueden esperar un beneficio/valor (social, monetario, etc.) en el largo plazo (Canel & Luoma-aho, 2019: 77).

Así por ejemplo la buena reputación del alcalde de una ciudad es algo intangible que, en la medida en que atrae inversión, facilita las relaciones institucionales de la ciudad, o incrementa el orgullo de pertenencia, y en consecuencia, supone un beneficio tanto para el ayuntamiento como para los ciudadanos.

Cabría preguntarse: ¿Cuánto está dispuesto a pagar un ciudadano por vivir en la ciudad que tiene mayor seguridad, o que está liderada por el alcalde que inspira más confianza? Pero no es pregunta ésta de fácil respuesta, pues resulta difícil computar la seguridad o la confianza. El sector público necesita encontrar maneras de medir los valores intangibles que mejor se ajusten al carácter multidimensional de lo que proporciona (Petty and Guthrie, 2000). La función específica de la Administración Pública es, como afirman Bond y Dent, mejorar el bienestar no solo económico sino también social, luego «no se debe medir la contribución sólo con criterios del estilo “valor por dinero”, sino que hay que incorporar también la dimensión de la calidad de vida» (Bond y Dent, 1998, 371). Por tanto, argumentan estos autores, los debates sobre la eficiencia de la Administración Pública deben incluir criterios no sólo monetarios, sino también sociales o de calidad de vida, y su evaluación ha de hacerse no sólo con medidas cuantitativas sino también cualitativas (Arvidsson, 1986; Bond & Dent, 1998).

Con apoyo en investigaciones precedentes (Canel y Luoma-aho, 2019 y en prensa), en las que se han identificado los rasgos de bien intangible, así como los motores, amenazas y retos para su traslado al sector público, la Tabla 1 identifica qué hace falta para poder llevar a cabo la evaluación, y sugiere algunas preguntas para el gestor público.

TABLA 1. BIEN INTANGIBLE Y REQUERIMIENTOS PARA SU EVALUACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rasgo del concepto bien intangible	Motores para su desarrollo en la Administración Pública	Amenazas y retos	Requisitos para la evaluación: ¿Qué se necesita?	Preguntas para el gestor público
<i>Sin sustancia física</i>	La necesidad de rendir cuentas de un área importante de valor que es intangible.	Los servicios públicos (sus objetivos, recursos, resultados) son intangibles.	Identificar qué es lo que se va a registrar, teniendo en cuenta que carece de sustancia física.	¿Cómo defino el valor que proporciona este servicio/política/medida?
<i>Construido sobre hechos pasados</i>	La necesidad de proporcionar información sobre la trayectoria de gestión pública, de sus logros y avances.	Por la longitud de las legislaturas con que funciona la Administración Pública, se cuenta con poco tiempo para construir pasado.	Identificar cuáles son los hechos pasados sobre los que se apoya la gestión, y que son fuente de valor; identificar también los que pueden obstruirlo.	¿Cuáles son los hechos pasados, positivos y negativos, asociados a esta medida específica, y que pueden estar en el germen de la creación/destrucción de valor?
<i>Capacidad para explicar la disparidad entre el valor de mercado y el valor contable</i>	Creciente debate sobre la necesidad de constatar si hay valor y cuánto en la gestión pública.	No hay referencia del mercado para medir valor; la Administración Pública se apoyan en el conocimiento.	Encontrar maneras de expresar en la contabilidad el incremento de recursos o el ahorro de costes que supone un determinado bien intangible.	¿Cuáles son los registros contables que podrían recoger el valor intangible de lo que hago?
Fuente de la ventaja competitiva; ayuda a distinguirse en el sector	La creciente competitividad (convergencia de público/privado) para la provisión servicios públicos.	No hay necesidad de exclusividad; la reputación ideal para la mayoría de las organizaciones públicas es la de neutralidad más que la de excelencia.	Establecer maneras de evaluar de forma homologable el valor intangible que proporcionan los distintos proveedores de un mismo servicio público.	¿Cuáles son las entidades y servicios comparables a lo que yo hago? ¿Qué información hay sobre lo que hago y cuánta es homologable?
<i>Genera un recurso del que se puede esperar un beneficio económico futuro</i>	Presiones financieras, recortes. Hace falta incrementar ingresos, reducir costes y obtener nuevos recursos.	Los recursos generados no son económicos por naturaleza: por ejemplo, el <i>networking</i> , el apoyo público, la cohesión social.	Encontrar maneras de identificar los distintos tipos de valor (social, económico, político, cultural, etc.), y criterios para medirlos. Diferenciar lo que registra el valor individual (para la persona), del valor organizacional y del de la comunidad.	¿Cuáles son las áreas/aspectos del impacto de esta política pública? ¿Qué proporciona medida de la satisfacción individual? ¿Qué proporciona medida de valor comunitario?
<i>Tanto para la organización como para los stakeholders/ciudadanos</i>	Creciente reto de la legitimidad de las organizaciones públicas.	La necesidad de complacer por igual a stakeholders diversos y con intereses encontrados.	Dirimir cuando los criterios y valores de los distintos públicos entran en conflicto, establecer criterios para jerarquizarlos y equilibrar las presiones procedentes de las distintas fuentes.	¿A qué distintos públicos afecta esto? ¿Cuáles son los diferentes criterios con que cada público lo medirá? ¿Cuáles son las posibles negociaciones de intereses?

<i>En el largo plazo</i>	El tipo de beneficio que proporciona la Administración Pública (seguridad, salud, educación, etc.) requiere del largo plazo.	La Administración Pública funciona con legislaturas que son de duración más corta que el largo plazo en el que se suele producir impacto.	Identificar los tiempos/plazos más adecuados para la medición del beneficio.	¿Cuándo se espera que esta medida produzca impacto? ¿Cuál sería el calendario de acción, medición de impacto e información sobre el impacto?
<i>La gestión de intangibles requiere de apoyo institucional y de una organización ad hoc</i>	Crecientes experiencias del hartazgo ciudadano con la burocracia.	Implica importantes modificaciones estructurales y procedimentales, en entidades que son de pocos incentivos para la eficacia y eficiencia, pero sometidas a gran escrutinio.	Contar con apoyo institucional para llevar a cabo las transformaciones que son necesarias para orientar la organización hacia una continuada evaluación. Crear sistemas de incentivos que sean acordes con la motivación de la evaluación.	¿Con quién puedo contar que crea en la evaluación? ¿Cuáles son los principales obstáculos para dar a conocer resultados de evaluación? ¿Cómo se pueden abordar? ¿Cuál es el objetivo de esta evaluación y cómo puedo incentivar al personal?
<i>Se requieren de medidas estandarizadas, que puedan y sean reportadas</i>	Creciente necesidad de rendición de cuentas con medidas objetivas y comparables.	Poca cultura de la medición, a pesar de las urgentes presiones financieras para ello. Dificultad para encontrar medidas que sean aplicables a las distintas áreas de valor, para los distintos públicos; y que sean objetivas y aceptadas por todos.	Combinar medidas cualitativas y cuantitativas. Encontrar la forma de identificar, procesar y reportar la gran cantidad de dispersa información que, mejor organizada, puede proporcionar medidas significativas.	¿Con qué recursos cuento para llevar a cabo evaluación? ¿Cuánto está preparada mi organización para evaluar? ¿Hace falta inversión en entrenamiento y formación?
<i>Está ligado al reconocimiento y percepciones de los públicos</i>	La legitimidad de la Administración Pública está ligada a las percepciones ciudadanas, al reconocimiento.	Hay grandes <i>gaps</i> entre la gestión real y la gestión percibida; el ciudadano está sometido a muchas influencias al formular sus juicios sobre la gestión pública.	Establecer mecanismos que proporcionen información sobre el contraste que hay entre gestión real y gestión percibida.	¿Cuáles son los hechos de gestión previstos en este plazo, y qué medidas de percepciones están asociadas?
<i>La comunicación tiene un papel en su desarrollo</i>	Como los públicos de la Administración Pública son grandes, dispersos y variados, hace falta el trabajo de hacer manifiestos los valores.	Se considera que la comunicación es costosa y no se ve como una fuente de beneficio; hay que mostrar el papel crucial de la comunicación en la creación de valor intangible.	Integrar la posición, función y jerarquía de los gestores públicos y los comunicadores. Determinar en el organigrama la función y tareas de la evaluación.	¿De qué forma transforma el trabajo de comunicación el estar orientado a la creación de valor intangible?

Fuente: elaboración propia a partir de Canel y Luoma-aho, en prensa.

Tres ideas se desprenden de esta tabla como centrales para tener en cuenta en la evaluación de la gestión pública. Primero, porque es intangible, buena parte del valor que aporta la gestión pública tiene que ver con las percepciones que logra generar. Segundo, porque lo intangible sólo existe si hay comportamientos que lo apoyen, es preciso que la evaluación trate de poner en correspondencia medidas de percepciones con medidas de hechos de gestión. Tercero, y como consecuencia, la evaluación de la gestión pública requiere de estructuras y dinámicas de trabajo que permitan coordinar la gestión de hechos, de las acciones, con la generación de percepciones, con los mensajes; lo que también se podría decir en otros términos como que la evaluación de la gestión ha de coordinarse con la evaluación de la comunicación.

Public Value y evaluación de la gestión pública

Como se ha adelantado, investigaciones precedentes han tratado en más detalle en qué consiste la corriente *Public Value* (Canel & Luoma-aho, 2019; Canel & Luoma-aho, en prensa; Canel, en prensa), y argumentan que combinar la literatura del *Public Value* con la literatura sobre bienes intangibles ayudará a avanzar en el reto de encontrar las mejores fórmulas, métodos y técnicas para captar el valor que la gestión pública proporciona a la sociedad. De hecho, esta corriente se ocupa de forma extensa de cuestiones relacionadas con el valor: quién decide qué es valor para la sociedad, cómo se identifica, con qué criterios se ha de medir y quién debe aplicarlos (ver por ejemplo Bozeman y Sarewitz, 2011; Meynhardt y Bartholomes, 2011; Bozeman y Johnson, 2015; Bryson, Crosby, y Bloomberg, 2015). Inserto en los estudios de Administración Pública, este planteamiento ha sido categorizado como el siguiente gran paso en las reformas del sector público (Talbot 2009, 167; Coats and Passmore, 2008), o incluso como el paradigma que eclipsará los enfoques tradicionales de gestión (Stoker, 2006). Aquí referiré lo que está relacionado con la evaluación.

La noción de «valor público» fue acuñada por Mark H. Moore, quien con su libro *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, publicado en 1995, aborda el problema de la evaluación y rendición de cuentas del valor que las organizaciones proporcionan a la sociedad. El *Public Value* tiene que ver con lo que es bueno para el funcionamiento de la sociedad (Meynhardt, Gomez, y Schweizer, 2014: 5), y lleva consigo una forma de medir la gestión pública y, por tanto, de rendir cuentas (Moore, 2013, 2014). El valor público es multidimensional (Bracci et al. 2014, 133) y como tal representa valores de distintas áreas, públicos, aspectos y dimensiones.

El problema, claro está, radica en cómo medirlo, y es extensa la literatura que se ocupa de proponer esquemas, enfoques o marcos. Por ejemplo, Moore, en su primera propuesta, presenta una cuenta de valor público y una *public scorecard* como medios para evaluar el valor; en trabajos posteriores pondrá el acento en valores institucionales y democráticos (Moore 2013; Moore 2014; Moore 2015). Bozeman mapea los valores públicos para sugerir lo que considera una medida más equilibrada y no tan económica como la de Moore (Bozeman, 2007; Bozeman & Johnson, 2015; Jørgensen & Bozeman, 2007; Welch, Rimes & Bozeman, 2015). La propuesta de Meynhardt tiene la singularidad de que sitúa las percepciones y las relaciones en la base de la creación de valor público (Meynhardt, 2009; Meynhardt, 2015; Meynhardt et al., 2014): el valor público, a juicio de este autor, deriva de las percepciones de la gente: No hay valor público si no hay valoración humana y por tanto, aunque el valor público puede ser creado y proporcionado, no llega a existir hasta que no hay alguien elaborando un juicio y, por tanto, atribuyéndolo a una organización. Bryson, Crosby y Bloomberg (2015) tratan de integrar diferentes perspectivas mediante lo que llaman el *Public Value Government Triangle* (PVGTT): mantienen el triángulo estratégico de Moore (con la dimensión de la legitimidad, la operatividad y la cuenta de valor público), y en su centro añaden la lista de valores públicos de Bozeman.

Se puede sintetizar lo que añade el paradigma del *Public Value* al planteamiento de evaluación de la gestión pública tratado hasta ahora en los siguientes tres puntos: primero, evaluar valor público es tener en cuenta el *feedback* o interacción de los públicos; segundo, porque los públicos son diferentes y tienen distintos criterios de evaluación, además de las métricas hay que definir también el peso que en el cómputo final se da a los distintos ángulos o interlocutores; tercero y por último, «prorratear» valor por interlocutores solo se puede hacer si hay una clara definición de qué se entienden por valor. La pregunta entonces que cabe hacer a los casos prácticos que siguen es: ¿cómo se gestiona en la práctica la interacción con los diferentes actores para poder distribuir el peso de valor que a cada uno corresponde?

Fruto de la exploración conceptual aquí realizada se elaboró la plantilla que se recoge en la Tabla 2 para el análisis de los casos prácticos.

TABLA 2. PLANTILLA PARA EL ANÁLISIS DE LOS CASOS PRÁCTICOS

Datos identificativos del caso	Lugar, Fecha, Entidades participantes, Actores.
Descripción del caso	Objetivos, Metodología, Desarrollo y Resultados (según la información aportada en las fuentes correspondientes).
Análisis propio del caso	<p>Concepto del valor público intangible: ¿cómo se entiende y qué ha aportado a la práctica de la evaluación?</p> <p>Propósito y uso de la evaluación: ¿hay medida del <i>feedback</i> y con utilización estratégica? (Se prestará atención especial a la medida de la interacción –negociaciones entre distintos <i>feedback</i>– así como a la retroalimentación estratégica –alineación con los objetivos organizacionales y de comunicación–.</p> <p>Resultados de la evaluación: ¿Qué aporta la medida del <i>feedback</i> a la evaluación del impacto? (Se prestará especial atención a la relación entre el comportamiento organizacional y la gestión de percepciones).</p>
Discusión global de los casos	¿Qué hay que tener en cuenta para evaluar la gestión pública?

Fuente: elaboración propia.

III. RESULTADOS: EVALUACIÓN DE CASOS PRÁCTICOS

Esta investigación ha realizado un meta-análisis de los casos de evaluación de valor público que se han desarrollado en varias administraciones públicas de distintos países. El objetivo es identificar qué aspectos tiene que tener en cuenta un gestor público para diseñar herramientas de evaluación *ad hoc* del valor público intangible que tiene su gestión.

Se han seleccionado casos que pudieran aportar un aprendizaje de interés al objetivo establecido. El primero, del Ministerio de Cultura de Australia Occidental, constituye una descripción sencilla de cómo se puede registrar la información sobre lo que los distintos públicos valoran; el segundo, del Ministerio de Transporte del Estado de Minnesota, da buena cuenta de las dificultades que entraña negociar los diferentes criterios y compromisos con que los públicos valoran; y el último, el caso de dos gobiernos locales italianos, muestra el efecto que tiene en el impacto la motivación de quien lleva a cabo la creación (y subsiguiente evaluación) del valor público que se genera.

A continuación se exponen los resultados de la aplicación de la plantilla de análisis a los casos.

CASO 1. Cómo procesar la valoración del valor de los distintos públicos. El Ministerio de Cultura y Arte de Australia occidental

Datos identificativos del caso

El Ministerio de Cultura y Arte de Australia Occidental lanzó en marzo de 2010 el programa denominado *Creating Public Value: An Arts and Culture Sector Policy Framework*. Implicó a investigadores y entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, con el objetivo de crear valor público en el ámbito de la cultura, es decir, de «proporcionar el mejor valor posible a todos mediante el apoyo a las experiencias culturales y de las artes» (Department of Culture and the Arts, 2014: 5).

Descripción del caso

Objetivos

Crear un sistema que pueda proporcionar un análisis comprehensivo y reportar el valor público de forma continuada, con datos procedentes de artistas, expertos y públicos; y combinarlo con los datos del tradicional monitoreo como la asistencia a eventos, financiación, taquilla, y datos sociodemográficos de audiencias.

Metodología

Con la participación de todos los actores implicados (expertos, artistas y ciudadanos) se elaboró un marco para la evaluación del valor público. Por un lado, se pidió a los artistas que identificaran qué aspectos de su trabajo podrían y deberían ser medidos; se identificó así qué querían que la gente experimentara con sus creaciones y qué pensaban que merecía el apoyo institucional para el fomento de la cultura. Por otro, se identificaron dos dimensiones del valor público: la calidad (los valores asociados son imaginación, originalidad, rigor, actualidad, autenticidad, innovación, excelencia) y la envergadura (con valores como la diversidad, conexión con comunidades de interés, colaboración, atracción de fondos).

Desarrollo

Una vez creadas las métricas, se diseñó un sondeo que se administró por aplicación digital y un portal para recoger las valoraciones que sobre cada dimensión hacen las distintas partes (expertos –donde está incluida la organización–, autores de creaciones culturales y público). Cada valor es un ítem de valoración en una escala numérica. La aplicación se llama *Culture Counts*, y proporciona a tiempo real en un teléfono portátil u ordenador la evaluación que se da a cada creación o evento cultural.

Resultados

La herramienta suministra de forma continuada la evaluación de los distintos públicos. Según el informe publicado, el proyecto logra «un modelo de evaluación que tiene nueva lógica, pues abarca todo el rango de la creación de valor de las artes, incluyendo tanto lo gubernamental como la opinión de los artistas y del público» (Department of Culture and the Arts, 2014: 5). Este marco permite elaborar informes para la toma de decisiones; agregar información e identificar variaciones y tendencias en un único sistema; triangular el *feedback* de la persona individual con el de los expertos y el del público.

Análisis del caso

Concepto del valor público intangible: ¿cómo se entiende y qué ha aportado a la práctica de la evaluación?

El ministerio entendió que el valor público está formado por «los beneficios culturales, sociales y económicos creados por las artes y la cultura para la comunidad australiana occidental» (Department of Culture and the Arts, 2014: 5). En la práctica, esto ha implicado: a) registrar datos sobre los distintos criterios de valor de los distintos actores; b) obtener información de la interacción de manera continuada; y c) registrar datos tanto de percepciones como de comportamiento organizacional, y tanto del valor económico como del valor social.

Propósito y uso de la evaluación: ¿hay medida del feedback y con utilización estratégica?

Tal y como consta en la definición del objetivo de la herramienta elaborada, la evaluación en este caso se realiza para mejorar la política cultural, en el entendido de que ésta sólo es posible mediante el contraste de medidas de los distintos públicos. La evaluación ha permitido conocer mejor la interacción entre los públicos: registrar, por una parte, información de las intenciones artísticas de una pieza particular (y sus méritos), y por otra, de la compleja respuesta ciudadana. Por tanto, con apoyo en esta herramienta de evaluación será posible desarrollar un diálogo a tiempo real sobre la calidad de lo que se hace, datos que serán de relevancia tanto para los artistas como para las políticas de fomento de la cultura del ministerio. En los materiales que se han publicado sobre el caso se afirma el deseo de utilizar los datos de la evaluación para tomar decisiones estratégicas, pero no se advierte información que demuestre que efectivamente así se ha utilizado. No se aprecia información sobre la manera en como se han negociado las tensiones entre los distintos criterios de valor de los distintos públicos.

Resultados de la evaluación: ¿Qué aporta la medida del feed-back a la evaluación del impacto?

Si bien como tal los resultados de la evaluación no están proporcionando una medida del impacto, ciertamente constituyen una fuente de información que, acumulada, podrá llegar a evaluarlo. Lo que sí se puede decir es que la herramienta elaborada con la inspiración del concepto *public value* proporciona continuada información sobre el comportamiento organizacional (lo que hace la política cultural y los artistas) y sobre las percepciones (respuestas de los públicos). Es razonable pensar que estos datos de valor público, junto a iniciativas tradicionales de investigación de mercado con que cuenta el ministerio, constituyen fuente de información relevante para la futura evaluación del impacto.

CASO 2. Cómo computar las diferentes dimensiones de la legitimidad para la evaluación del valor público. El problema de la congestión de tráfico de Minneapolis

Datos identificativos del caso

La Urban Partnership Agreement (UPA) es un acuerdo de colaboración entre varias agencias de transporte federales, estatales y locales para resolver la congestión de tráfico de Minneapolis. Financiado por el Ministerio de Transporte de los Estados Unidos, así como por el del estado correspondiente (Minnesota), tuvo como socios a distintas entidades gubernamentales (estatales y locales), de investigación, no lucrativas, empresariales y asociaciones ciudadanas. Se trata de un caso muy propicio para ser evaluado desde la perspectiva del valor público, pues en él se juntan distintos actores (y, por tanto, con distintos contextos, intereses y criterios de valor) para resolver un problema común, la congestión del tráfico. La evaluación del valor público indicará cuánto se ha logrado ceder para llegar a acuerdos y aunar criterios de valor. La evaluación del valor público la realizaron investigadores de la Universidad de Minnesota entre los años 2008 y 2009 y la publicaron en Page et al., (2015).

Descripción del caso

Objetivos

Evaluar el valor público del partenariado o colaboración desarrollada por distintas entidades para resolver la congestión de tráfico de Minnesota.

Metodología

La metodología empleada trata de registrar de forma combinada tres aspectos del valor público que, según los autores, suelen estar de forma dispersa: la responsabilidad democrática, la legitimidad procedimental y los resultados de gestión (Page et al., 2015: 3). Con este planteamiento se pretende ir más allá de la eficiencia de gestión. La responsabilidad democrática (o *democratic accountability*) incluye la transparencia, la apertura y receptividad hacia los ciudadanos y *stakeholders* por parte de las autoridades públicas. Tiene una dimensión vertical (hacia los jefes y autoridades) y horizontal (hacia los iguales). La *legitimidad procedimental* atiende a si los procesos son justos, transparentes y razonables. Cuando hay legitimidad procedimental se incrementan las posibilidades de que los distintos stakeholders (colaboradores, autoridades y ciudadanos) acepten los resultados de un partenariado público/privado y, por tanto, de que éste se gestione de forma responsable y efectiva. Hay legitimidad procedimental cuando se cumplen las leyes y pautas establecidas así como las prácticas políticas y profesionales que son relevantes para todos. Se mide mediante tres atributos: la racionalidad procedimental, la justicia procedimental, y el control operacional (ver definiciones e indicadores en la Tabla 3). La asunción es que «altos valores en estos tres indicadores demostrarán que un partenariado está usando la flexibilidad delegada para servir responsablemente a los propósitos subsidiarios y a los mandatos» (Page et al., 2015: 5); es decir, a indicadores con valores más altos, más se puede considerar que ha funcionado la alianza entre los distintos actores para resolver el problema. Por último, los resultados de gestión (*substantive outcomes*) registran la efectividad y eficiencia, la equidad (en la distribución tanto de beneficios como de costes) y la capacidad para resolver los problemas. Por su interés, recogemos en la Tabla 3 la información completa del marco aplicado, con los atributos y sus indicadores.

TABLA 3. METODOLOGÍA PARA EVALUAR EL VALOR PÚBLICO DE LOS PROGRAMAS DE LA UPA

Atributo del valor público	Definición	Indicadores
Responsabilidad vertical democrática	Grado en que las decisiones y su implementación son legales y sensibles a quienes las autorizan.	Expresiones formales o informales de apoyo por parte de los jefes. MOAs (<i>Memoranda of Agreement</i>), acuerdos de colaboración firmados por las autoridades públicas. Resistencia, objeciones o sanciones impuestas por las autoridades.
Responsabilidad democrática horizontal	Grado en que las decisiones y su implementación tienen el apoyo de los colaboradores, compañeros de trabajo, y otros <i>stakeholders</i> .	Apoyo, MOAs o expresiones informales de apoyo. Datos de opinión pública. Resistencia, objeciones o retos legales planteados por <i>stakeholders</i> o el público.
Racionalidad procedimental	Grado en que las decisiones están bien fundamentadas en datos, análisis y planificación.	Lógica de planificación, toma de decisiones e implementación. Existencia de planes fundamentados en datos, informes, presupuestos. Uso de evidencias para tomar las decisiones en las reuniones con los socios colaboradores.
Justicia procedimental	Grado en que los <i>stakeholders</i> perciben las decisiones de colaboración y las actividades como justas y transparentes.	Uso de prácticas inclusivas en la toma de decisiones, implicación de amplio rango de participantes y puntos de vista. Naturaleza y rango de prácticas para implicar a los ciudadanos (<i>citizen engagement</i>)
Control operacional	Grado en que la colaboración utiliza requerimientos, presupuestos y calendarios para supervisar proyectos y actividades.	Relevancia de los requerimientos, presupuestos y calendarios de los proyectos y a las actividades. Lógica del flujo de información y autoridad. Solidez de los procedimientos para manejar los casos excepcionales.
Eficacia de la actuación	Grado en que el partenariado adquiere sus objetivos.	Logros de los resultados intermedios y finales producidos.
Eficiencia de la actuación	Grado en que el partenariado adquiere sus objetivos a coste razonable.	Ratio beneficio-coste. Grado en que se cumple lo siguiente: la solución del problema en forma de partenariado ha generado una forma innovadora de ahorrar costes.
Equidad de beneficios	Grado en que los beneficios producidos se distribuyen apropiadamente entre los <i>stakeholders</i> y el público.	Percepciones sobre cómo se distribuyen los beneficios entre investigadores, <i>stakeholders</i> y públicos.
Equidad de costes	Grado en que los costes de la colaboración se distribuyen apropiadamente entre los <i>stakeholders</i> y el público.	Percepciones sobre cómo se distribuyen los costes entre investigadores, <i>stakeholders</i> y públicos.
Capacidad de resolución de problemas	Nuevas conductas o normas que incrementan la capacidad para abordar problemas complejos.	Creación de partenariados nuevos. Toma de decisiones colaborativas más efectivas. Nuevos enfoques para abordar problemas y retos.

Fuente: traducción propia de Page et al., 2015: 8.

Desarrollo

Además de documentos de los distintos proyectos, se hicieron varias olas de entrevistas con los actores del caso (un total de 51 entrevistase). Hay que decir que el reporte del análisis se centra en identificar las dificultades que se han encontrado para llevar a cabo el registro de la información y elaborar los distintos indicadores.

Resultados

Según los datos reportados por los investigadores, adoptar un marco de evaluación de valor público tuvo los siguientes resultados: se logró un acuerdo entre públicos muy diferentes sobre la relevancia del problema de la congestión de tráfico; se registraron las metas que debían tener los proyectos; y se establecieron los procesos para llevar a cabo el seguimiento de los costes. Se generó además innovación tecnológica, pues gracias al partenariado, al mejorar los servicios de información de los autobuses, se integraron los sistemas de fibra óptica, mejorando con ello también las señales luminosas del centro de Minneapolis (más abajo se reportan otros resultados).

Análisis del caso

Concepto del valor público intangible: ¿cómo se entiende y qué ha aportado para la práctica de la evaluación?

Este caso concibe el valor público como la integración de los diferentes criterios de valor y posibles conflictos entre ellos. Constata así que el valor público es de naturaleza multifacética. Esto tiene las siguientes implicaciones para la práctica de la evaluación. Primero, el marco que se aplique requiere que quienes lo evalúan conozcan en detalle tanto los contextos, procesos y estructuras en los que se desarrolla la gestión pública (en este caso, los partenariados público-privados), como las características del valor público (por ejemplo, uno de los indicadores, como señala la Tabla 3, es el de «distribución apropiada de los costes entre los distintos stakeholders», pero lo que «apropiado» significa es algo que hay que acordar entre todas las partes. Segundo, evaluar el valor público requiere de muchas concesiones mutuas para poder determinar cuándo un partenariado ha creado valor público (por ejemplo, para llegar a un acuerdo sobre lo que se entiende por equidad entre costes y beneficios); o para llegar a un acuerdo ante el conflicto entre las distintas fuentes de legitimación (el ciudadano como votante *versus* quien financia); o entre quienes ponen la resolución de problemas antes que la eficiencia (pues la primera puede generar más costes).

Propósito y uso de la evaluación: ¿hay medida del feedback y con utilización estratégica?

La evaluación se realizó con el fin de determinar si tiene valor público la solución que aporta un partenariado o colaboración entre distintas entidades a un problema comunitario (tal como la congestión de tráfico). El marco de evaluación que se aplicó está ciertamente buscando registrar el *feedback* de los públicos ya sea de forma directa (la legitimidad horizontal está midiendo si se ha permitido la deliberación, si se cuenta con acuerdo mayoritario) como indirecta (la legitimidad vertical, en la medida que registra si algo es legal, computa si está apoyado por quienes eligieron a las autoridades). Pero el análisis del caso revela que en realidad la evaluación se hizo con el fin de identificar cuáles son las dificultades para la recopilación de información y, entendemos, aprender a desarrollar proyectos de valor público. Lo que se ha aprendido es que una acción gubernamental, por tener públicos de distinta naturaleza, «muy difícilmente gozará de altos niveles de valor público en todos los atributos identificados en el marco» (Page et al., 2015: 13). De aquí se desprende que es importante que, al determinar el marco de evaluación, el evaluador decida con claridad qué es lo que quiere evaluar, y qué tipo de concesiones se está dispuesto a hacer cuando aparezcan los conflictos entre los distintos públicos y valores. La evaluación del valor público lleva consigo gestionar desacuerdos.

Resultados de la evaluación: ¿Se llega a la evaluación del impacto?

Según los datos reportados, se puede afirmar que los resultados de la evaluación del valor público dan medida del impacto. Por ejemplo, se proporcionó información sobre el cambio de comportamientos que hubo en los públicos: el incremento en un 13% de la utilización del transporte diverso (uso de autobús y de

park-and-ride slots). La información aportó también medida no solo de valor económico (como la eficiencia: finalización de los proyectos en plazo y dentro de presupuesto), sino también del valor social (por ejemplo: el cambio en las rutinas institucionales, pues como se consigna en la investigación publicada, fruto de este proyecto el lenguaje del partenariado y colaboración entre instituciones permeó el plan estratégico del Ministerio de Transporte de Minnesota del siguiente año).

CASO 3. El efecto de la motivación de la evaluación. El caso de dos gobiernos locales italianos

Datos identificativos del caso

La administración pública italiana, al igual que en otros muchos países, lleva años introduciendo medidas para evaluar la gestión de los gobiernos. El Ministerio de Asuntos Públicos italiano estableció los principios, estructuras y contenidos del informe social que deben proporcionar de manera regular las entidades públicas. Si bien no es obligatorio aplicar un esquema de *public value*, según Guarini «el lenguaje del *public value* se ha convertido en algo familiar en la administración pública italiana en las últimas décadas» (2014: 307). Este caso es la observación de la aplicación de un programa de *public value* en dos gobiernos locales (ver la información completa en Guarini, 2014).

Se escogieron dos ayuntamientos de municipios similares en población, pero diferentes en cuanto a otras características. El municipio A, situado al sur de Italia, carece de buena reputación (es conocido por su pobre gestión, lenta burocracia y manejo inadecuado de las finanzas), mientras que el municipio B, situado al norte, tiene fama de eficiente e innovador. Los dos priorizan los sistemas de evaluación de la gestión pública y los dos siguieron la sugerencia de la ley italiana de aplicar esquemas de evaluación de *public value*, para lo que hicieron las modificaciones necesarias en sus sistemas tradicionales de evaluación.

Descripción del caso

Objetivo

Identificar las barreras que tienen los gobiernos locales al aplicar enfoques de evaluación propios de *Public Value*.

Metodología

Mediante *action research*, durante 12 meses varios investigadores académicos analizaron la aplicación del *public value* de dos gobiernos locales. Llevaron a cabo análisis de documentos internos (presupuestos, planes estratégicos, etc.) y entrevistas en profundidad.

El marco conceptual que emplearon se apoya en el modelo de cadena de valor desarrollado por Porter (1985). Reclasificaron entonces la información diferenciando la aportación de los distintos actores en la provisión de los servicios públicos, con un sistema de contabilidad de gastos distinguiendo por destinatarios (o usuarios) y categorías (receptor de fondos: *non-profit*, compañías, otras agencias, etc.). Si bien siempre se había registrado esta información, nunca se había utilizado. Se constató, por ejemplo, que el 77% del gasto regional se dedicaba a programas, y se distribuía en un 53% a empresas, en un 24% a *non-profit*, en un 17% a gobiernos locales y en un 6% de forma directa.

Desarrollo

Se pidió a los gerentes de los dos gobiernos que requirieran por ley el establecimiento de estructuras para la implementación de la evaluación del valor público, se recopilaron los datos financieros y no financieros y se elaboraron informes de evaluación para uso interno.

Las áreas de observación fueron las siguientes: tipo de servicios proporcionados en relación a la demanda; criterios de priorización establecidos en los programas gubernamentales; forma en que se desarrollaron los programas (si fue la propia organización, o subcontratando, mediante partenariado, etc.) y la financiación (mediante cobro a usuarios, becas, subvenciones, etc.). En cada una de estas áreas se pidió a los gerentes que compararan los resultados esperados (es decir, lo registrado en el plan estratégico) con los resultados reales, y que analizaran el contraste.

Resultados

El análisis revela diferencias de logros en el proceso de evaluación. El gobierno A aportó datos vagos, escasos o dispersos (sin posibilidad de *benchmarking*); no contó con documentos estratégicos que sirvieran de referencia y que proporcionaran información sobre la priorización de los criterios de los programas gubernamentales; se preocupó más de los datos económicos (su bondad o deficiencia) que de rendir cuentas. A diferencia del gobierno A, el gobierno B tradujo de forma efectiva la información a un esquema cuantitativo; elaboró y validó las medidas contando con la comunidad (se pidió participación a todos los *stakeholders* para lo que se organizaron foros de encuentro con ellos).

Análisis del caso

Concepto del valor público intangible: ¿cómo se entiende y qué ha aportado a la práctica de la evaluación?

El entender el valor público como cadena de valor ha llevado consigo la consignación y reconocimiento del peso financiero que tienen los actores no gubernamentales, y proporcionado una visión del valor que aportan todos los actores implicados en la provisión de un servicio público; además, la propia evaluación ha llevado consigo también la publicación, es decir, la visibilidad de la contribución de los distintos actores: fruto del caso todos saben quién aporta cuánto.

Propósito y uso de la evaluación: ¿hay medida del feedback y con utilización estratégica?

Este es un caso que revela cómo puede afectar la motivación: mientras que el gobierno A se lo tomó como una forma de cumplir con las exigencias legales de evaluar la gestión y dar el salto al paradigma de *public value*, el gobierno B decidió acogerse voluntariamente a esta forma de medir, y con el fin de comunicar la gestión de gobierno y de lograr implicarse e implicar a los diferentes *stakeholders*. A juicio de los autores del caso, esto marca una gran diferencia: mientras que en el gobierno A los gestores transmitieron una actitud burocrática de cumplimiento de la ley, en el gobierno B hubo verdadera implicación de los líderes para interactuar con los públicos y validar con ellos las medidas de evaluación.

Parece desprenderse de aquí que la actitud y propósito que se tiene para la evaluación tiene efecto. Cuando se utiliza para obtener medidas que puedan ayudar a la rendición de cuentas y a contar la gestión de gobierno, es más fácil que los resultados se utilicen para la planificación estratégica; es más fácil también que se genere confianza entre los distintos actores, y que haya un verdadero compromiso de los líderes con la evaluación del valor público. Cuando la motivación se queda en un mero cumplimiento burocrático, las rutinas burocráticas se hacen con el proceso, y los directivos acaban desentendiéndose (Guarini, 2014: págs. 315-316).

Resultados de la evaluación: ¿Qué aporta la medida del feed-back a la evaluación del impacto?

Del análisis de los resultados reportados de la evaluación se puede decir que la evaluación del valor público contribuye a la mejora de la comunicación de un gobierno, y puede generar confianza y diálogo entre los distintos actores de una sociedad. Pero para que la medida del *feedback* contribuya a la evaluación del impacto hace falta que se dé una actitud como la mostrada por el gobierno B. Como afirma Guarini, se necesita «cambiar la cultura y competencia de los gestores públicos y que haya líderes que crean en la importancia de la evaluación del valor público» (2014: págs. 316-317)

IV. CONCLUSIONES

Esta investigación ha tratado de identificar qué ha de tener en cuenta un líder público si quiere plantear su gestión de forma tal que se pueda computar el carácter intangible del valor público que ésta tiene. La exploración conceptual de la evaluación en el ámbito de las relaciones públicas, bienes intangibles y *Public Value*, así como el análisis de los casos prácticos, permite llegar a las siguientes conclusiones.

Primero, en el reto de llevar la evaluación de la gestión pública más allá de los efectos inmediatos para llegar a calibrar el impacto, resulta de ayuda el planteamiento del carácter intangible del valor público. El enfoque del valor público buscar registrar reacción de la sociedad y se pregunta por las percepciones que

ésta tiene de la gestión pública. El enfoque de bien intangible exige además poner el acento también en los comportamientos de la organización: qué hechos, logros y realidades pueden ayudar a construir las percepciones. Por tanto, la evaluación del valor público intangible está computando efecto acumulado y se mueve en el largo plazo, pudiendo así proporcionar medidas del impacto. Al fin y al cabo, por ejemplo, la legitimidad de que goza una determinada política sanitaria está dando idea del impacto social de la misma.

Segundo, la evaluación de la gestión pública desde la perspectiva del valor público intangible es, en esencia, conocimiento de los públicos. Quien la lleve a cabo podrá calibrar mejor las necesidades y expectativas de los ciudadanos y, con ello, podrá también calibrar la brecha que hay entre gestión real y gestión percibida y explorar las causas.

Tercero, porque la motivación de la evaluación es determinante en el modo de llevarla a cabo, es necesario que esté liderada por alguien que desea la interacción con los públicos. Como ha mostrado el caso de los dos gobiernos locales italianos, una motivación burocrática (el cumplimiento de lo estipulado por la ley para la evaluación) no logra implicar a los públicos y, por tanto, dificulta el conocimiento de estos. Es preciso que la evaluación esté liderada por quien tiene deseo de relacionarse e interactuar con los públicos.

Cuarto, y como consecuencia, sólo al conocer a los públicos e implicarse con ellos se pueden llevar a cabo las negociaciones para las cesiones mutuas que requiere la gestión pública; y en este proceso el enfoque del *Public Value* proporciona pautas para poner sobre la mesa los distintos criterios de valor y jerarquizarlos. Como ha mostrado el caso del departamento de transporte de Minnesota, no es posible obtener valores altos en todas las dimensiones del valor público, lo que se podría decir, con otras palabras, como que no se puede satisfacer a todos los públicos por igual; hace falta negociar y gestionar compromisos. Esto adquiere especial relevancia en un momento en que predominan los gobiernos que, por ser de coalición, necesitan estar llegando a acuerdos para avanzar en la gestión pública. Con indicadores de valor público se podrían gestionar mejor tales contextos de negociación.

Quinto y por último, gestionar con orientación al valor público lleva consigo una estructura y dinámica de trabajo tales que permitan coordinar la gestión de hechos con la generación de percepciones, o con otras palabras, la evaluación de la gestión con la de la comunicación.

Con apoyo en el esquema RUFDATA de Saunders (2000) se puede decir que de estas conclusiones se deriva que para evaluar el valor público intangible de la gestión pública hace falta tener en cuenta lo siguiente:

- a) Determinar el propósito y uso que va a tener los datos de evaluación para los distintos actores: ¿Para qué se evalúa y qué se va a hacer con los resultados?
- b) Diferenciar los tres niveles que son necesarios para contemplar la dimensión comunicativa: gestión real (hechos), la comunicación (los mensajes) y la gestión percibida (percepciones de los *stakeholders*).
- c) Consignar los objetivos en cada uno de estos tres niveles, y analizar el contraste: ¿Hay coherencia entre los objetivos de la gestión pública y de los mensajes, y qué correspondencia hay con las prioridades reflejadas por los *stakeholders*?
- d) Identificar dónde hay datos y evidencias en cada uno de los tres niveles que puedan proporcionar medidas para el contraste.
- e) Establecer un calendario que tenga en cuenta los plazos que han de transcurrir desde que se llevan a cabo los hechos y los mensajes hasta que se produzcan reacciones en los públicos.
- f) Determinar quién y cómo va a hacer la recopilación de los datos necesarios.

Al tratar de dar respuesta a estas preguntas, el gestor público podrá identificar a tiempo qué modificaciones debería hacer en la organización de su trabajo para poder gestionar con vistas a la evaluación del impacto. La evaluación le proporcionará medida de las brechas que existen entre su comportamiento organizacional, sus mensajes y los públicos; podrá explorar las causas de éstas; y podrá, en último término, medir de qué forma su gestión ha incorporado la perspectiva de la sociedad.

V. REFERENCIAS

AMEC (INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR THE MEASUREMENT AND EVALUATION OF COMMUNICATION) (2015). *Barcelona Principles 2.0*. London, UK: Author. Extraído de <http://amecorg.com/wp-content/uploads/2015/09/Barcelona-Principles-2.0-development-and-detailed-changes.-7-September-2015.pdf>, último acceso 13 de abril de 2018.

BELL, E. & BRIDGEMAN, T. (2017). “Why management learning matters”. *Management Learning*, 48 (1), 3-6. <https://doi.org/10.1177/1350507616679058>.

- ARVIDSSON, R. (1986). “Performance evaluation”, en KAUFMAN, F. (ed.). *Guidance, control and evaluation in the public domain Berlin*. Berlin: Walter de Gruyter.
- BOND, S. & DENT, P. (1998). “Efficient management of public sector assets. The call for correct evaluation criteria and techniques”, *Journal of Property Valuation and Investment*, 16 (4), 369-385. <https://doi.org/10.1108/14635789810228169>.
- BOZEMAN, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown, D. C.: Georgetown University Press.
- BOZEMAN, B. & JOHNSON, J. (2015). “The Political Economy of Public Values. A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity”, *The American Review of Public Administration*, 45 (1), 61-85. <https://doi.org/10.1177/0275074014532826>.
- BOZEMAN, B. & SAREWITZ, D. (2011). “Public value mapping and science policy evaluation”, *Minerva*, 49 (1), 1-23. <https://doi.org/10.1007/s11024-011-9161-7>.
- BRACCI, E., DEIDDA GAGLIARDO, E. & BIGONI, M. (2014). “Performance management systems and public value strategy: A case study”, en *Public value management, measurement and reporting* (págs. 129-157). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/s2051-66302014000003006>.
- BRYSON, J. M., CROSBY, B. C. & BLOOMBERG, L. (2015). “Introduction”, en *Public Value and Public Administration* (págs. xvii-xxvi). Washington, DC: Georgetown University Press.
- CANEL, M. J. & LUOMA-AHO, V. (2019). *Public Sector Communication. Closing Gaps Between Citizens and Organizations*. Boston: Wiley-Blackwell.
- CANEL, M. J. y LUOMA-AHO, V. (n. d. en prensa). “Intangible assets and public value”, en LUOMA-AHO, V. y CANEL, M. J. (eds.), *Handbook of Public Sector Communication*. Wiley-Blackwell.
- CANEL, M. J. & PIQUEIRAS, P. y ORTEGA, G. (2017). *La comunicación de la Administración Pública. Conceptos y casos prácticos de los bienes intangibles*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- CANEL, M. J. & LUOMA-AHO, V. (2015). Crisis en la Administración Pública, oportunidad para la intangibilidad, en VILLAFANE, J. (ed.). *La Comunicación empresarial y la gestión de los intangibles en España y Latinoamérica* (págs. 121-132). Madrid: Pearson.
- CANEL, M. J. (en prensa). *Comunicación de la Administración Pública. Para Gobernar con la Sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- CARMELI, A. & TISHLER, A. (2005). “Perceived organizational reputation and organizational performance: an empirical investigation of industrial enterprises”. *Corporate Reputation Review*, 8 (1), 13-30. <https://doi.org/10.1057/palgrave.crr.1540236>.
- COATS, D. & PASSMORE, E. (2008). *Public value: The next steps in public service reform*. London: Work Foundation.
- DEPARTMENT OF CULTURE AND THE ARTS (2014). “Public value measurement framework. Measuring the quality of the arts”. Extraído de http://www.dca.wa.gov.au/Documents/New%20Research%20Hub/Research%20Documents/Public%20Value/PVMF_Measuring_Quality_Arts_Research_Hub_08_14.pdf, último acceso 28 de julio de 2017.
- Diccionario de la Real Academia Española, <http://dle.rae.es/srv/search?m=30&w=evaluar>. Último acceso 28 de julio de 2017.
- EC (European Commission) (2014). “Measuring the European Commission’s communication: Technical and methodological report”. Extraído de http://ec.europa.eu/dgs/communication/about/evaluation/index_en.htm, último acceso 28 de julio de 2017.
- GREGORY, A. (2015). *Planning and managing public relations campaigns*. London: Kogan Page.
- GUARINI, E. (2014). “Measuring public value in bureaucratic settings: opportunities and constraints”, en *Public value management, measurement and reporting* (págs. 301-319). Emerald Group Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/s2051-66302014000003013>.
- JAMES, O. (2009). “Evaluating the expectations disconfirmation and expectations anchoring approaches to citizen satisfaction with local public services”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), 107-123. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum034>.
- JAMES, O. & MOSELEY, A. (2014). “Does performance information about public services affect citizens’ perceptions, satisfaction, and voice behaviour? Field experiments with absolute and relative performance information”. *Public Administration*, 92 (2), 493-511.
- JØRGENSEN, T. B. & BOZEMAN, B. (2007). “Public values an inventory”. *Administration & Society*, 39 (3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>.
- LUOMA-AHO, V. (2008). “Sector reputation and public organisations”, *International Journal of Public Sector Management*, 21 (5), 446-467. <https://doi.org/10.1108/09513550810885778>.
- MACNAMARA, J. (2015). “Overcoming the measurement and evaluation deadlock: A new approach and model”, *Journal of Communication Management*, 19 (4), 371-387.
- MACNAMARA, J. (2017). *Evaluating public communication: Exploring new models, standards, and best practice*. Abingdon, UK: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315391984>.
- MACNAMARA, J., LWIN, M., ADI, A. & ZERFASS, A. (2015). *Asia Pacific Communication Monitor 2015/16: The state of strategic communication and public relations in a region of rapid growth. Survey results from 23 countries*. Asia Pacific Association of Communication Directors (APACD) and Helios Media. Extraído de <http://www.communicationmonitor.asia>. Último acceso 28 de julio de 2017.

- MEIER, K. J. & O'TOOLE, L. J. (2011). “Comparing public and private management: Theoretical expectations”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, mur027, último acceso 28 de julio de 2017. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur027>.
- MEYNHARDT, T. (2009). “Public value inside: What is public value creation?”, *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4), 192-219.
- MEYNHARDT, T. (2015). *Public value: turning a conceptual framework into a scorecard*. Actas del congreso *Creating Public Value in a Multi-Sector, Shared-Power World*, Minneapolis, MN, USA.
- MEYNHARDT, T. & BARTHOLOMES, S. (2011). “(De) Composing public value: In search of basic dimensions and common ground”, *International Public Management Journal*, 14 (3), 284-308. <https://doi.org/10.1080/10967494.2011.618389>.
- MEYNHARDT, T., GOMEZ, P. & SCHWEIZER, M. (2014). “The Public Value Scorecard: what makes an organization valuable to society?”, en *Performance*, 6, 1-8.
- MOORE, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Cambridge: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674067820>.
- MOORE, M. H. (2014). “Public value accounting: Establishing the philosophical basis”, *Public Administration Review*, 74 (4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>.
- MOORE, M. H. (2015). “Creating a Public Value Account and Scorecard”, en BRYSON, J. M., CROSBY, B. C. & BLOOMBERG, L. (ed.), *Public Value and Public Administration*. Georgetown: Georgetown University Press.
- PAGE, S. B., STONE, M. M., BRYSON, J. M. & CROSBY, B. C. (2015). “Public Value Creation by Cross-Sector Collaborations: A Framework and Challenges of Assessment”, *Public Administration*, 93 (3), 715-732.
- PETTY, R. & GUTHRIE, J. (2000). “Intellectual capital literature review: measurement, reporting and management”, *Journal of Intellectual Capital*, 1 (2), 155-176. <https://doi.org/10.1108/14691930010348731>.
- QUEIROZ, A. B., CALLÉN, Y. F. & CINCA, C. S. (2005). “Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público”. *Spanish Journal of Finance and Accounting / Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 34 (124), 211-245. <https://doi.org/10.1080/02102412.2005.10779547>.
- SANDERS, K. & CANEL, M. J. (2015). “Mind the gap: Local government communication strategies and Spanish citizens' perceptions of their cities”, *Public Relations Review*, 41 (5), 777-784. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.06.014>.
- SAUNDERS, M. (2000). “Beginning an evaluation with RUFDATA: theorizing a practical approach to evaluation planning”. *Evaluation*, 6 (1), 7-21. <https://doi.org/10.1177/13563890022209082>.
- STACKS, D. W. & MICHAELSON, D. (2014). *A practitioner's guide to public relations research, measurement, and evaluation* (2.ª ed.). New York, NY: Business Expert.
- STOKER, G. (2006). “Public value management: a new narrative for networked governance?”, *The American Review of Public Administration*, 36 (1), 41-57.
- TALBOT, C. (2009). “Public Value – The Next «Big Thing» in Public Management?”, *International Journal of Public Administration*, 32 (3-4): 167-170. <https://doi.org/10.1080/01900690902772059>.
- VOLK, S. C. (2016, March). *A systematic review of 40 years of public relations evaluation and measurement research: Looking into the past, the present, and the future*. Paper presented at the 19th Annual International Public Relations Research Conference, Miami, Florida, USA. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.07.003>.
- VAN DE WALLE, S. & BOUCKAERT, G. (2003). “Public service performance and trust in government: the problem of causality”. *International Journal of Public Administration*, 26 (8-9), 891-913. <https://doi.org/10.1081/pad-120019352>.
- WANG, B. and CHRISTENSEN, T. (2017). “The Open Public Value Account and Comprehensive Social Development. An Assessment of China and the United States”, *Administration and Society*, 49 (6), 852-881. <https://doi.org/10.1177/0095399715587522>.
- WELCH, J., RIMES, H. & BOZEMAN, B. (2015). “Public value mapping”, en BRYSON, J., CROSBY, B. y BLOOMBERG, L., *Public Value and Public Administration* (págs. 131-146). Washington, DC: Georgetown University Press.
- WOOD JR, T. (2017). “Resisting and surviving the mainstream scientific model: Findings on social relevance and social impact in the tropics”. *Management Learning*, 48 (1), 65-79. <https://doi.org/10.1177/1350507616659832>.
- WORLD BANK (2011). *The changing wealth of nations: measuring sustainable development in the new millennium*. Washington, DC: World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-8488-6>.
- WORLD BANK (2006). *Where is the wealth of nations? Measuring capital for the 21st century*. Washington, DC: World Bank Publications. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6354-6>.
- ZERFASS, A. (2008). “Corporate communication revisited: Integrating business strategy and strategic communication”, en ZERFASS, A., VAN RULER, B. & SRIRAMESH, K. (eds.), *Public relations research. European and international perspectives and innovations* (págs. 65-96). Wiesbaden, Germany: VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90918-9_5.



Sesgos cognitivos y uso del e-gobierno. Una perspectiva conductual¹

Cognitive biases and use of e-government. A behavioral perspective

Cayetano Medina-Molina
Universidad Isabel I
cayetano.medinamolina@ui1.es

NOTA BIOGRÁFICA

Cayetano Medina-Molina es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Sevilla), Licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado (Universidad de Sevilla), Doctor por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor del Centro Universitario San Isidoro y Universidad Isabel I. Su investigación se centra en el marketing público y la adopción de servicios digitales.

Manuel Rey-Moreno
Universidad de Sevilla
mrmoreno@us.es

NOTA BIOGRÁFICA

Manuel Rey-Moreno es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Sevilla) y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla (Universidad de Sevilla). Catedrático de Escuela Universitaria (Administración de Empresas y Marketing). Director de la Cátedra Metropol Parasol (US). Su investigación se centra en las aplicaciones sectoriales del marketing y el marketing turístico.

Benito Pérez-González
Universidad Isabel I
benito.perez@ui1.es

NOTA-BIOGRÁFICA

Benito Pérez-González es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía. Durante diez años desarrolla su carrera profesional en Ernst & Young. Coordinador y profesor en la Universidad Isabel I. Su investigación se centra en las aplicaciones sectoriales del marketing y la economía del deporte.

Ramón Rufín
Universidad Nacional de Educación a Distancia
rrufin@cee.uned.es

NOTA-BIOGRÁFICA

Ramón Rufín, Economista, es Profesor Doctor en la UNED, donde dirige el Grupo de Investigación de Marketing. Fue también Técnico Superior del Banco Exterior de España y Experto Asesor para la Administración General del Estado. Sus líneas de investigación actuales tienen que ver con el consumo cultural y turístico y con el marketing público.

¹ 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.

RESUMEN

El e-gobierno se presenta como una herramienta al servicio de la mejora de la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Pero, pese a los esfuerzos por lograr una adopción generalizada del e-gobierno, éste presenta unas tasas de uso inferiores a las anheladas. Si bien dicho fenómeno ha sido estudiado desde diferentes perspectivas, en el presente trabajo se presenta la perspectiva conductual como enfoque que responda a tal reto. Para ello, se analiza la relación entre diferentes sesgos cognitivos vinculados a la tendencia del statu quo (hábito, inercia y resistencia) con la intención (de uso para los usuarios y de continuación para los usuarios). Los datos fueron captados tras un trabajo cualitativo (dos sesiones de grupo) y un trabajo cuantitativo (923 cuestionarios), dirigido a dos muestras diferentes de ciudadanos (no-usuarios y usuarios del e-gobierno). Los resultados constatan la presencia de la tendencia al statu quo en el uso del e-gobierno. Mientras en el caso de los no-usuarios del e-gobierno se encuentran presentes los sesgos cognitivos analizados, llevando a dilatar su uso, entre los usuarios del e-gobierno carece de relevancia el hábito, por lo que se mantienen en su uso como canal de acceso a los servicios públicos.

PALABRAS CLAVE

Administración pública conductual; e-gobierno; hábito; inercia; resistencia.

ABSTRACT

E-government is conceived as a tool to improve efficiency and effectiveness in the provision of public services. However, in spite of the efforts to achieve a widespread adoption of e-government, it has lower usage rates than expected. Although this fact has been studied from different viewpoints, in the present work the behavioral perspective is presented as an approach that may answer to this challenge. To get it, the relationship between different cognitive biases linked to the SQB (habit, inertia and resistance) with the intention (of use for users and continuation for users) is analyzed. The data were collected after a qualitative (two group sessions) and a quantitative work (923 questionnaires), aimed at two different samples of citizens (non-users and users of e-government). The results confirm the presence of the trend towards the status quo in the use of e-government. Besides, while in the case of non-users of e-government the cognitive biases analyzed are present, leading to delay its use, among the users of e-government habit lacks relevance, so they remain in use as a channel of access to public services.

KEYWORDS

Behavioural public administration, e-government, habit, inertia, resistance.

SUMARIO

1. INTRODUCCION. 2. LA RESISTENCIA Y LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN. 2.1. MODELOS EXPLICATIVOS DE LA ADOPCIÓN DEL E-GOBIERNO. 2.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPORTAMENTAL, LA TENDENCIA AL STATU QUO. 2.3. LAS CAMPAÑAS PÚBLICAS DE CAMBIO DE COMPORTAMIENTO. 3. MÉTODOS. 3.1. MODELO DE INVESTIGACIÓN E HIPÓTESIS. 3.2. MEDICIÓN DE LAS VARIABLES. 3.3. MUESTRA Y DATOS. 3.4. ANÁLISIS DEL MODELO DE MEDIDA. 3.5. LIMITACIONES. 4. RESULTADOS. 4.1. ANÁLISIS DEL MODELO ESTRUCTURAL. 4.2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS. 5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS. 6. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN.

1. INTRODUCCION

La oferta de servicios públicos a través del e-gobierno se vincula al logro de una prestación óptima apoyada en estrategias multicanal, que coordinan canales de prestación de servicio tratando de permitir a ciudadanos y organizaciones elegir su canal preferido para interactuar con la administración (van Veenstra y Janssen, 2010). En esta línea, los gobiernos se embarcan en el desarrollo de aplicaciones de e-gobierno, y aunque son numerosos los beneficios que se le identifican, muchos de ellos fallan en el logro de sus objetivos, sabiéndose aún poco acerca de los factores que determinan su éxito o fracaso (Luna-Reyes et al., 2009). Dicha estrategia se enfrenta a retos significativos, ya que en el caso de no tener presentes las nece-

sidades de ciudadanos y organizaciones los canales ofrecidos podrían resultar insuficientemente empleados o completamente rechazados (Nygren et al., 2014).

En España se presenta una situación paradójica, ya que pese a que la satisfacción con el e-gobierno es superior a la correspondiente al canal presencial, éste último sigue siendo el preferido por los ciudadanos para realizar sus trámites o gestiones con las administraciones públicas. La administración presencial no sólo es la preferida, sino que además ha aumentado el volumen de ciudadanos que acceden a las oficinas públicas (80%), seguido, a gran distancia, por la e-administración (48%) (AEVAL, 2016).

TABLA 1. EVOLUCIÓN USO INTERNET INTERACCIÓN CON LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Porcentaje de españoles que han utilizado Internet trato con las AAPP	45,0	44,0	49,0	49,4	50,1	52,4
Porcentaje de españoles que han utilizado Internet envío formularios cumplimentados	22,3	23,5	28,7	30,0	32,3	33,2

Fuente: ONTSI (2017). http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/Indicadores%20Destacados%20%28octubre%202017%29_0.pdf.

En el caso español, parece que nos enfrentamos a una resistencia al uso del e-gobierno por parte de determinados grupos de ciudadanos, resultando especialmente llamativo el caso de los usuarios indirectos² y no usuarios del e-gobierno. Así, mientras los usuarios indirectos reducen la posibilidad³ de realizar algún trámite a través del e-gobierno, 41% en 2013, 33% en 2014 y 31% en 2015, el porcentaje de no usuarios que ve bastante o muy probable que lo utilicen en un futuro no muy lejano son 9% en 2012, 11% en 2013, 13% en 2014 y 13% en 2015 (AEVAL, 2016), por lo que parece que aquellos que no hacen un uso directo del e-gobierno no se plantean hacerlo en un futuro próximo. No obstante, de acuerdo con los datos de la ONTSI (2017), en los últimos años aumenta de forma sostenida el porcentaje de españoles que emplean Internet para tratar con la Administración y para el envío de formularios completados, datos que se alinean a las tasas que plantea Eurostat.

TABLA 2. USO DEL E-GOBIERNO EN ESPAÑA

Porcentaje de individuos (usuarios) respecto del total (de la muestra)									
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Interacción con autoridades	31	34	38	38	44	44	49	49	50
Obtener información	30	33	37	36	42	41	46	45	47
Descargar formularios	19	20	24	24	28	29	34	34	37
Remitir formularios completos	12	11	16	17	22	24	29	30	32
Porcentaje de individuos que han usado Internet el último año									
Interacción con autoridades	53	55	58	56	61	59	63	62	62
Obtener información	52	53	56	53	58	56	60	57	58
Descargar formularios	32	32	36	35	40	40	44	43	45
Remitir formularios completos	20	18	25	25	31	32	37	38	38

Fuente: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tin00013&plugin=1>.

Una premisa que subyace bajo los estudios que explican el comportamiento vinculado al uso de las TIC es que se trata de un comportamiento intencional basado en decisiones conscientes o planeadas del usuario. Pero podrían seguir un patrón de habitualidad basado en secuencias de comportamiento repetidas automáticamente bajo rasgos del entorno más que por premisas conscientes, reclamándose la atención a los mecanismos inconscientes en la investigación relativa a la toma de decisiones de los consumidores (Bhattacharjee y Lin, 2015).

² Son usuarios indirectos aquellos que, si bien no han empleado internet por sí mismo en los últimos 12 meses, han solicitado a otra persona que busque en Internet algún tipo de información o que realice alguna consulta, trámite o gestión relacionado con la Administración Pública o algún centro público.

³ Porcentaje que ve muy o bastante probable la posibilidad de realizar en un futuro no muy lejano algún trámite a través de la Administración Electrónica.

Es decir, pese a que los ciudadanos reconocen los beneficios vinculados al e-gobierno, el canal presencial sigue siendo el preferido para acceder a los servicios públicos, por lo que nos encontramos con un *gap* entre las actitudes positivas de los usuarios hacia determinados canales de prestación de servicios y el uso de los mismos, el denominado *gap* «actitud-comportamiento» (Moraes et al., 2012). Por todo ello un primer paso para una adopción generalizada de e-gobierno sería identificar aquellos elementos que llevan a resistirse al mismo (Ebbers y van Dijk, 2007). Cualquier resistencia a un pensamiento «nuevo» planteado por el gobierno es un desafío que debe ser reconocido y abordado (OECD, 2015). Aquellos que pretendan conocer las preferencias y decisiones en el ámbito público deberían completar sus modelos con elementos que tengan presente los sesgos cognitivos, cuyo estudio se vincula la aplicación del enfoque conductual en el sector público, la denominada administración pública conductual (Grimmelikhuijsen et al., 2016; Moynihan y Lavertu, 2012).

La aplicación de los conocimientos conductuales en el diseño e implementación de intervenciones de mercado no son una herramienta o enfoque totalmente nuevo. Éstos han sido utilizados no sólo por parte del sector privado sino también por los gobiernos y más aún por los reguladores (OECD, 2015; 2017). Por ello, se indica un elevado potencial a la aplicación de la economía conductual en el cambio de comportamiento de los agentes en la arena pública, habiéndose recomendado para modificar las pautas de comportamiento y las elecciones de los ciudadanos (OECD, 2017).

La administración pública conductual toma prestado y extiende teorías procedentes del campo de la psicología, incluyendo el liderazgo público y la motivación, la transparencia, la competencia y elección de servicios públicos y la confianza de los servidores públicos (Grimmelikhuijsen et al., 2016; Jilke, Van de Walle y Kim, 2016; OECD, 2015, 2017). Los gobiernos están aplicando los principios conductuales derivados de las ciencias sociales y del comportamiento que incluyen la toma de decisiones, la psicología, la ciencia cognitiva, la neurociencia y el comportamiento organizacional y grupal, con el objetivo de hacer que las políticas públicas funcionen mejor (OECD, 2017).

El uso del conocimiento vinculado al enfoque conductual puede ayudar a que los ciudadanos tomen mejores decisiones, al tiempo que favorecer un diseño e implantación más efectivo de las políticas. Al hacer que el gobierno sea más efectivo y se centre en los ciudadanos, las percepciones conductuales pueden ayudar a recuperar la confianza de los ciudadanos en la capacidad de los gobiernos para resolver sus problemas de la ciudadanía (OECD, 2015).

El objetivo del presente trabajo es explicar, desde el enfoque de la administración pública conductual, las intenciones –de uso o continuación en el uso– vinculadas al uso del e-gobierno. Para ello, se estudiará el papel jugado por determinados sesgos cognitivos (hábito, inercia y resistencia) sobre la intención de comportamiento vinculada al e-gobierno. Dicho análisis se realizará en dos muestras, una de no-usuarios del e-gobierno y otra de usuarios, para poder comparar el dispar efecto que los citados sesgos cognitivos tienen sobre la intención de uso y de continuación, en cada caso.

2. LA RESISTENCIA Y LA ADOPCIÓN DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

2.1. Modelos explicativos de la adopción del e-gobierno

La consolidación de Internet supone 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), entre las que dos se vinculan con la forma en la que los servicios públicos resultan accesibles a los ciudadanos (1) e-gobierno orientado al usuario, haciendo los servicios electrónicos más receptivos a las necesidades de los ciudadanos; (2) distribución multicanal, mejorando los vínculos entre servicios tradicionales y electrónicos. En el análisis del e-gobierno se puede optar por una perspectiva amplia, que supone tener presente los cinco elementos antes indicados, o bien, decantarnos por una visión en la que el foco se centre en la distribución de servicios públicos (Medina-Molina, Rey-Moreno y Pérez-González, 2017). Dichas ópticas favorecen el surgimiento de términos similares como e-administración y e-gobierno, que presentan matices diferenciadores. Una primera óptica indica que el e-gobierno personifica la visión de una lógica global de la administración que actúa como catalizadora de su transformación (INAP, 2009), 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). Una segunda óptica del e-gobierno, más concreta, 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.

El estudio del e-gobierno desde la perspectiva de la demanda aborda los factores que determinan su aceptación, partiéndose de los modelos clásicos de adopción bajo el supuesto de que aquellos factores que desempeñan un papel importante en los modelos del comportamiento del consumidor en línea afectarán también a su adopción. El modelo clásico explicativo del comportamiento del consumidor en Internet más ampliamente aceptado es el *Technology Acceptance Model* (TAM), que constituye una adaptación de la *Theory of Reasoned Action* (TRA) centrada en la conducta de uso de nuevas tecnologías. El TAM reemplaza las creencias definidas en la TRA por 2 elementos –utilidad y facilidad de uso percibida–, bajo el supuesto de que influyen en la formación de actitudes y, en consecuencia, en la intención y conducta de un individuo acerca del uso de la tecnología. Posteriormente el modelo de la *Diffusion of Innovations* (DOI) establece que el lanzamiento de una innovación al mercado se modela como un proceso de captación de información y reducción de incertidumbre con la intención de evaluar la tecnología, identificando 5 elementos que pueden influir: ventaja relativa, complejidad, compatibilidad, posibilidad de prueba y facilidad de observación de sus beneficios. Venkatesh, Morris, Davis y Davis (2003) sintetizan los intentos por explicar la adopción de nuevas tecnologías con el desarrollo del modelo *Unified Theory of Acceptance and Use of Technology* (UTAUT), que plantea la existencia de 4 factores determinantes en la aceptación y uso de las nuevas tecnologías: expectativa de resultado; expectativa de esfuerzo; influencia social; y condiciones facilitadoras. El modelo UTAUT plantea que la expectativa de resultado, la expectativa de esfuerzo e influencia social afectan a la intención de uso, mientras que esta última y las condiciones facilitadoras determinan su uso efectivo (Medina, Rufin Moreno y Rey, 2013)

Recientemente, Dwivedi, Rana, Janssen, Lal, Williams y Clement (2017) desarrollan el *Unified Model of Electronic Government Adoption* (UMEGA). Dicho modelo responde a la necesidad de tener presente las particularidades asociadas a la incorporación de las TIC en el sector público, entre ellas, la compleja estructura de objetivos de la administración y la realización de múltiples funciones, requiriéndose tener presente elementos que representen perspectivas específicas del e-gobierno, como pueden ser la confianza, el riesgo, la seguridad, la transparencia y la privacidad. Asimismo, pese a que el sector público goce de autoridad para imponer el uso del e-Gobierno, su aceptación voluntaria conducirá a una utilización optimizada. UMEGA postula cuatro determinantes directos de la actitud (expectativa de resultado, expectativa de esfuerzo, influencia social y riesgo percibido), dos determinantes directos de la intención de comportamiento (condiciones y actitud facilitadoras) y un determinante directo de la expectativa de esfuerzo (condiciones facilitadoras). De acuerdo con este modelo, la actitud juega un papel mediador clave en la adopción de un sistema de e-gobierno.

Dos elementos confluyentes provocan la necesidad de desarrollos en los modelos explicativos de la intención de comportamiento de los usuarios de los servicios públicos digitales. En primer lugar, la incorporación de nuevos canales de distribución lleva a tener presente el juego entre las preferencias hacia los mismos, en lo que se denomina estrategia multicanal u omnicanal dependiendo del enfoque desde el que se diseñen (Medina, 2017). En segundo lugar, conocer las preferencias y decisiones en el ámbito público requiere completar los modelos explicativos de la adopción con elementos que tengan presente los sesgos cognitivos, vinculados a la aplicación del enfoque conductual en el sector público, la denominada administración pública conductual (Grimmelikhuisen et al., 2016; Medina-Molina, Rey-Moreno y Pérez-González, 2017; Moynihan y Lavertu, 2012).

Se propone el enfoque de la administración pública conductual como el análisis de la administración pública desde la perspectiva micro de las actitudes y comportamientos individuales, partiendo de las bases psicológicas que subyacen bajo los mismos. Entre sus ámbitos de aplicación se incluye la prestación de servicios digitales ya que se recomienda su uso en el sector público para modificar las pautas de comportamiento y elecciones de los ciudadanos (Grimmelikhuisen et al., 2016; OECD, 2017).

2.2. La Administración Pública Comportamental, la tendencia al statu quo

La economía parte de la creencia de que el comportamiento de los agentes puede explicarse asumiendo que éstos poseen unas preferencias estables y bien definidas, realizando elecciones racionales en base a las mismas. Estos modelos clásicos de la racionalidad suponen la base más empleada para comprender la toma de decisiones. La teoría económica neoclásica supone que cuando el consumidor se enfrenta a una situación de elección, se decantará por la nueva alternativa si alguna de las nuevas opciones excede la utilidad de la alternativa en posesión (Kahneman et al., 1991; Moynihan y Lavertu, 2012).

Simon (1955) desarrolla el concepto de racionalidad limitada para explicar que la riqueza de información provoca pobreza de atención y dificulta la toma de decisiones. Los trabajos sobre la racionalidad limitada fueron fundamentales para la aparición de la economía conductual, también referida como economía comportamental. Pese a que algunas teorías reconocen los procesos cognitivos como los conductores del comportamiento, en la práctica numerosos comportamientos se producen con muy poca deliberación cognitiva (Moraes et al., 2012). La creciente abundancia de información y de opciones favorece este proceso de toma de decisiones intuitivo y automático. Por todo ello los ataques al modelo del actor racional vienen de la propia economía, desde el enfoque de la economía conductual (Grimmelikhuisen et al., 2016). Partiendo de la psicología, señala que las personas poseen una racionalidad imperfecta y que descansan en reglas heurísticas para tomar las decisiones. Los economistas conductuales reconocen la fragilidad humana –su irracionalidad y sus errores sistemáticos– y aprovechan los avances de la psicología en beneficio de la toma de decisiones (Ariely, 2008), proporcionando estrategias de actuación que favorezcan una toma de decisiones más favorables. Los economistas conductuales parten de las limitaciones de la economía neoclásica resaltando aquellas vinculadas al egoísmo, los sesgos cognitivos y la racionalidad de los individuos en sus tomas de decisiones, entendiendo por sesgos cognitivos aquellas reglas heurísticas que moldean las preferencias y decisiones de los individuos de forma que se enfrenta a la racionalidad humana (Moynihan y Lavertu, 2012).

En esta línea, un creciente número de investigaciones indica que los generadores de la utilidad no son estados, sino cambios relativos respecto de un punto de referencia. Por ello, se desarrolla un modelo de comportamiento en base al que cuestionar los planteamientos clásicos de elección del agente para el caso de que éste venga disfrutando de algún bien o servicio existente en el mercado. En este caso, en el denominado modelo conductual de elección, los individuos podrían presentar una tendencia a preferir la opción actual, también denominada decisión en uso, independientemente de la existencia de una alternativa que presente una utilidad superior. Ello se debe a que, cuando los consumidores han optado por una opción, sus preferencias son asimétricas debido a la tendencia a mantenerse en el estado actual (Kahneman et al., 1991; Wang et al., 2013).

Las políticas públicas necesitan comprender mejor el comportamiento humano y promover su cambio a través de un enfoque más científico, habiéndose destacado los hallazgos conductuales como fórmula para la creación de políticas públicas de un «nivel superior» (OECD, 2017). Los programas públicos exitosos descansan en un ajuste a la manera en la que los ciudadanos se comportan y eligen. La economía conductual, al modificar la forma en la que se piensa acerca de por qué se elige de una determinada forma y qué motiva tales decisiones, permitiendo entender el comportamiento de los ciudadanos. Esto viene a complementar los hallazgos de la economía neoclásica vinculados a las asimetrías de la información y ayuda a comprender tanto por qué fallan los programas públicos como qué se puede hacer (Datta y Mullainathan, 2014). El uso de los hallazgos conductuales implica un cambio de paradigma en la forma en la que la administración pública trabaja, partiendo de lo que funciona a nivel micro para determinar su aplicabilidad a una mayor escala (OECD, 2015).

En la administración pública conductual el conocimiento generado a través de la observación y experimentación se emplea para identificar pautas de comportamiento y emplearlas en el diseño de las políticas y regulaciones. Se opta por un enfoque inductivo en el que el conocimiento generado viene a reemplazar lo que se considera comportamiento tradicional de los ciudadanos. La demanda de intervenciones gubernamentales más efectivas y eficientes dotan de relevancia la aplicación de los hallazgos conductuales en la política pública (OECD, 2017). Pese a lo expuesto, ha existido un limitado esfuerzo por comprender las implicaciones de los sesgos cognitivos sobre las preferencias, decisiones y acciones de los agentes públicos (Moynihan y Lavertu, 2012), reclamándose una mayor aplicación de los principios conductuales al sector público (Choueiki, 2016).

Una teoría empleada para explicar la forma en la que el uso de un sistema de información (SI) impacta las percepciones e intenciones vinculadas a uno nuevo es la tendencia al *statu quo* (SQB), que analiza el impacto que supone mantener la situación actual traducida en percepciones inhibitorias del uso de un nuevo SI (Hsieh, 2016; Kahneman et al., 1991). La SQB se apoya en argumentaciones teóricas, dependientes del contexto, relativas a los motivos por los que los individuos toman decisiones que los llevan a mantener un determinado curso de acción, más que cambiar a un nuevo, aunque pueda llegar a ser potencialmente superior (Polites y Karahanna, 2012; Wang et al., 2013). Resulta, por ello, fundamental para los proveedores de servicios digitales identificar los factores que podrían fortalecer o debilitar el *statu quo*, ya que podrían desarrollar estrategias para reforzar la intención de los ciudadanos de cambiar entre los diferentes canales digitales para acceder a determinados servicios (Li y Cheng, 2014).

2.3. Las campañas públicas de cambio de comportamiento

La modificación del comportamiento de los ciudadanos respecto del canal empleado para acceder a los servicios públicos se vincula a las estrategias de migración, que pueden ser divididas en dos: estrategias centradas en el diseño, que determinan el orden de migración dentro de la estrategia multicanal; y las estrategias que guían el proceso de implantación, que conducen la implantación del proyecto, no centrándose en como diseñar la estrategia multicanal sino en el proceso de migración (van Veenstra y Janssen, 2010). Debido a que la respuesta vinculada al hábito es rápida de activar en la memoria, y el rastro de la memoria habitual es lento de cambiar en base a nuevas experiencias, son necesarios esfuerzos cognitivos y motivacionales para lograr que el ciudadano responda de una forma que contravenga los hábitos. Para actuar de una forma no habitual, deben tomar la decisión de hacer algo nuevo y, adicionalmente, anular la respuesta habitual accesible en la memoria. Los hábitos tienen un doble filtro en el trabajo de la memoria y en otros recursos cognitivos. Dada la naturaleza intensiva en recursos de decidir y anular, los ciudadanos son proclives a actuar de forma habitual cuando se exponen a las presiones de tiempo, las distracciones y las regulaciones del día a día que reducen sus recursos cognitivos (Neal y Wood, 2006).

Desde la administración pública se desarrollan campañas con el objetivo de cambiar el comportamiento de los ciudadanos en base a la modificación de sus hábitos. Dicho cambio de hábitos resulta complejo porque su formación se vincula con el desarrollo de expectativas acerca del comportamiento y del efecto del entorno. Tales expectativas basadas en la repetición reducen la sensibilidad ante variaciones mínimas en el entorno, limitando tanto la búsqueda de información como el pensamiento y deliberación acerca de la acción. Los ciudadanos con fuertes hábitos desarrollan expectativas para entornos y comportamientos concretos. Las personas con fuertes hábitos esperan que se repitan las expectativas previas y no detectan fácilmente cambios menores en el entorno. Se señalan dos elementos clave en el vínculo entre hábito y comportamiento que llevan a que los ciudadanos empleen menos información y su comportamiento esté menos guiado por las actitudes e intenciones (Maio et al., 2007; Verplanken y Wood, 2006): (1) realizan búsquedas menos extensas acerca de las alternativas existentes que tienden a sesgarse hacia la confirmación de lo habitual, ya que las personas con fuertes hábitos poseen sesgos que reducen la posibilidad de que reciban y evalúen favorablemente información en sentido opuesto; y, (2) los hábitos fuertes se asocian con reglas de decisión simples y limitadas, de forma que el comportamiento basado en el hábito está menos guiado por las actitudes e intenciones que aquel conducido de una forma más pensada y deliberada.

Que el hábito se vincule con entornos recurrentes provoca que cambios en los elementos del entorno abran la posibilidad a cambios en los hábitos, identificándose inicialmente dos tipos de actuaciones para modificar los hábitos de los ciudadanos (Verplanken y Wood, 2006). Las intervenciones descendentes, centradas en modificar el comportamiento cuando existe un factor significativo de riesgo. Tratan el problema a través del propio interesado y se aplican a comportamientos que podrían evolucionar a hábitos con el tiempo. Un enfoque descendente clásico es buscar el cambio del comportamiento a través de campañas de información. Un elemento clave vinculado a estas campañas es el sentimiento de ambivalencia hacia el comportamiento recomendado. Por contra, las intervenciones ascendentes se centran en cambiar el entorno en el que se desarrolla el comportamiento problemático y promover alternativas diseñadas para prevenir comportamientos no deseados. Estas intervenciones ascendentes se focalizan en las normas sociales y en el apoyo del entorno para el comportamiento deseado. Las intervenciones ascendentes tratan de adaptar las condiciones que pueden promover y sostener el hábito deseado pudiendo ser difíciles de llevar a cabo, involucrando recursos sustanciales a lo largo de prolongados periodos de tiempo, así como apoyo político. Para resultar exitosas debe darse una combinación de legislación, refuerzo, educación y cambio estructural (Maio et al., 2007).

En tercer lugar, se exponen las intervenciones combinadas. Si el hábito presenta barreras al cambio, se podrían buscar aquellas situaciones donde los hábitos pueden ser modificados temporalmente. Verplanken y Wood (2006) las denominan intervenciones descendentes con cambios en el entorno, y su supuesto de partida es que los individuos se encuentren en una posición que requiera encontrar nuevas formas para comportarse, resultando más susceptibles a aquello que guía nuevos comportamientos (Maio et al., 2007). Estas intervenciones se vinculan a comportamientos no deseados con un fuerte componente habitual, a cambios en los estilos de vida. De forma específica, aquellos cambios en el entorno que modifican los hábitos también pueden suponer un reto para los esquemas mentales de los ciudadanos e incrementar la apertura a nuevos experimentos e informaciones. Debido a que tales cambios en el entorno distorsionan las respuestas automáticas, permiten el desarrollo de nuevas acciones. Algunos autores han señalado el papel de los eventos diarios como una ventana de oportunidad para el cambio (Schäfer et al., 2012).

En otras ocasiones se sugiere la existencia de dos tipos de intervenciones para conseguir cambios en el comportamiento: intervenciones reductoras, que transforman los hábitos reforzando la autorregulación y suministrando información, e intervenciones acrecentadoras que interrumpen los entornos y establecen diferentes elementos que facilitan la formación de nuevos hábitos. La magnitud que el efecto de una intervención tiene sobre los consumidores depende de si perciben su entorno como relativamente estable. Es por ello que la forma en la que el consumidor procesa la información generada por la intervención puede moderar su efecto sobre el cambio de comportamiento. En un contexto multicanal, los consumidores tienden a persistir en su rutina habitual si perciben el uso del nuevo canal como la evolución natural de la continuación de su relación con la organización (Wang et al., 2015).

3. MÉTODOS

3.1. Modelo de investigación e hipótesis

Ya que el presente trabajo analiza el impacto que determinados sesgos cognitivos (hábito, inercia y resistencia) presentan sobre la intención (de uso o continuación) de los ciudadanos en relación al e-gobierno, pasamos a realizar una delimitación de tales elementos.

Triandis (1980) define el hábito como una secuencia de comportamientos vinculados a una situación que se han convertido en automáticos. En otras ocasiones, se define como una secuencia aprendida de actos originalmente intencional convertida en respuestas a asuntos específicos y funcionales en el logro de determinados objetivos, secuencia que podría haber sido aprendida sin una intención consciente bajo unas condiciones estables del contexto. Cuando el uso de las TIC es habitual, puede no estar guiado por una planificación consciente y verse condicionado por el entorno sin pensarlo o de forma automática (Ortiz de Guinea y Markus, 2009; Polites y Karahanna, 2012). Para que un comportamiento repetido pueda ser tildado de hábito, éste debe darse con cierto grado de automaticidad (Olsen, et al., 2013; Verplanken y Aarts, 1999; Verplanken y Wood, 2006). La automaticidad vinculada a muchas actividades cotidianas, así como el carácter estable del contexto, hacen difícil motivar a las personas a cambiar sus pautas de comportamiento (Schäfer et al., 2012).

Continuando con los sesgos cognitivos, la inercia es una emoción inconsciente que puede ser guiada por la conveniencia, un uso repetido de algo conocido desarrollado de forma pasiva sin pensar en ello y sin tener presentes las percepciones negativas que se le vinculan. La inercia refleja la carencia de un deseo por abandonar el *statu quo* independientemente de las alternativas presentes o de aquellas que pudieran aparecer, describe una tendencia de comportamiento que lleva a descansar en lo elegido anteriormente y en lo que representa el estado actual. Es por ello que la inercia se define como una secuencia aprendida de actos que convertidos en respuestas automáticas ante asuntos específicos resultan funcionales (Verplanken y Aarts, 1999). La inercia afecta a la disposición de los consumidores a probar e-servicios o nuevas tecnologías (Falk et al., 2007)

Dentro de los factores inconscientes que condicionan el comportamiento presenta una especial relevancia la resistencia, definida como el rechazo ofrecido por las personas, tanto porque supongan cambios en un *statu quo* satisfactorio como un conflicto con su estructura de creencias (Patsiotis et al., 2013). La resistencia se refiere a una fuerza que dificulta la innovación, que en el ámbito de los SI se define como la oposición –o reacción adversa– de un usuario hacia el cambio vinculado con su implantación (Kim y Kankanhalli, 2009). En su aplicación al e-gobierno, se la define como la medida en la que los servicios de gobierno electrónico son obstruidos o dilatados (Ebbers y van Dijk, 2007).

Mientras la intención de uso se refiere a la intención manifestada de desarrollar un determinado comportamiento, la continuación –o uso continuado– es aquel comportamiento vinculado a una fase posterior a la aceptación. En la continuación, el uso del SI trasciende el comportamiento consciente y pasa a formar parte de una actividad rutinaria normal. La decisión de continuar (1) sigue una decisión inicial, (2) es influenciada por el uso inicial y (3) puede llevar a revertir una decisión inicial (Bhattacharjee, 2001). La continuación en el uso se refiere a la tendencia a continuar con un comportamiento y mantener el *statu quo* (Khedhaouria et al., 2016).

El uso habitual de un servicio es una de las principales motivaciones del comportamiento del consumidor. Cuando se comienza a desarrollar una acción, las personas deciden qué hacer y cómo hacerlo para alcanzar determinados resultados. La formación de hábitos supone crear asociaciones en la memoria entre

las acciones y los rasgos estables del entorno en que se desarrollan. Dicha estabilidad del entorno lleva a que las respuestas de las personas se realicen directamente sin necesitar de ningún elemento relativo a la intención o decisión de actuar (Neal y Wood, 2006, Verplanken y Wood, 2006). Relevancia del entorno que recientemente ha sido verificada para el caso de la prestación digital de servicios públicos (Castelnuovo y Sorrentino, 2017). El hábito se constituye en una fuente inconsciente de inercia (Ng y Kwahk, 2010; Polites y Karahanna, 2012), afirmándose que los consumidores continúan haciendo algo debido a la inercia resultante del hábito (Khedhaouria et al., 2016). La resistencia viene determinada por el compromiso psicológico, por la toma de decisión racional y por la ausencia de percepción cognitiva, entre cuyos componentes se encuentra la inercia, considerándose que la inercia tiene un efecto positivo en la resistencia (Hsieh, 2016; Hsieh y Lin, 2017). Es por lo expuesto que planteamos las siguientes hipótesis:

- H1: el hábito se vincula positivamente con la inercia desarrollada hacia el SI.
- H2: la inercia se vincula positivamente con la resistencia respecto al uso del SI.

Entre los determinantes de la intención de continuación de un SI se han identificado el hábito, la inercia y la resistencia (Khedhaouria et al., 2016; Kim y Gupta, 2012; Hsieh, 2016; Hsieh y Lin, 2017). Los individuos guiados por la inercia evitan la búsqueda de la variedad, pudiendo convertirse en una aversión a la innovación, incluso ante mejores alternativas. Emplear el canal *online* por primera vez supone un cambio de comportamiento en el que las pautas adquiridas deben ser alteradas. La inercia influye negativamente en la disposición a interactuar con tecnologías innovadoras (Falk et al., 2007). La inercia es un determinante inconsciente de la intención de continuar, una manifestación de la tendencia al *statu quo* (Khedhaouria et al., 2016; Kim y Gupta, 2012). No obstante, en ocasiones se indica que la relación entre inercia e intención de uso es inversa (Hsieh, 2016; Hsieh y Lin, 2017). La resistencia puede presentar diversos resultados, entre ellos una mayor búsqueda de información, posponer el uso o bien oponerse a la innovación (Patsiotis et al., 2013). Por estas razones, se llega a establecer que la resistencia se constituye en el primer reto para la implementación de los SI, incluso como canales de distribución (Kim y Kankanhalli, 2009). Falk et al. (2007) parten de que el canal tradicionalmente empleado puede ser considerado como una alternativa «en posesión», mientras que el canal *online* constituye una «nueva alternativa» dentro del conjunto en comparación. Pudiéndose establecer las siguientes hipótesis:

- H3: el hábito se vincula positivamente con la intención de comportamiento al e-gobierno.
- H4: la inercia se vincula positivamente con la intención de comportamiento respecto al e-gobierno.
- H5: la resistencia se vincula positivamente con la intención de comportamiento respecto al e-gobierno.

Conforme el hábito se desarrolla y gana fuerza, la planificación que se lleva a cabo es menor, y la lealtad se ve guiada, principalmente, por la automatización y la inercia. Convirtiéndose la inercia en una variable mediadora entre el hábito y el comportamiento (Olsen et al., 2013). Una fuente potencial de resistencia en la adopción de un nuevo SI se encuentra en el hábito hacia el SI en uso. Cuando los individuos adquieren hábitos a través de un uso rutinario a lo largo del tiempo, desarrollan comportamientos automáticos que en ocasiones sirven para mantener el *statu quo* (Falk et al., 2007; Ng y Kwahk, 2010; Polites y Karahanna, 2012). Ya que la implantación de un nuevo SI supone reemplazar el sistema actualmente empleado, los usuarios se podrían formar expectativas basadas en el conocimiento y conforme se habitúan, tal uso supone un fuerte anclaje para evaluar el nuevo sistema que podría basarse en un reducido volumen de información obtenida de sus experiencias recientes y formar sus expectativas sobre el nuevo sistema basándose en la información ofrecida por la organización (Lee y Joshi, 2016). Dado que la adopción de un nuevo SI implica reemplazar un sistema por otro, la resistencia se manifiesta como la reticencia a cambiar a una nueva tecnología. A menudo, una fuente potencial de resistencia parte del uso del SI que se está empleando, vinculándose con el hábito (Patsiotis et al., 2013; Polites y Karahanna, 2012). En esta línea Polites y Karahanna (2012) proponen que la inercia media entre el impacto del hábito del sistema actual y los costes de cambio percibidos sobre las creencias e intenciones vinculadas al nuevo sistema, esto es, sobre la intención de comportamiento. De forma más explícita, para Khedhaouria et al. (2016) la inercia media el impacto que sobre la intención de continuar presenta el hábito. Es por ello, que se pueden establecer las siguientes hipótesis:

- H6: el hábito se relaciona, de forma mediada, con la resistencia al e-gobierno.
- H7: el hábito se relaciona, de forma mediada, con la intención de comportamiento al e-gobierno.
- H8: la inercia se relaciona, de forma mediada, con la intención de comportamiento al e-gobierno.

3.2. Medición de las variables

Las variables, ítems empleados para medirlas, así como los trabajos de los que proceden aparecen en la tabla siguiente (tabla 3).

TABLA 3. VARIABLES ANALIZADAS (AUTORES), ÍTEMS Y ACRÓNIMOS

VARIABLES ANALIZADAS (FUENTES)	ÍTEMS	ACRÓNIMO
Resistencia (Bhattacharjee y Hikmet, 2007; Hsieh, 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 et al., 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 (Khedhaouri et al., 2016; Limayen et al., 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
Intención de continuación (Venkatesh et al., 2011).	El uso de la Administración Electrónica es ya un hábito para mí.	IC1
	Utilizaré la Administración Electrónica siempre que exista esa posibilidad.	IC2

Fuente: elaboración propia.

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, sin centrarse en ningún nivel administrativo ni ámbito competencial.

3.3. Muestra y datos

Para la verificación de la hipótesis se empleó una metodología cualitativa y cuantitativa. La cualitativa se desarrolló mediante dos grupos de discusión de no-usuarios y usuarios del e-gobierno. El grupo de los usuarios regulares del e-gobierno estaba compuesto por un total de 7 personas (4 hombres y 3 mujeres) entre los 26 y los 59 años y tuvo una duración de 71 minutos. El grupo de los no usuarios del e-gobierno estuvo compuesto por 6 participantes (3 hombres y 3 mujeres) entre los 37 y los 59 años y tuvo una duración de 83 minutos. Se estableció el criterio diferenciador del uso del gobierno electrónico ya que dicha diferencia ge-

nera discursos contrapuestos en los que se pueden identificar con facilidad los motores y frenos para el uso de las vías telemáticas de la administración. Con el desarrollo de los grupos se verificó la relevancia de las variables objeto de análisis y confirmó 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 923 cuestionarios, 541 correspondientes a usuarios del e-gobierno y 382 correspondientes a no usuarios del e-gobierno. En la siguiente tabla se presenta el perfil de la muestra.

TABLA 4. PERFIL DE LA MUESTRA

Variable	Rangos	Total	Usuarios	No usuarios
Edad	De 18 a 29 años	82	54	28
	De 30 a 44 años	284	203	81
	De 45 a 64 años	456	252	204
	De 65 y más años	101	32	69
Género	Hombre	385	231	154
	Mujer	538	310	228
Nivel de estudios	BUP, Bachiller Superior y FP2	260	152	108
	EGB, Bachiller Elemental y FP1	182	71	111
	Estudios Medios (Peritaje, ATS, etc)	114	74	40
	Estudios Superiores	301	224	77
	NS/NC	12	5	7
	Sin Estudios y primarios	54	15	39

Como se puede observar, un 80% de la muestra se encuentra en la franja de edad entre 30 y 64 años. Mientras que en la muestra de usuarios del e-gobierno la franja entre 30 y 44 años supone un 38%, se reduce a un 21% en la muestra de no usuarios. En el caso del género la muestra total está compuesta por un 42% de hombres y un 58% de mujeres, cifras que no sufren grandes modificaciones para la muestra de usuarios y de no usuarios. Respecto al nivel de estudios, la representación del segmento «EGB, Bachiller Elemental y FP1» es del 13% en los usuarios y del 29% para los no usuarios. Los usuarios con «Estudios Superiores» es del 41% en los usuarios y del 20% para los no usuarios.

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. Conceptualmente, PLS resulta muy similar al uso del análisis de la regresión múltiple. Su primer objetivo es maximizar la varianza explicada de la variable dependiente, al tiempo que evalúa la calidad de los datos en base a las características del modelo de medida. PLSSEM emplea un algoritmo en dos etapas. En la primera se estiman los scores de los constructos latentes de forma iterativa, en la segunda calcula las estimaciones finales de los coeficientes (pesos, cargas y coeficientes) empleando el método de los Mínimos Cuadrados Ordinarios para cada regresión parcial del modelo (Hair et al., 2011). Aplicando ambos procesos, busca minimizar la varianza residual de cada variable dependiente y, ya que PLSSEM no realiza ninguna asunción acerca de la especificación de la predicción de las relaciones causa-efecto entre las variables, deben ser definidas de modo específico (Roldán y Sánchez-Franco, 2012). Se diferencian dos etapas en el análisis PLS, la evaluación del modelo de medida (define las variables latentes que emplea el modelo y le asigna los indicadores a cada una, tratando de analizar si los constructos teóricos son representados de forma correcta por las medidas) y la evaluación del modelo estructural (define las relaciones entre las variables latentes).

3.4. Análisis del modelo de medida

El modelo de medida incluye las relaciones unidireccionales predictivas entre cada constructo latente y los indicadores observados asociados al mismo. En el modelo correspondiente a los no-usuarios del e-gobierno, se debió eliminar el ítem HA2, al que se le une, en el modelo correspondiente a los usuarios los

ítems IN1 e IN3. 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. Como se puede observar en la tabla inferior (tabla 5), todos los constructos superan dicho criterio más estricto.

TABLA 5. FIABILIDAD COMPUESTA INTERNA

Constructo	No-Usuarios	Usuarios
HA	0,902	0,804
IN	0,813	1,000
IU/IC	0,918	0,894
RE	0,836	0,797

Fuente: elaboración propia.

La validez convergente indica que un mismo conjunto de indicadores representan al mismo constructo subyacente, y, en primer lugar, se establece a través del análisis de la *Average Variance Extracted* (AVE), planteándose que sus valores deben ser superiores a 0,5, valor superado en los modelos. Asimismo, los constructos cumplen con el criterio VIF, aceptándose la validez convergente de los constructos empleados (tabla 6).

TABLA 6. FIABILIDAD DE LOS CONSTRUCTOS

Constructo	AVE		VIF (No-usuarios/Usuarios)			
	No-usuarios	Usuarios	HA	IN	IU/IC	RE
HA	0,821	0,673	–/–	1,000/1,000	1,394/1,198	–/–
IN	0,592	1,000	–/–	–/–	1,415/1,196	1. 000/1,000
IU/IC	0,788	0,809	–/–	–/–	–/–	–/–
RE	0,629	0,568	–/–	–/–	1,068/1,004	–/–

Fuente: elaboración propia.

La validez discriminante indica el grado en el que un constructo difiere de otros empleándose para su confirmación dos criterios. De acuerdo con el primero, el valor AVE debe ser superior a la varianza compartida entre el constructo y los demás constructos representados. Los constructos analizados superan dicho criterio (tabla 7).

TABLA 7. VALIDEZ DISCRIMINANTE I. CARGAS CRUZADAS (NO-USUARIOS/USUARIOS)

	HA	IN	IU/IC	RE
HA	0,906/0,820	–/–	–/–	–/–
IN	0,526/0,404	0,769/1,000	–/–	–/–
IU/IC	–0,301/0,319	–0,338/0,165	0,888/0,899	–/–
RE	0,202/–0,061	0,235/–0,039	–0,240/–0,230	0,793/0,753

Como segundo criterio de la validez discriminante, 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.

TABLA 8. VALIDEZ DISCRIMINANTE II. CRITERIO HTMT (NO-USUARIOS/USUARIOS)

	HA	IN	IU/IC	RE
HA	–/–	–/–	–/0,500	–/–
IN	0,731/0,559	–/–	–/0,188	–/–
IU/IC	0,366/–	0,448/–	–/–	–/–
RE	0,251/0,109	0,319/0,047	0,286/0,310	–/–

3.5. Limitaciones

Como principal limitación del presente trabajo, se debe tener presente que el modelo se compone de relaciones mediadas y que los constructos incorporados en las mismas deberían ser medidos en diferentes momentos del tiempo. Asimismo, se deberían incorporar en el modelo elementos que permitan analizar el vínculo entre hábito y resistencia para los usuarios del e-gobierno.

4. RESULTADOS

4.1. Análisis del modelo estructural

En el modelo estructural se diferencia entre constructos exógenos y endógenos. El término exógeno describe aquellos constructos latentes que no son alcanzados por ningún *path* estructural. Por su parte, el término endógeno describe los constructos latentes del modelo estructural que son explicados por otros constructos vía relaciones estructurales. PLS sólo permite relaciones recursivas en el modelo estructural, es decir, los *path* entre los constructos latentes sólo pueden tener una dirección (Hair et al., 2011). El primer criterio a emplear es el coeficiente de determinación de los constructos endógenos (R^2), que representa una medida del poder predictivo e indica la cantidad de varianza del constructo en cuestión que es explicada por sus variables antecedentes en el modelo. Se recomienda un valor para R^2 superior a 0,10. Asimismo, el test de *Stone-Geiser* (Q^2) es empleado para evaluar la relevancia predictiva de los constructos con una medida reflectiva, considerándose que, si toma un valor superior a 0 para una variable endógena, el modelo presenta capacidad predictiva. De acuerdo con los resultados obtenidos en los modelos (véase tabla 9), se puede aceptar la capacidad predictiva de los modelos para las variables endógenas inercia e intención, de uso o continuación en cada caso.

TABLA 9. EVALUACIÓN MODELO ESTRUCTURAL

Constructo	R^2		Q^2	
	No-usuarios	Usuarios	No-usuarios	Usuarios
HA	–	–	–	–
IN	0,276	0,164	0,153	0,157
IU/IC	0,158	0,148	0,115	0,108
RE	0,055	0,002	0,027	–0,000

Fuente: elaboración propia.

A continuación, se analizan los *path*, o coeficientes de regresión estandarizados estimados, debiéndose tenerse presente el signo, magnitud y significación⁴. Aquellos *path* (β) significativos y cuyo signo sigue la dirección marcada en la hipótesis apoyan la relación propuesta.

Para aquellos ciudadanos no usuarios del e-gobierno el hábito presenta una relación directa significativa sobre la inercia ($\beta=0,526$, $t=10,741$) y sobre intención de uso del e-gobierno ($\beta=-0,153$, $t=2,747$). La inercia, se relaciona significativamente con la resistencia ($\beta=0,235$, $t=4,228$) y con la intención de uso ($\beta=-0,220$, $t=3,931$), finalmente, la resistencia se relaciona de forma significativa con la intención de uso del e-gobierno ($\beta=-0,157$, $t=2,671$). Para los usuarios del e-gobierno, el hábito presenta una relación directa significativa sobre la inercia ($\beta=0,404$, $t=9,409$) y sobre intención de continuación de uso del e-gobierno ($\beta=0,040$, $t=6,106$). No resulta significativa la relación directa de la inercia con la resistencia ($\beta=-0,039$, $t=0,831$) ni con la intención de continuación en el uso ($\beta=-0,220$, $t=0,869$), finalmente, la resistencia se relaciona de forma significativa con la intención de continuación de uso del e-gobierno ($\beta=-0,210$, $t=5,175$).

En el caso de las relaciones mediadas, para la muestra de no-usuarios del e-gobierno, resulta significativa la relación del hábito con la intención de uso ($\beta=-0,135$, $t=4,181$) y con la resistencia ($\beta=0,123$, $t=3,688$), y la de la inercia con la intención de uso ($\beta=-0,037$, $t=2,309$). Para la muestra de los usuarios del e-gobierno, ninguna relación mediada resulta significativa, ni la de hábito con intención de continuación

⁴ *p, 0,05; **p, 0,01; ***p, 0,001 basada en una distribución t de Student de una cola (499), $t(0,05; 499)=1,6479$; $t(0,01; 499)=2,3338$; $t(0,001; 499)=3,1066$.

($\beta=0,019$, $t=1,009$) o resistencia ($\beta=-0,016$, $t=0,814$), ni la de la inercia con la intención de continuación ($\beta=0,008$, $t=0,802$).

4.2. Análisis de los resultados

Las escalas empleadas resultan adecuadas, salvo para el caso de la inercia, ya que se ha debido eliminar dos de los tres ítems empleados para su medición en la muestra correspondiente a los usuarios del e-gobierno. No obstante, como ha quedado establecido a través de la fiabilidad compuesta a través del AVE y del criterio HTMT.85, el modelo de medida respeta los niveles requeridos.

En el caso del modelo estructural, se debe tener presente que el modelo no presenta capacidad predictiva en relación a la resistencia, ya que presenta bajos valores para la muestra de los no-usuarios (R^2 no-usuarios=0,055, Q^2 no-usuarios=0,002) y no supera el nivel requerido para el test de *Stone Geiser* en el caso de la muestra de usuarios del e-gobierno (R^2 usuarios=0,027, Q^2 usuarios=-0,000).

En el caso de la muestra de no-usuarios del e-gobierno, quedan verificadas todas las relaciones planteadas en el modelo, tanto las directas como las mediadas, por lo que se puede aceptar que el modelo planteado explica la intención de uso del e-gobierno.

Para el caso de los usuarios del e-gobierno, no resultan significativas las relaciones que parten de la inercia, de forma que el hábito determina la inercia y la intención de continuación, que se ve determinada también por la resistencia. En este modelo, ninguna de las relaciones mediadas resulta significativa.

TABLA 10. RESUMEN DE LAS HIPÓTESIS

Hipótesis	No-usuarios	Usuarios	Resultado
H1	Significativa	Significativa	Aceptada
H2	Significativa	No significativa	No aceptada
H3	Significativa	Significativa	Aceptada
H4	Significativa	No significativa	No aceptada
H5	Significativa	Significativa	Aceptada
H6	Significativa	No significativa	No aceptada
H7	Significativa	No significativa	No aceptada
H8	Significativa	No significativa	No aceptada

La relación del hábito con la inercia y la intención de comportamiento resulta significativa para los no-usuarios y usuarios del e-gobierno, por lo que se pueden aceptar H1 y H3. Asimismo, resulta significativa para ambas muestras la relación entre resistencia e intención de comportamiento aceptándose H5. Al no resultar las relaciones para la muestra de usuarios del e-gobierno, no se pueden aceptar las restantes relaciones (H2, H4, H5, H6, H7 y H8).

5. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

El presente trabajo se ha desarrollado con el objetivo de profundizar en el conocimiento de los elementos que determinan la intención respecto del e-gobierno, desde una perspectiva conductual. Con ello, se trata de determinar la relevancia de la tendencia identificada por Samuelson y Zeckhauser (1988) que provoca que los individuos no siempre escojan la opción que, supuestamente, les resulta más beneficiosa. Para ello, recurriendo a sesgos cognitivos vinculados al statu quo, se analizaron las relaciones entre el hábito, la inercia, la resistencia y la intención para una muestra de no-usuarios y otra de usuarios de e-gobierno. Partimos de la SQB para la cual el canal que se viene empleando es considerado la alternativa en posesión que condiciona la evaluación de cualquier alternativa (Falk et al., 2007).

Comenzamos con el estudio del hábito puesto que la SQB puede ser vinculada a un hábito generado en la repetición de una acción (Falk et al., 2007; Ng y Kwahk, 2010; Polites y Karahanna, 2012). Respecto al hábito, podemos asumir, como trabajos previos (Ng y Kwahk, 2010; Polites y Karahanna, 2012), que se trata de una fuente inconsciente de inercia, ya que se vinculan ambas variables de forma directa para las dos muestras analizadas.

La gran diferencia entre las muestras analizadas surge del papel de la inercia, que se relaciona con la intención y resistencia, en ambos casos de forma inversa, para la muestra de no-usuarios, mientras que tales relaciones carecen de significatividad para la muestra de usuarios del e-gobierno. Ello provoca que las relaciones mediadas contempladas en el modelo tan solo resulten significativas para la muestra de no-usuarios. Es decir, para el caso de los no-usuarios del e-gobierno, la resistencia viene determinada por la inercia (Hsieh, 2016; Hsieh y Lin, 2017), al tiempo que para esta muestra se puede aceptar el papel fundamental de la inercia ya que, además de las relaciones directas que presenta, media las relaciones estudiadas (Khedhaouria et al., 2016; Polites y Karahanna, 2012).

Si bien Polites y Karahanna (2012) plantean que una posible motivación de la inercia es la satisfacción, parece que dicha situación no se da para el e-gobierno en España, ya que el superior nivel de satisfacción con el e-gobierno que presentan sus usuarios (AEVAL, 2016), no parece razón suficiente para el desarrollo de la inercia.

En el caso de la muestra de los no-usuarios, la inercia refleja la tendencia al statu-quo, independientemente de las alternativas existentes; describiendo la tendencia a descansar en lo elegido anteriormente, en este caso, mantenerse en el canal que vengan empleando los no-usuarios del e-gobierno (Verplanken y Aarts, 1999), lo cual provoca el estancamiento de las cifras de usuarios del e-gobierno.

Para la muestra de los no-usuarios del e-gobierno, se verifica que los determinantes de la intención son hábito, inercia y resistencia (Khedhaouria et al., 2016; Kim y Gupta, 2012), teniendo presente que tal y como verifica Hsieh (2016), la relación entre inercia e intención de uso es inversa. Asimismo, en ambas muestras la resistencia se vincula con la intención, inversamente con la intención de uso para los no-usuarios y directamente con la intención de continuar con el uso del e-gobierno. En el caso de los usuarios del e-gobierno, no se verifica la relación entre inercia e intención de continuación, es decir, de forma contraria a lo expuesto por Olsen et al. (2013), conforme se desarrolla la relación, la continuación no viene determinada por la inercia.

Por lo expuesto, en línea con Anderson (2003), entre las causas que llevan a los ciudadanos a no emplear el e-gobierno, cambiando su canal de acceso a los servicios públicos, se encuentran la SQB, la inercia a la inacción y la resistencia del consumidor a las innovaciones. De este modo, la SQB se manifiesta, finalmente, como una inercia que refleja la carencia de deseo por abandonar la alternativa en uso independientemente de las alternativas presentes o de aquellas que pudieran aparecer.

6. CONCLUSIONES, LIMITACIONES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

El presente trabajo se ha desarrollado con el objetivo de establecer la aplicabilidad de enfoque conductual en el uso del e-gobierno. Para ello, y con el objetivo de alcanzar una mayor profundidad en los resultados, se ha comparado los resultados de dos muestras, una de no-usuarios y otra de usuarios del e-gobierno.

En la muestra de los no-usuarios del e-gobierno, se verifica el funcionamiento de los sesgos tal y como establece la literatura con relaciones entre hábito, inercia y resistencia y de éstos con la intención de uso del e-gobierno. Asimismo, resultan significativas las relaciones mediadas incorporadas en el modelo.

Para el uso de la muestra de usuarios del e-gobierno, la intención de continuación en su uso viene determinada por hábito y resistencia, pero carecen de significación aquellas relaciones en las que participa el hábito.

Es por ello que, respondiendo al objetivo del trabajo, se constata la presencia de la SQB en el uso del e-gobierno. Una tendencia que mientras en el caso de los no-usuarios del e-gobierno lleva a dilatar su adopción, en los usuarios provoca una permanencia en el uso del e-gobierno como canal de acceso a los servicios públicos.

Pese a que se ha venido señalando que los procesos cognitivos son los determinantes del comportamiento, en la práctica muchos comportamientos cotidianos, como puede ser la elección del canal a través del cual interactuar con la administración, se producen con muy poca deliberación cognitiva. Para que se produzca el cambio en el comportamiento de los ciudadanos debemos actuar sobre los hábitos (Moraes et al., 2012).

Como se puede observar en los resultados, el hábito juega un papel fundamental sobre la intención vinculada al uso del e-gobierno. Es por ello que comenzaremos las implicaciones por las diferentes intervenciones existentes. Así, se podría recurrir a campañas descendentes, para aquellos casos en los que determinados grupos de ciudadanos se encuentren en riesgo de caer en la brecha digital. La Estrategia de Territorios Inteligentes del gobierno de España presenta como tercer ámbito de actuación los denominados servicios públicos 4.0, apoyados en soluciones tecnológicas que filtren la oferta según las necesidades del

ciudadano. Esto es, se tiene presente la posibilidad de desarrollar diferentes estrategias en función del tipo de ciudadano que se dirija. Cabe recordar que la aplicación de la economía conductual al sector público considera adecuada la aplicación de técnicas de segmentación en las que las actuaciones se dirijan a un grupo de la población (OECD, 2017).

Para los no-usuarios del e-gobierno resultarían de aplicación campañas que comuniquen los beneficios vinculados al mismo. Cabe recordar que la resistencia de los no-usuarios al uso del e-gobierno puede venir motivada por los costes de cambio (Bhattacharjee y Park, 2014). Por ello, las citadas campañas de comunicación podrían trabajar en esta línea, ya que su uso encuentra apoyo en la aplicación del enfoque conductual en el sector público (OECD, 2017).

Dentro de las campañas ascendentes, cabe recordar dos herramientas vinculadas a la aplicación de los principios coconductuales a la administración pública (Grune-Yanoff y Hwetwig, 2016; OECD, 2017): los estímulos a la decisión, también denominados *nudges* (codazos), interacciones que dirigen a las personas en una dirección particular al tiempo que se preserva su libertad de elección; y, las intervenciones denominadas «impulsores», cuyo objetivo es reforzar la capacidad de los ciudadanos para tomar sus propias decisiones.

Los posibles cambios normativos entrarían dentro de las intervenciones ascendentes, que se valen de cambios del entorno, aprovechando que la mayor parte del comportamiento humano puede ser explicado por el entorno de la tarea a realizar. En esta línea se trabaja en la Ley 15/2014, de 16 de septiembre que contempla la implantación de procedimientos electrónicos para que se reduzcan las trabas burocráticas e impulsen una administración más cercana a los ciudadanos y empresas. Busca lograr una administración totalmente electrónica e interconectada y reducir las cargas administrativas. Es decir, busca conseguir la simplificación de los procedimientos para ciudadanos y empresas, reduciendo las trabas burocráticas e impulsando el e-gobierno (Munuera, 2016).

Asimismo, se podría actuar mediante intervenciones descendentes con cambios en el entorno, en el que se aprovecha que los ciudadanos se enfrentan a nuevas situaciones. En este caso, se debería actuar sobre procesos transversales a los diferentes grupos de ciudadanos.

Para cualquiera de las actuaciones citadas, debemos tener presente que el cambio del hábito será más complejo en el caso de que el ciudadano haya repetido el comportamiento en numerosas ocasiones. Por ello, se sugiere actuar, en la medida de lo posible en el momento en el cual se comienza a desarrollar un comportamiento. En esta línea, la Ley 39/2015 señala que la tramitación electrónica debe constituir la actuación habitual de las administraciones, a través del establecimiento de derechos y obligaciones concretos. En el caso de las personas físicas, se «mantiene el derecho a elegir la forma de relación con la administración, ya sea por la vía telemática o por los medios convencionales», esto es, derecho a elegir el canal. Para otros colectivos, expuestos en el artículo 14 de la citada ley, se establece la obligatoriedad de que se relacionen con la Administración por la vía electrónica.

Con el objetivo de generar habitualidad, se presentan opciones como Cl@ve, un sistema orientado a simplificar el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, permitiendo que puedan identificarse ante la administración mediante claves concertadas. Permitirá la firma electrónica reconocida con certificado en la nube e integración con el DNI3.0, facilitando a los ciudadanos el acceso al e-gobierno (Munuera, 2016).

A ella se le unen otros elementos que pueden favorecer el desarrollo de hábito e inercia para la adopción del e-gobierno como pueden ser el punto general de entrada de facturas de la administración del estado, que ofrece a los proveedores un punto común para todas las administraciones públicas para la presentación de facturas electrónicas; la interconexión de registros y la eliminación del soporte papel, que elimina el tránsito de papel entre oficinas, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión del papel; o la carpeta ciudadana, que permite consultar de manera personalizada en un único punto todos los expedientes de un ciudadano, así como sus notificaciones administrativas, los datos intermediados por la administración, los asientos registrales y el acceso a servicios horizontales como apoderamientos o documentos (Vidal y Delgado, 2017: 52).

Si se quiere provocar que los ciudadanos accedan a los servicios públicos a través del e-gobierno, se podría trabajar con elementos relativos a la satisfacción, al haber sido identificada como una posible fuente de inercia (Polites y Karahanna, 2012). Se propone profundizar en un trabajo ya en marcha, ya que, en los últimos años, las dos dimensiones de la satisfacción que más mejoran son la incorporación de nuevas tecnologías (SMS, citas telefónicas automáticas, uso de internet), y la posibilidad de acceso a los servicios públicos a través de internet, pese a lo cual siguen siendo las dimensiones menos relacionadas con el nivel de

satisfacción general con los servicios públicos. Es decir, los ciudadanos las valoran, pero no llegan a percibir a las nuevas tecnologías como elementos nucleares dentro de la prestación del servicio. A este respecto, serían de aplicación las campañas de comunicación antes referidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD (AEVAL). (2016). *Estabilidad y mejora en los servicios públicos*. Ministerio de Hacienda y Administración Pública.
- ANDERSON, C. J. (2003), "The Psychology of Doing Nothing: Forms of Decision Avoidance. Results from Reason and Emotion", *Psychological Bulletin*, 129 (1): 139-167. DOI: <https://doi.org/10.1037/0033-2909.129.1.139>.
- ARIELY, D. (2008). *Predictably Irrational: The Hidden Forces That Shapes our Decisions*. NY: Harper Collins.
- BHATTACHERJEE, A. (2001). "Understanding Information Systems Continuance. An Expectation-Confirmation Model". *MIS Quarterly*, 25 (3), 351-370. <https://doi.org/10.2307/3250921>.
- 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. <https://doi.org/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. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2011.11.003>.
- BHATTACHERJEE, A. y PARK, A. C. (2014), "Why end-users move to the cloud: a migration-theoretic analysis", *European Journal of Information Systems*, 23: 357-372. <https://doi.org/10.1057/ejis.2013.1>.
- CASTELNOVO, W. y SORRENTINO, M. (2017), "The digital government imperative: a context-aware perspective", *Public Management Review*, article in press. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1305693>.
- CHOUËIKI, A. (2016), "Behavioral Insights for Better Implementation in Government", *Public Administration Review*, 76 (4): 540-541. <https://doi.org/10.1111/puar.12594>.
- DATTA, S. y MULLAINATHAN, S. (2014), "Behavioral design: a new approach to development policy", *Review of Income and Wealth*, 60 (1): 7-35. <https://doi.org/10.1111/roiw.12093>.
- DWIVEDI, Y. K., RANA, R. P., JANSSEN, M., LAL, B. WILLIAMS, M. D. y CLEMENT, M. (2017), "An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA)", *Government Information Quarterly*, 34: 211-230. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2017.03.001>.
- EBBERS, W. E. y VAN DIJK, J. A. G. M. (2007), "Resistance and support to electronic government, building a model of innovation", *Government Information Quarterly*, 24: 554-575. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2006.09.008>.
- FALK, T., SCHEPERS, J., HAMMERSCHMIDT, M. y BAUER, H. H. (2007), "Identifying Cross-Channel Dyssinergies for Multichannel Service Providers", *Journal of Service Research*, 10 (2): 143-160. <https://doi.org/10.1177/1094670507306683>.
- GRIMMELIKHUIJSEN, S., JILKE, S., OLSEN, A. L. y TUMMERS, L. (2016), "Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology", *Public Administration Review*, 77 (1): 45-56. <https://doi.org/10.1111/puar.12609>.
- GRUNE-YANOFF, T. y HERTWIG, R. (2016), "Nudge Versus Boost: How Coherent are Policy and Theory?", *Minds and Machines*, 26 (1-2): 149-183. <https://doi.org/10.1007/s11023-015-9367-9>.
- HAIR, J. F., RINGLE, C. M. y SARSTEDT, M. (2011). PLS-SEM: Indeed a Silver Bullet. *Journal of Marketing Theory and Practice*, 19 (2), 139-151. <https://doi.org/10.2753/mtp1069-6679190202>.
- HSIEH, P. J. y LIN, W. S. (2017), "Explaining resistance to system usage in the PharmaCloud: A view of the dual-factor model. *Information & Management*". Article in press. <http://dx.doi.org/10.1016/j.im.2017.03.008>.
- HSIEH, 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. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2016.06.029>.
- JILKE, S., VAN DE WALLE, S. & KIM, S. (2016). Generating Usable Knowledge Through an Experimental Approach to the Public Administration. *Public Administration Review*, 76 (1), 69-72. <https://doi.org/10.1111/puar.12488>.
- KAHNEMAN, D., KNETSCH, J. L. y THALER, R. H. (1991), "Anomalies: The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias", *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1): 695-707. <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.193>.
- 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. <https://doi.org/10.4018/jgim.2016100101>.
- KIM, H.-W. y GUPTA, S. (2012), "Investigating Customer Resistance to Change in Transaction Relationship with an Internet Vendor", *Psychology & Marketing*, 29 (4): 257-269. <https://doi.org/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. <https://doi.org/10.2307/249384>.
- 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*. <https://doi.org/10.1111/isj.12118>.

- LI, Z. y CHENG, Y. (2014), "From free to fee: exploring the antecedents of consumer intention to switch to paid online content", *Journal of Electronic Commerce Research*, 15 (4): 281-299.
- 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. <https://doi.org/10.2307/3250921>.
- LUNA-REYES, L. F., HERNÁNDEZ GARCÍA, J. M. y GIL-GARCÍA, J. R. (2009), "Hacia un modelo de los determinantes de éxito de los portales de gobierno estatal en México", *Gestión y política pública*, 18 (2): 307-340. Disponible en web: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792009000200003.
- MAIO, G. R., VERPLANKEN, B., MANSTEAD, A. S., STROEBE, W., ABRAHAM, C., SHEERAN, P. y CONNER, M. (2007), "Social psychological factors in lifestyle change and their relevance to policy", *Social Issues and Policy Review*, 1 (1): 99-137. <https://doi.org/10.1111/j.1751-2409.2007.00005.x>.
- MEDINA, C., RUFIN, R. y REY, M. (2013), "La Adopción Del E-Gobierno En Entornos Voluntarios", *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, 19 (1), 42-52. <http://dx.doi.org/10.1016/j.iedee.2012.10.001>.
- MEDINA, C. (2017). *Estrategia omnicanal en la distribución de servicios públicos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- MEDINA-MOLINA, C., REY-MORENO, M. y PÉREZ-GONZÁLEZ, B. (2017), "Estrategia omnicanal para no usuarios del e-gobierno", *GAPP*, 18 (noviembre): 94-109. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10463>.
- MORAES, C., CARRIGAN, M. y SZMIGIN, I. (2012), "The coherence of inconsistencies: Attitude-behaviour gaps and new consumption communities", *Journal of Marketing Management*, 28 (1-2): 103-128. <https://doi.org/10.1080/0267257x.2011.615482>.
- MOYNIHAN, D. P. y LAVERTU, S. (2012), "Cognitive biases in governing: Technology preferences in election administration", *Public Administration Review*, 72 (1): 68-77. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02478.x>.
- MUNUERA, M. P. (2016), "Agenda digital: e-Servicios sociales", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16 (julio-diciembre): 27-40. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10362>.
- NG, E. H. y KWAIK, K. Y. (2010), "Examining the determinants of Mobile Internet service continuance: A customer relationship development perspective", *International Journal of Mobile Communications*, 8 (2): 210-229. <https://doi.org/10.1504/ijmc.2010.031448>.
- NYGREN, K. G., AXELSSON, K. y MELIN, U. (2014), "Multi-Channel Service Management in Public Sector – Three Interpretative Frames Illustrating E-government and Work Practice in a Swedish State Agency", *Electronic Journal of e-Government*, 12 (1): 115-128. Disponible en: <http://www.ejeg.com/volume12/issue1>.
- OECD (2015), *Behavioural insights and new approaches to policy design. The views from the field*. Summary of an international seminar. Paris, 23 January 2015. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/behavioural-insights-summary-report-2015.pdf>.
- OECD (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OLSEN, S. O., TUDORAN, A. A., BRUNSO, K. y VERBEKE, W. (2013), "Extending the prevalent consumer loyalty modelling: the role of habit strength", *European Journal of Marketing*, 47 (1-2): 303-323. <https://doi.org/10.1108/03090561311285565>.
- ONTSI (2017). *Indicadores destacados de la Sociedad de la Información*.
- ORTIZ DE GUINEA, A. y MARKUS, M. L. (2009), "Why break the habit of a lifetime? Rethinking the roles of intention, habit, and emotion in continuing information technology use", *MIS Quarterly*, 33 (3): 433-444. Disponible en: <http://www.misq.org/contents-33-3/>.
- PATSIOTIS, A., HUGHES, T. y WEBBER, D. J. (2013), "An examination of consumers' resistance to computer based technologies", *Journal of Service Marketing*, 27 (4): 294-312. <https://doi.org/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. Disponible en: <http://www.misq.org/contents-36-1/>.
- 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). <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10364>.
- ROLDÁN, J. L. y SÁNCHEZ-FRANCO, M. J. (2012). "Variance-based Structural Equation Modeling: Guidelines for Using Partial Least Squares in Information Systems Research". En MORA, M. et al. (Eds.) *Research Methodologies in Engineering of Software Systems and Information Systems: Philosophies, Methods and Innovations*. Hershey, PA: IGI Global. (Chapter II.3).
- SAMUELSON, W. y ZECKHAUSER, R. (1988), "Status Quo Bias in Decision Making", *Journal of Risk and Uncertainty*, 1: 7-59. <https://doi.org/10.1007/bf00055564>.
- 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. <https://doi.org/10.1007/s10603-011-9181-6>.
- SIMON, H. A. (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice". *The Quarterly Journal of Economics*, 69: 99-118. <https://doi.org/10.2307/1884852>.

- TAYLOR, S. y TODD, P. (1995), "Understanding information technology usage: A test of competing models", *Information Systems Research*, 6 (2): 144-176. <https://doi.org/10.1287/isre.6.2.144>.
- TRIANDIS, H. C. (1980), *Values, attitudes, and interpersonal behaviour*, 27. Lincoln: Nebraska: University of Nebraska Press.
- VAN VEENSTRA, A. y JANSSEN, M. (2010), "Migration Strategies for Multi-Channel Service Provisioning in Public Agencies", *Electronic Journal of e-Government*, 8 (2): 215-226. Disponible en: <http://www.ejeg.com/volume8/issue2>.
- 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. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2575.2011.00373.x>.
- 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 STROEBE, W. y HEWSTONE, M. (Eds.), *European Review of social psychology*, 10 (1): 101-134.
- VERPLANKEN, B. y WOOD, W. (2006), "Interventions to Break and Create Consumer Habit", *Journal of Public Policy & Marketing*, 25 (1): 90-103. <https://doi.org/10.1509/jppm.25.1.90>.
- VIDAL, C. y DELGADO, D. (2017), "La reforma de las Administraciones Públicas y el Estado Social en la crisis económica (2012-2015)", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 17 (mayo): 40-62. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i17.10400>.
- WANG, Q., SONG, P. y YANG, X. (2013), "Understanding the substitution effect between online and traditional channels: evidence from product attributes perspectives", *Electronic Markets*, 23: 227-239. <https://doi.org/10.1007/s12525-012-0114-2>.
- WANG, R. J. H., MALTHOUSE, E. C. y KRISHNAMURTHI, L. (2015), "On the Go: How Mobile Shopping Affects Customer Purchase Behavior", *Journal of Retailing*, 91 (2): 217-234. <https://doi.org/10.1016/j.jretai.2015.01.002>.
- WOOD, W. y NEAL, D. T. (2006), "The habitual consumer", *Journal of Consumer Psychology*, 19: 579-592. <https://doi.org/10.1016/j.jcps.2009.08.003>.



Reformas de ida y vuelta en la gobernanza horizontal del bienestar: el caso de la colaboración público-privada en la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana¹

Round-trip reforms in the horizontal governance of welfare: the case of public-private collaboration in labor intermediation in the Valencian Region

Daniel Catalá-Pérez
Universitat Politècnica de València
dacapre@ade.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Daniel Catalá-Pérez es Graduado en Gestión y Administración Pública por la UPV, Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios (UPV) y M. A. International Product and Service Management (Universidad de Ansbach). Ha sido becario del programa JAE-INTRO del CSIC y becario de posgrado en el CIS. Trabaja en la UPV, como investigador predoctoral FPU, en su tesis doctoral sobre colaboración público-privada en políticas de innovación. Además de investigar el área de la colaboración público-privada en diferentes ámbitos, ha publicado también algunos trabajos sobre evaluación de políticas públicas, área en la que es Experto Universitario por la Universidad de Sevilla.

Eloísa del Pino
Instituto de Políticas y Bienes Públicos-Consejo Superior de Investigaciones Científicas
eloisa.delpino@csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Eloísa Del Pino es Científica Titular, Instituto de Bienes y Políticas Públicas (IPP), Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC). Doctora en Ciencia Política por la UCM y licenciada en C. Política y en Derecho. Ha sido profesora de varias universidades españolas e investigadora invitada en el CNRS de Burdeos, en la School of Social Policy and Social Research (Universidad de Kent), la School of Political Studies (Universidad de Ottawa) y la Universidad de Oxford, entre otros lugares. Dirigió el Observatorio de Calidad de los Servicios Públicos, en la Agencia Nacional de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios. Sus áreas de especialización son las políticas sociales y el Estado de Bienestar, la reforma de la administración pública y las actitudes de los ciudadanos hacia el Estado y las políticas públicas.

RESUMEN

Las ideas de la Nueva Gestión Pública y los procesos de emulación de políticas europeas han extendido la colaboración público-privada como instrumento de gobernanza horizontal en la provisión de bienestar.

¹ Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación CRIGOBBE (Los efectos de la crisis en la gobernanza del sistema de protección social en España: la perspectiva multinivel y del welfare-mix) financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública INAP para el período 2016-2017, en su convocatoria permanente para la contratación de proyectos de investigación. Daniel Catalá-Pérez, a su vez, es beneficiario de una ayuda predoctoral de Formación de Profesorado Universitario (FPU 15/03926) del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de España. Los autores quieren agradecer al editor y los dos evaluadores que han revisado este artículo sus valiosos comentarios y sugerencias que han contribuido a mejorar la calidad del mismo.

Sin embargo, la búsqueda de una mayor participación del sector privado en la gestión de determinados servicios públicos no está exenta de dificultades. Un caso claro es la reforma de la intermediación laboral llevada a cabo en España desde 2013, cuyo alcance final ha sido muy limitado debido a factores como la crisis, el contexto de gobierno multinivel y la ideología de los gobiernos. En este artículo se analiza el caso concreto de la Comunidad Valenciana para tratar de entender las dificultades de reforma de este programa público y contribuir a la literatura con nueva evidencia empírica sobre la importancia de los factores citados en el grado de éxito de las reformas que persiguen incrementar la colaboración pública-privada en el sector de las políticas sociales.

PALABRAS CLAVE

Estado de Bienestar; Políticas sociales; Políticas Activas de Empleo; Intermediación Laboral; Gobernanza; Colaboración Público-Privada.

ABSTRACT

The ideas of the New Public Management and the emulation of European policies have extended public-private collaboration as a horizontal governance instrument in the provision of welfare. However, the search for greater participation of the private sector in the management of certain public services presents difficulties. A clear case is the reform of labor intermediation carried out in Spain since 2013, whose final scope has been very limited due to factors such as the crisis, the multilevel government context and the ideology of governments. This article analyzes the specific case of the Valencia Region to try to understand the difficulties of reform of this public program and contribute to the literature with new empirical evidence on the importance of the factors cited in the degree of success of the reforms that seek to increase public-private collaboration in the sector of social policies.

KEYWORDS

Welfare state; Social Policies; Active Employment Policies; Labor Intermediation; Governance; Public-Private Collaboration.

SUMARIO

I. LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA PÚBLICO-PRIVADA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO. II. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS REFORMAS EN LA GOBERNANZA PÚBLICO PRIVADA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DESEMPLEO. III. LAS REFORMAS EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: LA CPP EN ESPAÑA. IV. EL ACUERDO MARCO EN LAS CCAA: CONFLICTO COMPETENCIAL Y CRÍTICAS SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PROVISIÓN PRIVADA. V. EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: UN CAMINO DE IDA Y VUELTA. VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LOS CAMBIOS EN LA GOBERNANZA PÚBLICO-PRIVADA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

A lo largo de las dos primeras décadas del siglo XXI, las políticas de lucha contra el desempleo de los países europeos han mostrado una tendencia convergente en la dirección de disminuir la generosidad de las prestaciones, de incrementar la condicionalidad de las mismas y de incluir mecanismos de activación basados en una mayor implicación del parado en el proceso de retorno al empleo (Clasen y Clegg 2011; Del-Pino y Ramos 2016; López-Santana 2015). Específicamente, el objetivo de estos mecanismos de activación es la eliminación de obstáculos para que los individuos participen en el mercado laboral mediante instrumentos como la formación, los servicios de intermediación entre los trabajadores y los potenciales empleadores u otros mecanismos que buscan facilitar la (re)inserción en la actividad laboral (Bonoli 2011; Clasen y Clegg 2011; Kenworthy 2010).

Este cambio de paradigma hacia la activación implica no solo reformas en el contenido de las políticas de mercado laboral sino también una transformación en el modo en que las políticas son gestionadas y gobernadas (Klenk 2018). En el caso de la intermediación se han producido numerosos cambios en su gestión (Van Berkel, De-Graaf, y Sirovátka 2011; De-la-Porte y Heins 2014; Graziano y Raué 2011; Heidenreich y

Aurich-Beerheide 2014; López-Santana 2016; Weishaupt 2010). Países como Suecia, Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Holanda han reforzado este programa mediante planes individualizados de inserción laboral y sus correspondientes mecanismos de seguimiento (Hoogemboom 2011; Martin 2015; Mathias 2017; Van-Berkel y Borghi 2008). Igualmente, se ha modificado la gobernanza del sistema y ahora empresas especializadas trabajan con los gobiernos mediante distintas fórmulas de colaboración público-privada (CPP) (véase Greve y Hodge 2013; y Klenk 2018 sobre la CPP como un nuevo modelo de gobernanza). Es posible encontrar modelos de cuasi-mercado como el australiano, modelos basados en procesos de licitación concurrente entre proveedores y administración (Reino Unido u Holanda) y modelos mixtos, como el alemán, en los que la competencia y los factores de mercantilización se han trasladado a la relación entre el cliente-consumidor y los proveedores de servicios (Eurofound 2015; PwC-Aempleo 2014).

La introducción de estos mecanismos de CPP no está siendo sencilla e incluso en algunos países se ha llegado a revertir el proceso (Van Berkel et al. 2011; Breidahl y Larsen 2015). En España, tampoco está siendo pacífica (Jansen 2017). En este país, a partir de 2010, se inició un proceso de cambio de la gobernanza horizontal del sistema de intermediación laboral consistente en la puesta en marcha o expansión de la CPP siguiendo el modelo basado en procesos de licitación (Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero 2010; De-la-Rica 2015; De-Vicente Pachés 2012, 2013; Rodríguez-Piñero 2014). En particular, el caso de la reforma de la intermediación laboral en la Comunidad Valenciana está siendo llamativamente complejo pues los cambios muestran un camino de ida y vuelta. En 2013, el gobierno del PP (Partido Popular) en esta comunidad apostó por incorporar empresas privadas para la provisión del servicio de intermediación, en los términos legales planteados por el Gobierno Central, también del PP, al adherirse al Acuerdo Marco del que se hablará más adelante. Sin embargo, en 2015, con la llegada al Gobierno Autónomo de una coalición de izquierda formada por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Compromís, este gobierno se desvinculó del Acuerdo Marco, poco antes de que finalizara la licitación del que hubiera sido el primer contrato de colaboración con agencias de colocación en el ámbito autonómico valenciano.

En este artículo nos preguntamos cómo ha cambiado la gobernanza de las políticas activas de empleo en el caso de España y qué factores pueden explicar las decisiones de ida y vuelta adoptadas en la Comunidad Valenciana acerca de la implementación de este instrumento que permite participar a las empresas privadas en la gestión de las políticas activas de empleo. Para responder a tales preguntas analizamos la trayectoria del programa de intermediación laboral en los últimos años en España y, en particular, el caso de la Comunidad Valenciana, que es de máximo interés puesto que en un breve espacio de tiempo, se han producido dos cambios en relación con la gobernanza del sistema.

Dado que la reforma en el caso valenciano parece presentar algunas dificultades de consolidación debido a factores políticos, para entenderlas puede ser útil la literatura científica sobre los determinantes políticos que afectan a la reforma de las políticas sociales (*The Politics of Welfare State Reform*). Esta literatura sugiere que los procesos de cambio y el propio alcance de las reformas surgen de la interacción entre las ideas existentes en un contexto determinado, las instituciones y los actores (Bridgen y Meyer 2008; Gingrich 2011; Greve 2015; Pierson 2001: véase; Rothgang et al. 2008; Seeleib-Kaiser 2008). En este caso, las ideas sobre las políticas activas de empleo en el marco de la UE y según los expertos nacionales, así como sobre los paradigmas de gestión pública y la interacción de los actores en el sistema de gobierno multinivel parecen haber afectado a la decisión de transformar el modelo existente.

Desde un punto de vista metodológico, hemos analizado un solo caso mediante *process tracing*, metodología adecuada cuando deseamos saber cuáles son las relaciones entre las variables analizadas y si determinadas variables son suficientes para explicar el resultado de un proceso. En cuanto a las técnicas, hemos estudiado distintas fuentes documentales, textos legales, textos producidos por los servicios públicos de empleo, por entidades representativas del sector privado y por las propias agencias de colocación, además de informes de expertos. También hemos llevado a cabo diez entrevistas con diferentes actores implicados en el servicio de intermediación laboral en la Comunidad Valenciana, entre los que se encuentran directivos y técnicos de este mismo organismo, con gerentes de agencias de colocación y dirigentes de asociaciones estatales de estas mismas entidades. Es importante manifestar la dificultad encontrada para poder llevar a cabo entrevistas con personal del *Servei Valencià d'Ocupació i Formació* (Servef). Algunas de las personas entrevistadas solicitaron discreción sobre su participación en las entrevistas. Por ello hemos decidido no mencionar el puesto del entrevistado ya que fácilmente se identificaría a su ocupante. Estas entrevistas semiestructuradas se realizaron entre octubre de 2016 y enero de 2017 y en ellas se preguntó por las motivos que llevaron a emprender los cambios en del servicio de intermediación laboral por parte de la Generalitat y las dificultades de su puesta en marcha. De las diez entrevistas, ocho se realizaron

de forma presencial y dos por vía telefónica. Únicamente tres entrevistados dieron su consentimiento para que la entrevista fuera registrada digitalmente, mientras que en el resto de los casos se tomaron notas manuscritas. Se recurrió a un análisis del discurso basado en diferentes niveles de lectura (intuitiva, temática, contextual y relacional).

Este artículo se organiza en cinco secciones. En la siguiente se realiza un breve repaso de los factores que explican la dirección y el alcance de los cambios en la gobernanza de las políticas sociales y se explican las principales hipótesis. En el tercer apartado se presta atención a la descripción del marco competencial, las reformas introducidas por el Gobierno Central a partir de 2010 y los motivos de las mismas. En la cuarta sección se aborda la implementación de las reformas en las CCAA en general y en Valencia en particular. En el quinto apartado se analiza la situación en que se encuentra el programa en la Comunidad Valenciana tras el cambio de gobierno regional y su desvinculación de la estrategia estatal. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

II. LOS FACTORES EXPLICATIVOS DE LAS REFORMAS EN LA GOBERNANZA PÚBLICO PRIVADA EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DESEMPLEO

Tres factores parecen influir en la decisión de reforma de la gobernanza de los sistemas de protección social: el papel de las ideas en un contexto socioeconómico concreto, la ideología de los gobiernos y otros actores sociales y las variables institucionales (Bridgen y Meyer 2008; Gingrich 2011; Greve 2015; Rothgang et al. 2008; Seeleib-Kaiser 2008).

La procedencia de la filosofía de la activación se suele atribuir al que algunos consideran como el nuevo paradigma de política social en los países europeos, el Estado orientado a la Inversión Social. La implicación de otros actores no-públicos en la prestación de servicios de titularidad pública no es ajena al funcionamiento de los Estados de Bienestar europeos desde su surgimiento. Sin embargo, debe reconocerse que las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) y distintos procesos de emulación de políticas en el marco de la UE han extendido la CPP como un instrumento habitualmente utilizado en la administración del bienestar (Colino y Del Pino 2015; Pollitt y Bouckaert 2011). Aun así, estos procesos de *marketization* de las políticas de intermediación laboral no son siempre definitivos y encontramos algunos casos en que han sufrido reformas que podrían denominarse correctoras (por ejemplo, para evitar los efectos *parking* –no invertir recursos en los parados más difíciles– o *creaming* –priorizar unos parados sobre otros– o mejorar la *accountability*) y otras que directamente han revertido este mecanismo de gobernanza de lo social (Breidahl y Larsen 2015; Klenk 2018).

Existe un debate ya clásico sobre la ideología de los gobiernos como uno de los factores que condiciona tanto el alcance de las políticas sociales como el tipo de instrumentos a través de los que éstas se implementan. En general, los defensores de los mecanismos de mercado, usualmente la derecha política, consideran que proporcionan una oportunidad para modernizar el Estado de Bienestar, ampliar o diversificar su oferta y calidad y disminuir sus costes. Todo ello en un contexto económico que podría ser calificado como de austeridad permanente (Pierson 2001), en el que los recursos de los gobiernos son limitados para satisfacer las crecientes demandas de la ciudadanía. Sin embargo, para su críticos, generalmente en la izquierda, muchos de estos instrumentos suponen la pérdida de control por parte del Estado de programas que tienen una gestión compleja, sin que esté claro si son más eficaces y eficientes o si pueden garantizar la misma cobertura y calidad de los servicios para todos los ciudadanos independientemente de su origen social (Ascoli y Ranci 2002; Klenk y Pavolini 2015; Seeleib-Kaiser 2008). Para este grupo, que con frecuencia posee una fuerte capacidad de movilización de los profesionales y ciudadanos, la situación se agrava aún más en contextos de crisis, cuando el papel de los servicios públicos es más necesario (Seeleib-Kaiser 2008).

Gingrich (2011) y Krumm (2016) han encontrado que todos los gobiernos, independiente de su color, recurren a instrumentos de CPP para la prestación de servicios, pero la primera autora también demuestra que la ideología determina el tipo concreto de instrumento y las justificaciones que los gobiernos esgrimen para usarlos. Bortolotti et al. (2004) encuentran que los gobiernos de derechas tienen a utilizar más estos instrumentos y a comenzar antes estos procesos, mientras que los de izquierdas son más proclives a la producción propia según Plantinga et al. (2011).

Otro factor que dificulta la puesta en marcha de las reformas de las políticas sociales y en particular de apertura de la provisión de los servicios del bienestar a actores privados, es que en ellos están implicados

varios niveles de gobierno (Kazepov 2010; Oosterlynck et al. 2013; Hernández y Ramos 2017). En general, la literatura prevé que estos procesos sean más sencillos cuando los gobiernos implicados comparten el mismo color (Greer 2010). Las políticas activas de empleo son una de las áreas en la que con más frecuencia se han producido procesos de descentralización a otros niveles de gobierno en las últimas décadas (Bonoli 2011; Graziano 2012). Sin embargo, el alcance de la descentralización en esta política puede ser muy distinto según los países y, por lo tanto, la capacidad del Estado central de intervenir a través de incentivos o mecanismos regulatorios o financieros, por ejemplo, puede ser más o menos amplia. Igualmente puede variar la capacidad de los gobiernos subcentrales para diseñar sus propias políticas y resistirse a las pretensiones del Estado, en relación con la fórmula de provisión de los servicios (López-Santana 2015; Obinger y Starke 2014).

En cuanto a nuestras hipótesis, las ideas en el marco tanto del llamado *social investment* como de la NGP en el contexto de la UE deberían ayudarnos a explicar la CPP en el caso de la Comunidad Valenciana. Sin embargo, tales ideas no son suficientes para explicar lo que hemos denominado reformas de ida y vuelta y necesitamos recurrir también a la ideología de los gobiernos en un contexto multinivel.

III. LAS REFORMAS EN LA INTERMEDIACIÓN LABORAL: LA CPP EN ESPAÑA

El actual Sistema Nacional de Empleo español (SNE), se configura a partir de la aprobación de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de Empleo, que regulariza el escenario provocado por el proceso de transferencia a las CCAA de las competencias en materia de políticas activas de empleo, iniciado en 1997 y culminado con la creación del servicio vasco de empleo en 2010. El SNE está integrado actualmente por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), organismo autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social al que se le encomienda la gestión y el control de las prestaciones por desempleo (las llamadas políticas pasivas) y los 17 servicios públicos de empleo (SPE) autonómicos, encargados de gestionar los programas de empleo relativos a la formación profesional, la intermediación entre oferentes y demandantes en el mercado de trabajo y la orientación laboral.

El SEPE planifica e impulsa propuestas de políticas de empleo en coordinación con los servicios autonómicos (Hernández-Moreno y Ramos 2017). Además, es habitual que las administraciones autonómicas presten los servicios de su competencia en colaboración con la administración local, con los agentes sociales o incluso con el sector privado, ampliando así el número de agentes que intervienen en el mercado de trabajo. Las organizaciones sindicales, por ejemplo, se implican generalmente en el desarrollo de iniciativas relacionadas con la formación y la orientación laboral de las personas desempleadas, del mismo modo que, cada vez más, existe un papel importante de empresas especializadas en este ámbito. Además de la colaboración entre los servicios públicos de empleo y el sector privado en la formación, el uso de mecanismos de gestión con la participación de actores del ámbito privado en servicios como el de la intermediación, es un fenómeno en expansión en España en los últimos años.

Hasta los años noventa, el modelo español de intermediación laboral se caracterizó por el monopolio estatal de un servicio de empleo público y gratuito, en el que la iniciativa privada no desempeñaba ningún papel, el uso de los servicios del antiguo Instituto Nacional de Empleo (INEM) era obligatorio y las políticas de empleo se diseñaban de forma centralizada. Con el PSOE en el Gobierno se produce la ruptura del monopolio del INEM a partir del *Real Decreto-Ley 18/1993 de medidas urgentes de fomento de la ocupación*. En la nueva situación, se mantiene un claro protagonismo de los operadores públicos, tanto en la prestación de servicios como en el control del funcionamiento del mercado de trabajo y de sus actores, pero a la vez, se abre la puerta a la iniciativa privada, limitada al trabajo temporal y a la colocación no lucrativa, uno y otra, sujetas a autorización administrativa (Rodríguez-Piñero 2014).

A partir de la evolución de aquel modelo se construye el modelo vigente, ajustando algunos elementos por medio de cambios normativos experimentados durante las reformas estimuladas en gran medida por la crisis económica y fiscal. Estas reformas se iniciaron en España con la *Ley 35/2010, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo*, aprobada durante el gobierno del PSOE, y continuaron con la *Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, aprobada ya con el PP en el poder, que liberalizaron el servicio de intermediación laboral al reconocerse legalmente la capacidad de las agencias de colocación de carácter privado y de las empresas de trabajo temporal (ETT) de prestarlo en colaboración o no con los servicios públicos (Calvo-Gallego 2011; Calvo-Gallego y Rodríguez-Piñero 2010; De-Vicente Pachés 2012, 2013). En 2013, el gobierno del PP también aprobó el *Acuerdo Marco para la selección de*

agencias de colocación para la colaboración con los Servicios Públicos de Empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas al que se adhirieron 14 de las 17 CCAA y que articulaba un marco formal para la CPP entre las empresas del sector y los servicios públicos de empleo como fórmula de gobernanza (Rodríguez-Piñero 2014).

La situación creada por todas estas reformas, ha suscitado un intenso debate entre quienes defienden la gestión directa de este servicio y quienes ven en la provisión privada el remedio óptimo para mejorar el pobre desempeño de los SPE en esta materia (Alujas-Ruiz 2008; Consejo Económico y Social 2014; Fundación Élogos 2012; Jansen 2017; Ranstad Research 2015; Sánchez-Rodas Navarro 2014). Cabe tener en cuenta, que a través del servicio de intermediación laboral se implementan numerosos programas de (re) inserción laboral de colectivos desfavorecidos y se trata por ello de un servicio con un fuerte componente social y especialmente sensible a las medidas que puedan afectar a su prestación (Calvo y Lerma 2009).

Los defensores del carácter público de la intermediación laboral y de su prestación directa a través de los SPE se muestran en contra de lo que consideran en muchos casos la mercantilización o privatización del servicio (CCOO 2016; Molina-Navarrete 2012). Además, denuncian ciertos casos de mala praxis por parte de algunas agencias colaboradoras en determinadas CCAA (ADLYPSE 2015; Negueruela 2015, 2016). Por ello, demandan la reversión de algunas de las medidas adoptadas a lo largo de la última década, un mayor esfuerzo presupuestario de los gobiernos para aumentar los recursos humanos y técnicos contribuyendo así a la modernización de los servicios públicos de empleo, al tiempo que proponen mejorar la coordinación de los diferentes niveles de administración entre ellos y con otras entidades públicas o del Tercer Sector (Calvo y Lerma 2009; Nieto-Rojas 2012; Parreño 2015; Sánchez-Rodas 2014).

Los defensores de la colaboración con el sector privado son conscientes de los riesgos que este modelo de gestión conlleva. Dependiendo del diseño de los contratos de colaboración, las agencias privadas pueden tener incentivos para centrar sus esfuerzos en los trabajadores mejor posicionados (efecto *cherry-picking* o *creaming*) en detrimento de los más desfavorecidos (efecto *parking*) o incluso pueden rotar a sus clientes en contratos de corta duración para aumentar su remuneración (Bentolilla y Jansen 2013). Tampoco obvian la necesidad de favorecer la colaboración entre el sector público y otros agentes públicos o no lucrativos (Bentolilla y Jansen 2013; Fundación Élogos 2012), pero mantienen que se debe aprovechar la experiencia de las empresas especializadas (agencias de colocación y ETT). Argumentan que estas empresas conocen bien el mercado de trabajo y de las necesidades tanto de los empleadores como de los demandantes de empleo y ello, junto con una mayor flexibilidad, las coloca en posición de poder conseguir buenos resultados y ofrecer un servicio de calidad (Consejo Económico y Social 2014; Jansen 2016, 2017; Mullor 2011). Los argumentos de los defensores de la provisión privada se basan generalmente en el análisis de la situación en varios países que llevan aplicando esta fórmula con éxito desde hace años (Bentolilla y Jansen 2013; Jansen 2016; Mercader-Uguina 2014; Mullor 2011; PwC-Aempleo 2014; Ranstad Research 2015).

En el marco de este debate, podría decirse que existe un acuerdo extendido sobre los bajos niveles de eficacia y eficiencia de los SPE en intermediación laboral y una incidencia más bien escasa en el ámbito de la colocación, sobre todo a partir del año 1999 y especialmente en la actualidad (Alujas 2008; Mercader-Uguina 2014)². Existe incluso cierto consenso en las causas que explican este modesto rendimiento (la escasez de recursos humanos y técnicos, la falta de confianza de los empresarios, la falta de adecuación entre la oferta y la demanda o la desconexión entre los niveles estatal y autonómico del SNE). Sin embargo, como se ha visto, las discrepancias son mucho mayores en relación a las soluciones que se proponen para resolver este problema (Alujas 2008; Fernández y Martín 2014).

Por otra parte, también la UE ha recomendado a las autoridades españolas que reformen el SNE y se ha instado a España a utilizar la CPP como instrumento de mejora de las políticas activas de empleo en lo referente a la colocación de desempleados. Por ejemplo, el ex comisario europeo de empleo, László Andor, pedía al Gobierno español un esfuerzo por ayudar a los desempleados a encontrar puestos de trabajo aumentando la capacidad de los servicios públicos de empleo y haciendo uso de las agencias de colocación

² Este tema ha sido tratado también en prensa:

- ALCELAY, S. 2012. "Las agencias privadas buscarán empleo a los parados ante el fracaso del INEM". ABC. [27-12-2016] (<http://www.abc.es/20120207/economia/abcp-agencias-privadas-buscaran-empleo-20120207.html>).
- ALCELAY, S. 2013. "Solo 2,6 de cada cien nuevos empleos se consiguen a través del INEM". ABC. [28-12-2016] (<http://www.abc.es/economia/20131209/abci-solo-cada-cien-nuevos-201312091222.html>).
- ALCELAY, S. 2016. "Solo 1,9 de cada 100 nuevos empleos se logran a través del antiguo INEM". ABC. [28-12-2016] (http://www.abc.es/economia/abci-solo-19-cada-100-nuevo-empleos-logran-traves-antiguo-inem-201606130138_noticia.html).

privadas³. También desde la OCDE, se ha instado al Gobierno a invertir en políticas activas desde un enfoque global que involucre al Gobierno y a las agencias de empleo⁴.

IV. EL ACUERDO MARCO EN LAS CCAA: CONFLICTO COMPETENCIAL Y CRÍTICAS SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PROVISIÓN PRIVADA

La fórmula establecida para la colaboración entre las agencias de colocación privadas y los SPE en materia de intermediación laboral dentro del SNE, se construyó en torno a un Acuerdo Marco, aprobado en agosto de 2013 por la Dirección General del SEPE. El objetivo de este Acuerdo era preseleccionar un mínimo de 60 agencias de colocación (finalmente fueron 80) habilitadas para colaborar con los servicios públicos de empleo durante un máximo de cuatro años (dos años más dos posibles prórrogas anuales) y fijar las condiciones a las que se debían ajustar los posteriores contratos de colaboración entre las agencias seleccionadas y el propio SEPE o los servicios de empleo autonómicos que previamente se hubieran adherido voluntariamente a este Acuerdo Marco a través de un convenio con el SEPE. La adhesión al Acuerdo por parte de una comunidad autónoma suponía la aceptación de las condiciones de naturaleza económica, técnica y funcional a las que, según dicho acuerdo, debían ajustarse todos los contratos derivados del mismo. Inicialmente se adhirieron al Acuerdo todas las CCAA a excepción de Cataluña, País Vasco y Andalucía. Se estableció así un modelo en el que existía la posibilidad de que las agencias de colocación seleccionadas operaran en todo el país, a través de contratos con el SEPE o únicamente en una determinada comunidad autónoma, a través del contrato con el correspondiente servicio de empleo autonómico.

Con el Acuerdo Marco aprobado se inició el procedimiento de selección de las que serían las agencias de colocación colaboradoras. Este procedimiento sufrió importantes demoras debido a los recursos interpuestos por algunas de las agencias participantes, al considerar irregular la exigencia del cumplimiento individual de ciertos requisitos de solvencia financiera a agencias que se habían presentado formando uniones temporales de empresas (UTE), lo que podía dejarlas fuera del procedimiento. Finalmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales resolvió que debía procederse a la acumulación de la solvencia financiera de cada una de las empresas que formaban las UTE, valorando la suma de las mismas. El proceso de selección concluyó casi un año después de la aprobación del Acuerdo Marco, en junio de 2014.

En ese momento, seleccionadas ya las agencias de colocación colaboradoras, entre las que se encontraban grandes ETT y pequeñas agencias de ámbito local o regional unidas en UTE, el SEPE inició la adjudicación de un primer contrato a nivel estatal entre el Ministerio y las agencias para colocar al colectivo de los desempleados del Plan Prepara⁵. El procedimiento de licitación de este primer contrato finalizó avanzado ya 2015 (la formalización del contrato tuvo lugar en agosto) después de que el Ministerio modificara la adjudicación original del contrato a las grandes ETT, y decidiera dejar la gestión de la intermediación laboral de este colectivo con especiales dificultades para encontrar empleo (el Plan Prepara incluye sobre todo a parados mayores de 45 años) en manos de pequeñas firmas locales, asociadas bajo la fórmula de UTE, más conocedoras y próximas, en principio, a sus necesidades concretas⁶.

A finales de mayo de 2015, aun sin haberse formalizado el primer contrato, el Gobierno aprobaba el inicio de licitación de un segundo contrato estatal entre el SEPE y las agencias de colocación. En este caso, la formalización fue mucho más rápida, se completó en septiembre de 2015 (un mes después del primer contrato) y el objeto del contrato era la colocación de demandantes de empleo en movilidad geográfica por todo el territorio nacional, diferentes de los incluidos en el Plan Prepara (Ministerio de Empleo y Seguridad Social 2015). Las agencias adjudicatarias, en este caso, sí fueron las grandes ETT con presencia en todo el país.

³ EUROPA PRESS. 2012. "Bruselas pide a España que refuerce el uso de agencias de colocación privadas para combatir el paro". *europapress.es*. [23-12-2016] (<http://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-bruselas-pide-espana-refuerce-uso-agencias-colocacion-privadas-combatir-paro-20120127174736.html>).

⁴ AGENCIA EFE. 2015a. "La OCDE advierte del bajo gasto en políticas activas de empleo de España". *La Vanguardia*. [29-12-2016] (<http://www.lavanguardia.com/economia/20150922/54435415270/la-ocde-advierte-del-bajo-gasto-en-politicas-activas-de-empleo-de-espana.html>).

⁵ MUNERA, I. 2014. "Hasta tres mil euros por cada parado de larga duración colocado". *El Mundo*. [28-12-2016] (<http://www.elmundo.es/economia/2014/11/02/5453dbb1268e3e8a018b4579.html>).

⁶ ZARAGOZÁ, J. L. 2015. "Las agencias privadas de empleo colocarán a solo mil de los 68.000 parados sin recursos". *Levante-EMV*. [28-12-2016] (<http://www.levante-emv.com/economia/2015/03/10/agencias-privadas-empleo-colocaran-mil/1236359.html>).

Cabe recordar que la gestión de la intermediación laboral es una competencia autonómica y que el SEPE, en virtud de los dos contratos firmados con las agencias de colocación derivados del Acuerdo Marco de 2013, ha estado prestando este servicio en colaboración con las mencionadas agencias en todo el ámbito nacional. Si bien es cierto que inicialmente las CCAA que se adhirieron al citado Acuerdo Marco aceptaban las condiciones del mismo y de los contratos derivados, las tres comunidades no adheridas podrían haber visto invadidas sus competencias. Por ello, el gobierno del País Vasco, que junto a Cataluña han impulsado experiencias de CPP a través de su propio marco de actuación, recurrió el segundo de los concursos del SEPE ante el Juzgado central de lo contencioso-administrativo. Como medida cautelar, este órgano detuvo el proceso en el País Vasco. En enero de 2017, la sentencia dictada por este tribunal anuló exclusivamente en el territorio del País Vasco la contratación de las agencias de colocación colaboradoras por parte del SEPE debido a dicha invasión de competencias⁷.

Por otra parte, varias CCAA, tras las elecciones autonómicas de mayo 2015 decidieron desvincularse del Acuerdo Marco una vez transcurridos los dos primeros años de vigencia del mismo, momento en el cual podían optar por la renovación del convenio de adhesión al mismo o la desvinculación. Nos parece importante señalar que esta circunstancia se produjo en el caso de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, Aragón y Baleares. En todas estas comunidades cambió el signo político de sus gobiernos pasando a gobernar el PSOE u otras coaliciones de izquierdas. El conflicto competencial fue uno de los diversos motivos argumentados para la desvinculación pero, en cualquier caso, según recoge el articulado del propio Acuerdo, «los contratos basados en el mismo subsistirán por su período propio de vigencia aun cuando el Acuerdo Marco se extinguiese». Es por ello que, tal y como veremos en la Comunidad Valenciana, en ciertas CCAA aun no estando adheridas al acuerdo el SEPE, se continuó prestando el servicio de intermediación laboral en colaboración con las agencias de colocación.

Además del aspecto competencial, el diseño del Acuerdo Marco levantó ciertas críticas en cuanto a los mecanismos de control y evaluación que establece para que la administración pública pueda asegurarse de que se presta un servicio eficaz y sobre todo eficiente. El Acuerdo deja cierta libertad a las CCAA a la hora llevar a cabo sus procesos de licitación con las agencias preseleccionadas, pero los criterios de selección no siempre son transparentes ni se basan en la concurrencia competitiva. Además, a pesar de que el Acuerdo Marco fija una serie de criterios para la acreditación de la solvencia financiera y técnica, como se ha explicado en apartados anteriores, fueron numerosos los problemas referidos a las cuestiones relacionadas con los mismos, tanto en la selección de las agencias colaboradoras, como en el primer proceso de licitación planteado por el SEPE. Otro de los aspectos controvertidos del Acuerdo es la posibilidad de que las agencias de colocación puedan recibir una contraprestación económica cuando, fruto de su colaboración, un desempleado es sancionado, por ejemplo, por no acudir a una cita o rechazar una oferta de empleo adecuada (Negueruela 2015).

En esta misma línea del control y la eficiencia de la CPP, CCOO (2016) critica que el SEPE hiciera efectiva la prórroga de dos años que se establece en el Acuerdo Marco, sin haber llevado a cabo ninguna medida de seguimiento y evaluación de los resultados de la CPP, recordando que sólo se disponía de un informe provisional de agosto de 2016, publicado en ciertos medios⁸ y que no llegó a los agentes sociales hasta el mes de octubre, a pesar de las reiteradas peticiones de información. El sindicato denuncia que no es un informe detallado, ya que más allá de las cifras globales de personas atendidas o colocadas, no incluía información mínima sobre las características de los usuarios, actuaciones realizadas, resultados obtenidos, porcentaje de inserción, características de los contratos y ejecución presupuestaria detallada, por lo que no era útil para evaluar realmente la CPP y mejorar, en su caso, el contenido. Otro aspecto de los señalados por CCOO, es que el Acuerdo Marco contempla un instrumento (la Comisión de Seguimiento) responsable de la dirección, inspección y control del Acuerdo, que transcurridos dos años desde la selección de las agencias privadas adjudicatarias del Acuerdo Marco y su puesta en marcha, tan sólo se había reunido en una ocasión (27 de julio de 2016) una vez que ya el SEPE había decidido unilateralmente la prórroga y teniendo en cuenta que la normativa que lo regula establece que como mínimo la Comisión ha de reunirse dos veces al año.

⁷ MAQUEDA, A. y GÓMEZ, M. 2017. "La justicia frena el plan de Empleo que usa agencias privadas para recolocar parados". *El País*. [25-01-2017] (http://economia.elpais.com/economia/2017/01/23/actualidad/1485204362_824201.html?id_externo_rsoc=TW_CC).

⁸ MAQUEDA, A. 2016. "La colocación público-privada de parados, más eficiente que las oficinas de empleo". *El País*. [06-09-2016] (http://economia.elpais.com/economia/2016/08/27/actualidad/1472331035_747571.html).

V. EL CASO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA: UN CAMINO DE IDA Y VUELTA

La Comunidad Valenciana, completó el traspaso de competencias en materia de políticas activas de empleo en 2000 con la aprobación de la ley de creación del Servef y fue una de las comunidades que en 2013 suscribió el convenio con el SEPE para adherirse al Acuerdo Marco. Con un gobierno del PP todavía en el poder, en enero de 2014 se aprobó el Plan Estratégico SERVEF en el que la CPP se configuraba como pilar clave de la estrategia del Servef (SERVEF 2014). En octubre de 2014, se confirmaba el inicio del procedimiento para la licitación del primer contrato en el ámbito autonómico, entre el Servef y las agencias colaboradoras, derivado del Acuerdo Marco⁹. Todos los partidos en la oposición mostraron su disconformidad con lo que consideraban una privatización del servicio de intermediación laboral¹⁰.

En mayo de 2015 se celebraron las elecciones autonómicas de las que salió un nuevo gobierno de coalición entre el PSOE y Compromís (con el apoyo de Podemos en el llamado Pacto del Botánico), sin que hubiera finalizado la licitación de ese primer contrato del Servef con las agencias colaboradoras privadas. Conviene recordar en este punto que estos partidos que antes estaban en la oposición habían sido tradicionalmente muy duros con este tipo de iniciativas privatizadoras de la gestión también en otros sectores de política pública como la sanidad (Acerete, Stafford, y Stapleton 2011; Del-Pino y Catalá-Pérez 2016). Con la formación del nuevo gobierno, se empezó a vislumbrar el cambio de estrategia en numerosos áreas de política pública y también en materia de intermediación. El área de empleo del nuevo ejecutivo autonómico sugería que iba a comenzar una nueva etapa, en la que la administración local en general, y los agentes de ocupación y desarrollo local en particular, estaban llamados a incrementar el protagonismo en la implementación de las políticas activas¹¹.

A finales de 2015, directivos del Servef confirmaban que el procedimiento de licitación del primer contrato autonómico derivado del Acuerdo Marco seguía en marcha pero que se había retrasado por el cambio de gobierno autonómico y por la detección de irregularidades en los procesos de inspección, pero que antes de finalizar el año habría adjudicación definitiva¹². Finalmente, en el mes de diciembre se confirmaba la paralización del procedimiento de licitación del citado contrato y la desvinculación de la Comunidad Valenciana del Acuerdo. Cabe señalar, según se ha recabado en las entrevistas, que la licitación del que hubiera sido ese primer contrato de colaboración en el ámbito valenciano, estaba muy cerca de su resolución. Se había abierto el sobre 2 con lo que se habían llegado a preseleccionar varias agencias de colocación, de entre las que saldrían las adjudicatarias finales. El contrato se dividía en nueve lotes y presentaba características innovadoras como el hecho de tener en cuenta a las agencias de colocación telemáticas y la atención que se prestaba al control y la inspección de la actividad de las agencias.

El nuevo gobierno explicaba que se pretendía aprobar una orden propia en materia de colaboración entre el Servef y las agencias de colocación, siguiendo el ejemplo de Cataluña. Además se confirmaba que solo si el Servef no tenía la suficiente capacidad, se daría acceso a entidades del ámbito privado, ya que se consideraba que el sistema creado por el PP era «una fórmula de negocio para externalizar lo rentable». La comisión de valoración creada para estudiar la conveniencia o no de continuar con la estrategia de CPP marcada por el PP, consideraba que las agencias privadas duplicaban servicios del Servef o de las propias

⁹ JIMENO, G. 2014. "El Servef revoluciona su gestión para ofrecer servicios de valor a ciudadanos y empresas". *Economía3*. [28-12-2016] (<http://www.economia3.com/2014/10/20/32030-el-servef-revoluciona-su-gestion-para-ofrecer-servicios-de-valor-a-ciudadanos-y-empresas/>).

¹⁰ LIGORIO, C. 2013. "El Servef busca «colaboradores» privados". *Valencia News*. [28-12-2016] (<http://valencianews.es/economia/empresa/el-servef-busca-colaboradores-privados/>).

¹¹ Según se desprende de las declaraciones de los dirigentes del Servef publicadas en prensa:

• AGENCIA EFE. 2015b. "La Conselleria de Economía mantendrá a los Agentes de Desarrollo Local". *La Vanguardia*. [29-12-2016] (<http://www.lavanguardia.com/local/valencia/20150913/54436482684/la-conselleria-de-economia-mantendra-a-los-agentes-de-desarrollo-local.html>).

• EL PERIÓDIC. 2015. "Rubén Alfaro se reúne con el Servef para impulsar políticas activas de empleo". *El Periòdic*. [04-01-2017] (http://www.elperiodic.com/elda/noticias/405383_ruben-alfaro-reune-servef-para-impulsar-politicas-activas-empleo.html).

• JOBSHUNTERS. 2015a. "Servef contará con administraciones locales para políticas activas de empleo". *JobsHunters-Revista Agencias de Colocación y Empleo*. [29-12-2016] (<http://www.jobshunters.es/servef-contara-con-administraciones-locales-para-politicas-activas-de-empleo/>).

¹² JOBSHUNTERS. 2015b. "ANAC se reúne en Valencia con SERVEF y el Ayuntamiento: «La colaboración público-privada es una apuesta que se pondrá en marcha»". *JobsHunters-Revista Agencias de Colocación y Empleo*. [07-01-2017] (<http://www.jobshunters.es/anac-se-reune-en-valencia-con-servef-y-el-ayuntamiento-la-colaboracion-publico-privada-es-una-apuesta-que-se-pondra-en-marcha/>).

agencias de desarrollo local¹³. Además, según un representante del Servef, otro de los argumentos aducidos fue que los resultados obtenidos por las agencias de colocación no mejoraban los obtenidos por el Servef en materia de intermediación.

En este sentido, los resultados a los que se hizo referencia en las entrevistas eran los presentados por el Ministerio de Empleo en un informe ya mencionado y dado a conocer en agosto de 2016, relativos al primer contrato de ámbito estatal licitado por el SEPE para la colocación de los parados del Plan Prepara¹⁴. Según estos datos, un total de 189.878 personas desempleadas fueron enviadas a las agencias adjudicatarias durante el primer año del contrato, de las cuales fueron atendidas 81.638 (un 43%); y de estas, se colocó a un total de 8.051, alcanzando una tasa de inserción del 4,2% de las enviadas y del 9,9% de las atendidas (Jansen 2016:59)¹⁵. En febrero de 2017, la ministra de Empleo, Báñez, ofrecía datos más actualizados según los cuales a través de la CPP la inserción media de las personas atendidas llegaba al 10,7%, situándose en el 14% en el caso de agencias contratadas por el SEPE (el 18% en el caso de tener en cuenta únicamente a los beneficiarios del Plan Prepara) y en el 8% en el caso de aquellas agencias privadas de colocación contratadas por las CCAA¹⁶.

Negueruela (2016) ha criticado que estos datos del informe de agosto de 2016 puedan calificarse de positivos. El hecho de que las agencias de colocación atendieran únicamente al 43% de las personas enviadas es, para el autor, motivo para inhabilitar a las agencias como colaboradoras. En segundo lugar, Negueruela considera que las agencias, por su forma de funcionar, no realizan una captación de ofertas ni una selección de demandantes reales, que sería la verdadera intermediación, sino que según sus propias palabras «dan palos de ciego y, si suena la flauta, se anotan un tanto y cobran por él». Por ello considera que las cifras de las agencias se deben comparar con los datos del total de bajas por colocación del SNE y no únicamente con las colocaciones con oferta previa. Según este criterio, tomando datos del SEPE, en 2015 hubo 5.721.430 demandantes inscritos que fueron baja por colocación, una media de 476.786 bajas al mes que relacionados con una media de 5.591.745 demandantes mensuales, dan un porcentaje medio de colocaciones del 8,53% sobre el número de personas inscritas (que sería el dato equivalente al de personas enviadas a las agencias de colocación), es decir, 4,4 puntos por encima de las agencias de colocación según los datos anteriores.

Siguiendo este criterio, a partir de los datos del SEPE para la Comunidad Valenciana, y tomando en consideración el período temporal correspondiente al primer año del contrato estatal para colocar a los parados del Plan Prepara (es decir, de agosto de 2015 a julio de 2016), se registró una media mensual de 595.684 demandantes de empleo, para un total de 530.855 bajas por colocación, a razón de 44.238 mensuales, lo que ofrece un porcentaje medio de colocaciones del 7,43% por parte del Servef, ligeramente por debajo del dato equivalente estatal, pero un 3,2% por encima de las agencias privadas.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el período revisado para hacer los cálculos anteriores cubre los meses que van de agosto a diciembre de 2015, cuando aún el gobierno valenciano no había paralizado definitivamente el proyecto de CPP, tal vez resulte interesante eliminar estos meses y hacer los cálculos del porcentaje de colocaciones conseguidas por el Servef durante todo el 2016, primer año completo de gestión del nuevo gobierno, con la nueva estrategia del Servef ya definida. De esta forma, los porcentajes que se obtienen apenas varían: el Servef alcanza un 7,65% de bajas de demandantes por colocación (una media de 43.846 bajas mensuales sobre un número medio mensual de 573.060 demandantes de empleo).

En cualquier caso, lo que podría ser más interesante es comparar los datos del Servef con los obtenidos por las agencias de colocación colaboradoras que operaban en la Comunidad Valenciana en virtud de los dos contratos estatales firmados por el SEPE. En este sentido, fruto de las entrevistas con representantes del sector privado se tuvo acceso a un informe de resultados de «T de Talento», que es la agencia de colocación adjudicataria del lote núm. 2 del primer contrato estatal del SEPE (el de los desempleados del Plan Prepara). Este contrato se adjudicó en lotes dentro de cada uno de los cuales se encontraban unas determinadas CCAA y en concreto, en el mencionado lote núm. 2, se encontraba la Comunidad Valenciana, Murcia y Baleares.

Con la cautela requerida al analizar datos procedentes de la propia empresa, existen diferencias reseñables entre los porcentajes de colocación que «T de Talento» aseguraba haber conseguido en la Co-

¹³ ÁLVAREZ, F. 2015. «Mira: «Queremos elevar los salarios y dar estabilidad a los interinos del Servef»». *El Mundo*. [05-01-2017] (<http://www.elmundo.es/comunidad-valenciana/2015/12/27/567f0459ca4741a6318b458a.html>).

¹⁴ Dado que la experiencia de colaboración del gobierno valenciano con el sector privado mediante un contrato autonómico no llegó a materializarse, no había resultados de experiencias previas en la Comunidad Valenciana.

¹⁵ Estos datos fueron inicialmente publicados por Maqueda, art. cit., 2016.

¹⁶ EUROPA PRESS. 2017. «Báñez dice que la CPP hace que la tasa de inserción laboral sea del 10,7%». *Europa Press*. [16-02-2017] (<http://www.europapress.es/economia/laboral-00346/noticia-banez-dice-colaboracion-publico-privada-hace-tasa-insercion-laboral-sea-107-20170207183414.html>).

munidad Valenciana durante el primer año de contrato y los reflejados para todo el país en el informe de resultados presentado por el Ministerio de Empleo. Estaríamos hablando de que el SEPE remitió a «T de Talento» en la Comunidad Valenciana a un total de 4.567 personas, de las que fueron atendidas 3.020 (un 66% de las remitidas, superando en un 23% el porcentaje de personas atendidas a nivel estatal). Se consiguió colocar a un total de 898 personas, lo que supone un 19,66% de las personas remitidas y un 29,74% de las atendidas por la agencia. Nuevamente, hay que ser cautelosos con estos datos tanto por su procedencia como porque habría que conocer otra información de contexto. En cualquier caso, los resultados mejorarían sensiblemente los obtenidos por la CPP a nivel estatal (recordemos, el 4,2% de las personas enviadas y el 9,9% de las atendidas).

Los resultados de la CPP en cuanto a cobertura son muy relevantes para saber si la decisión de recurrir o no a ella está justificada o no, pero igualmente lo es la medida en que su aplicación puede afectar a la calidad del servicio prestado. Parece que el sistema público no cuenta con los recursos humanos necesarios ni los incentivos adecuados para ofrecer servicios individualizados de calidad a todos los parados y por ello, el uso de las agencias de colocación debería permitir un aumento de los recursos disponibles y un mayor grado de especialización que actualmente no existe (Bentolilla y Jansen 2013). Pero también en este sentido, Ne-gueruela ha denunciado (2013, 2015, 2016) la baja calidad de los servicios de intermediación prestados por las agencias de colocación colaboradoras en el caso de Galicia: escasa o nula atención personalizada a los desempleados a los que llaman generalmente desde teléfonos privados en horarios muchas veces intempestivos para convocarlos a citas en salones de hotel o pisos particulares, en donde se les facilitan listados generales de ofertas sin ningún tipo de filtro según circunstancias personales o simplemente, las claves para acceder a un portal de internet sin más información; y todo esto llevado a cabo por entidades que no disponen de oficinas propias o que ni siquiera operan habitualmente en la comunidad autónoma.

También en la Comunidad Valenciana se han producido algunos episodios que han generado desconcierto entre los desempleados. Al empezar a operar en agosto de 2015, «T de Talento» inició un sondeo de posibles candidatos a través de SMS sin que los parados hubieran recibido ningún tipo de comunicación oficial previa. Esto generó desconfianza y múltiples consultas al Servef que confirmó que se trataba de una acción que partía del SEPE de la que no se tenía conocimiento por su parte (ADLYPSE 2015).

Algunas de las entrevistas realizadas¹⁷ han confirmado la falta de coordinación existente entre los diferentes actores que participan en la prestación del servicio de intermediación y colocación laboral. Las agencias de colocación autorizadas, privadas o públicas (generalmente Agencias de Desarrollo Local ADL) reportan la información relativa a su funcionamiento directamente al SEPE, ya estén autorizadas por el propio SEPE (si operan en diferentes CCAA) o por el Servef (si operan únicamente en la Comunidad Valenciana), de forma que, en la práctica, el Servef no tiene comunicación con las agencias de colocación que operan en su territorio. Puede darse el caso, por ejemplo, de que una persona inscrita en el Servef, sea en realidad atendida por la ADL de su localidad, que a su vez le recomiende inscribirse en determinada ETT y que en este proceso reciba una comunicación del SEPE (por ejemplo, a través de «T de Talento») para acudir a una entrevista, sin que ninguna de estas cuatro entidades tenga conocimiento de las acciones llevadas a cabo por las otras tres sobre dicha persona.

Esta situación puede producir desconcierto en los desempleados e incluso perjudicarles si el servicio ofrecido y el trato recibido en cada caso varía. En las entrevistas surgió algo interesante en este sentido y es que dada la heterogeneidad del tipo de organizaciones a las que se ha autorizado como agencias de colocación (ETT, empresas de formación, organizaciones sindicales y empresariales, despachos de abogados, fundaciones, entidades de carácter religioso, asociaciones y fundaciones, etc...), es probable que en algunos casos, el personal no sea experto en intermediación laboral y no puedan ofrecer un servicio de calidad como el que se supone al personal experto de los servicios públicos de empleo.

VI. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Aunque desde hace tres décadas en los países occidentales, incluida España, el Estado comenzó a contar cada vez con más frecuencia con el sector privado para la provisión de los servicios del bienestar, la introducción de estas fórmulas no ha sido siempre sencilla. En el sector de las políticas activas de empleo,

¹⁷ Tanto desde el sector público como del privado.

España empezó a utilizar fórmulas de este tipo recientemente. La reforma de la gobernanza de la intermediación laboral en nuestro país no ha estado tampoco exenta de dificultades. En este artículo se ha analizado este caso específicamente en la Comunidad Valenciana utilizando las claves que ofrece la literatura científica respecto a los factores que explican el alcance de los cambios en la gobernanza de los sistemas de protección social y, en concreto, de las políticas activas de empleo para entender estas dificultades. Este análisis aporta nueva evidencia empírica a esta literatura y sirve para entender los problemas de reforma de estas iniciativas en el caso de España.

En el caso analizado, asistimos a un doble giro en la gobernanza del servicio de intermediación laboral en la Comunidad Valenciana. Gobiernos nacionales de diferente ideología llevaron a cabo reformas en el sector de la intermediación laboral siguiendo las recomendaciones de numerosos expertos así como de organizaciones internacionales con el objetivo de incrementar la participación del sector privado en la provisión del servicio de intermediación laboral. Estas reformas liberalizaban en cierta medida un servicio incluido en el ámbito de las políticas activas de empleo, de competencia autonómica. Las reformas dieron la opción a los gobiernos autonómicos de adherirse a un Acuerdo Marco con el que se pretendía sentar las bases de la colaboración entre los SPE y las agencias de colocación privadas.

En una primera fase, un gobierno autonómico valenciano del mismo color que el Gobierno Central inició a finales de 2014, el procedimiento de contratación para implementar la colaboración entre los servicios de empleo regionales y las agencias de colocación previamente seleccionadas. Además, el servicio de empleo nacional adjudicó la colocación de los parados con especiales dificultades en la Comunidad Valenciana hasta octubre de 2017.

En una segunda fase, tras las elecciones autonómicas de mayo del 2015, el nuevo gobierno compuesto por una coalición de partidos de izquierda modificó la estrategia regional en materia de intermediación y colocación, desvinculándose del ministerio, algo parecido a lo que ha ocurrido en otras CCAA que también cambiaron el signo político en sus gobiernos después de las mencionadas elecciones, pasando a gobernar el PSOE u otras coaliciones de izquierdas. Finalmente, al menos en el caso del gobierno autonómico valenciano no se ha contratado con las Agencias de Colocación Colaboradoras y en el momento de acabar este texto, no parece que vaya a hacerlo.

¿Cuál ha sido finalmente el alcance de los cambios? ¿Qué factores pueden explicarlos? Por lo que se refiere al alcance de los cambios, la reforma inicial diseñada por el Gobierno central fue mucho más ambiciosa que la finalmente implementada. Varios factores pueden explicar esta situación. Aunque no existía un consenso absoluto sobre las soluciones a los problemas de la intermediación laboral en España, los malos resultados en esta materia por parte de los servicios públicos de empleo, como también, el grave problema del desempleo en España exigían una respuesta del gobierno. En el marco del paradigma del Estado orientado a la Inversión Social, las políticas activas de empleo y la intermediación laboral se han reformado y fortalecido en la mayoría de los gobiernos europeos. Además, en los últimos años, en el marco de la NGP, es creciente la apuesta por la CPP para prestar estos servicios de intermediación. En España, estas ideas parecen también haber calado en gobiernos de distinto color político ya que han ido progresivamente apostando por las políticas activas y el aumento del papel del sector privado en la intermediación laboral, aunque fue un gobierno conservador el que dio el paso definitivo y más claro hacia el cambio en la gobernanza. El contexto de profunda crisis impulsó también esta decisión, ya que en ese contexto los gobiernos encuentran más difícil permanecer inactivos y esta era una propuesta largamente aconsejada por numerosos expertos y organizaciones internacionales.

Por otro lado, como prevé la literatura académica, las reformas en las que intervienen varios niveles de gobierno pueden ser complejas y más en el caso de que estos estén ocupados por partidos con diferente color político y con diferentes ideas sobre la gestión de las políticas sociales. Si los gobiernos subnacionales no encuentran suficiente atractivo en la oferta del gobierno que promueve las reformas, la implementación puede complicarse. Igualmente, como no es infrecuente observar en otros procesos de implementación de este tipo de iniciativas de política pública, la participación de otros actores no públicos, numerosos y diversos, en este caso empresas de diferentes características e intereses, puede hacer aún más compleja la puesta en marcha de estas iniciativas, especialmente cuando la experiencia de la administración era tan escasa como en este caso. No es infrecuente que las administraciones pasen por un proceso de ensayo y error al introducir esas fórmulas de provisión de los servicios y muchas veces estos problemas lastran para siempre estas experiencias (véase por ejemplo, el caso de Alzira) ya que los fallos son utilizados por los críticos. En este sentido, la administración debería aprovechar lo aprendido en este tipo de procesos y evitar que se repitieran errores similares una y otra vez. Para ello debería mejorarse el marco regulatorio e institucional de la CPP que presenta algunos fallos en nuestro país.

Además, aunque de acuerdo con la literatura académica, independientemente de su color, los gobiernos utilizan crecientemente mecanismos de provisión privada de los servicios públicos, en el caso analizado hemos encontrado algunos matices. Mientras en la puesta en marcha de la iniciativa analizada estuvieron involucrados gobiernos de diferentes ideologías, lo cierto es que en buena parte del limitado alcance final de esta medida parece haberse debido a discrepancias ideológicas sobre qué papel deben desempeñar la administración y del sector privado en la provisión de servicios públicos. En el caso analizado la oposición a la privatización de la gestión de los servicios públicos se había además convertido en una seña de identidad de la izquierda durante el largo periodo de gobierno conservador del PP en esta comunidad autónoma.

Por un lado, en el caso analizado, quienes respaldaban la participación del sector privado apoyan su propuesta en los buenos resultados que estas experiencias han tenido en otros países, así como en los datos positivos que arrojan los resultados provisionales existentes en España. Quienes, por el contrario, se oponen a este tipo de instrumentos utilizan el argumento de que si los resultados de los servicios de empleo son peores en ocasiones, ello se debe a una progresiva merma de sus capacidades técnicas y humanas derivadas de la falta de voluntad política y, en los últimos años, de las políticas de austeridad; y denuncian su deficiente regulación y que los mecanismos previstos en las normas no son suficientes para garantizar con solidez que la cobertura, la calidad del servicio o su eficacia sean los que a su juicio cabría esperar de un sistema avanzado de protección social. Si, como con frecuencia ocurre, no existen datos objetivos fruto de evaluaciones rigurosas para poder rebatir unos u otros argumentos, están posturas seguirán sin reconciliarse.

BIBLIOGRAFÍA

- ACERETE, B., STAFFORD, A., y STAPLETON, P. 2011. "Spanish healthcare public private partnerships: The «Alzira model»". *Critical Perspectives on Accounting*, 22 (6): 533-549. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.06.004>.
- ADLYPSE. 2015. "El SEPE y sus acuerdos de colaboración con las Agencias de Colocación". *adlypse.org*. [28-12-2016] (<http://adlypse.org/?p=2382>).
- ALUJAS, J. A. 2008. "La eficacia del Servicio Público de Empleo en España. Análisis de la intermediación laboral a nivel autonómico". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía* (841): 167-80.
- ASCOLI, U. y RANCI, C., eds. 2002. *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Springer US.
- BENTOLILLA, S. y JANSEN, M. 2013. "Cooperación público-privada en la reinserción de los parados". *Nada es gratis*. [06-09-2016] (<http://nadaesgratis.es/bentolilla/cooperacion-publico-privada-en-la-reinsercion-de-los-parados>).
- VAN BERKEL, R., DE-GRAAF, W., y SIROVÁTKA, T. 2011. "The Governance of Active Welfare States". págs. 1-21 en *The Governance of Active Welfare States in Europe*, editado por W. DE-GRAAF, R. VAN BERKEL, y T. SIROVÁTKA. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230306714_1.
- BONOLI, G. 2011. "Active Labour Market Polity in a changing Economic Context". págs. 318-332 en *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, editado por J. CLASEN y D. CLEGG. Oxford: Oxford University Press.
- BORTOLOTTI, B., FANTINI, M., y SINISCALCO, D. 2004. "Privatisation around the world: evidence from panel data". *Journal of Public Economics* 88 (1-2): 305-332. DOI: [https://doi.org/10.1016/s0047-2727\(02\)00161-5](https://doi.org/10.1016/s0047-2727(02)00161-5).
- BREIDAHL, K. N. y LARSEN, F. 2015. "The Developing Trajectory of the Marketization of Public Employment Services in Denmark-A New Way Forward or the End of Marketization?" *European Policy Analysis* 1 (1): 92-107. DOI: <https://doi.org/10.18278/epa.1.1.7>.
- BRIDGEN, P. y MEYER, T. 2008. "Politically Dominant but Socially Flawed: Projected Pension Levels for Citizens at Risk in Six European Multi-Pillar Pension Systems". págs. 111-131 en *Welfare State Transformations. Comparative Perspectives*, editado por M. Seeleib-Kaiser. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230227392_7.
- CALVO-GALLEGO, F. J. 2011. "Transiciones laborales y nuevo modelo productivo: Algunas notas sobre la incidencia de la reforma laboral de 2010". págs. 39-138 en *Relaciones laborales y nuevo modelo productivo*, editado por J. CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- CALVO-GALLEGO, F. J. y RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. 2010. "Nuevas normas en materia de intermediación y empresas de trabajo temporal". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (107): 303-335.
- CALVO, R. y LERMA, J. I. 2009. "Políticas activas de empleo en tiempo de crisis: una visión crítica desde lo local". *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales* (20): 227-250.
- CCOO. 2016. "El Gobierno prorroga los contratos de las agencias privadas de colocación sin realizar evaluación". *ccoo.es*. [07-01-2017] (http://www.ccoo.es/noticia:228403--El_Gobierno_prorroga_los_contratos_de_las_agencias_privadas_de_colocacion_sin_realizar_evaluacion).

- CLASEN, J. y CLEGG, D. 2011. *Regulating the risk of unemployment: national adaptations to post-industrial labour markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- COLINO, C. y DEL PINO, E. 2015. "National and European patterns of public administration and governance". págs. 611-639 en *Routledge Handbook of European Politics*, editado por J. M. Magone. London: Routledge.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. 2014. *Informe sobre la Situación Sociolaboral de las Personas de 45 a 64 años de edad*. Madrid: Publicaciones CES.
- 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* 13 (1): 8-28.
- DE-LA-RICA, S. 2015. "Políticas Activas de Empleo: Una Panorámica". *Policy Papers* 1-32.
- DE-VICENTE PACHÉS, F. 2012. "Intermediación laboral y agencias de colocación". págs. 377-405 en *Las reformas laborales del 2010: Jornadas Catalanas de Derecho Social*, editado por J. MORENO I GENÉ, A. SOLÉ PUIG, y C. L. ALFONSO MELLADO. Lleida: Huygens.
- DE-VICENTE PACHÉS, F. 2013. "Las agencias de colocación mediante la forma jurídica de empresa de economía social". *Revista de treball, economia i societat* (68): 1-32.
- DEL-PINO, E. y CATALÁ-PÉREZ, D. 2016. "El welfare-mix español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (66): 163-194.
- DEL-PINO, E. y RAMOS, J. A. 2016. "Políticas de protección por desempleo en perspectiva comparada: hacia la remercantilización y la activación". págs. 293-316 en *Los Estados de bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, editado por E. DEL PINO y M. J. RUBIO LARA. Madrid: Tecnos.
- EUROFOUND. 2015. *Delivering public services: A greater role for the private sector? An exploratory study in four countries*. editado por Eurofund. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- FERNÁNDEZ, C. J. y MARTÍN, M. P. 2014. "Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza?" *Política y Sociedad* 51 (1): 177-200.
- FUNDACIÓN ÉLOGOS, ed. 2012. *Reflexiones sobre el marco de colaboración público-privada en España en el ámbito del empleo*. Madrid: Fundación Élogos.
- GINGRICH, J. R. 2011. *Making markets in the welfare state: the politics of varying market reforms*. Cambridge: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511791529>.
- GRAZIANO, P. R. 2012. "Converging worlds of activation?" editado por R. van Berkel. *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?" págs. 110-131 en *The Governance of Active Welfare States in Europe*, editado por W. De Graaf, R. VAN BERKEL, y T. SIROVÁTKA. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230306714_6.
- 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* 39 (2): 181-201. DOI: <https://doi.org/10.1017/s0047279409990407>.
- GREVE, B. 2015. *Welfare and the Welfare State: Present and Future*. Oxon: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315761022>.
- GREVE, C. y HODGE, G. 2013. *Rethinking public-private partnerships: strategies for turbulent times*. Abingdon: Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203108130>.
- HEIDENREICH, M. y AURICH-BEERHEIDE, P. 2014. "European worlds of inclusive activation: The organisational challenges of coordinated service provision". *International Journal of Social Welfare* 23 (S1): S6-22. DOI: <https://doi.org/10.1111/ijsw.12098>.
- HERNÁNDEZ-MORENO, J. J. y RAMOS, J. A. 2017. "La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016)". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (18). DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10433>.
- HOOGEBOOM, M. 2011. "The Netherlands: two tiers for all". págs. 75-99 en *Regulating the Risk of Unemployment National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*, editado por J. CLASEN y D. CLEGG. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199592296.003.0005>.
- JANSEN, M. 2016. *El reto de la inserción de los desempleados de larga duración*. Madrid.
- JANSEN, M. 2017. "Razones equivocadas para frenar a las agencias de colocación – Nada es Gratis". *Nada es Gratis*. [30-01-2017] (<http://nadaesgratis.es/marcel-jansen/razones-equivocadas-para-frenar-a-las-agencias-de-colocacion>).
- KAZEPOV, Y. 2010. *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*. Surrey: Ashgate Publishing, Ltd.
- KENWORTHY, L. 2010. "Labour Market Activation". págs. 435-448 en *The Oxford Handbook of the Welfare State*, editado por F. G. CASTLES, S. LEIBFRIED, J. LEWIS, H. OBINGER, y C. PIERSON. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199579396.003.0030>.
- KLENK, T. 2018. "Welfare Administration and Its Reform". págs. 727-744 en *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe*. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/978-1-137-55269-3_38.

- KLENK, T. y PAVOLINI, E. 2015. *Restructuring Welfare Governance Marketisation, Managerialism and Welfare State Professionalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.
- KRUMM, T. 2016. *The Politics of Public-Private Partnerships in Western Europe. Comparative Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781782549260>.
- LÓPEZ-SANTANA, M. 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.
- LÓPEZ-SANTANA, M. 2016. "Regional and Domestic Responses to the Unemployment Problem in Europe: Reconfiguring the Architectures of Welfare States". págs. 117-138 en *Regional Organizations and Social Policy in Europe and Latin America*, editado por A. C. BIANCULLI y A. R. HOFFMANN. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9781137490353_6.
- MARTIN, J. P. 2015. "Activation and active labour market policies in OECD countries: stylised facts and evidence on their effectiveness". *IZA Journal of Labor Policy* 4 (1): 4. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0032-y>.
- 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: <https://doi.org/10.1080/13597566.2016.1255605>.
- MERCADER-UGUINA, J. R. 2014. *Se busca...: el mercado de trabajo en España*. Barcelona: Debate.
- MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL. 2015. "El Gobierno aprueba un contrato del SEPE con Agencias de Colocación basado en el Acuerdo Marco de Intermediación Laboral". *Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Gabinete de Comunicación*. [28-12-2016] (<http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/2536>).
- MOLINA-NAVARRETE, C. 2012. "Intermediación y políticas activas de empleo: Una urgente reforma «que brilla por su ausencia»". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (115): 135-164.
- MULLOR, M. 2011. "La reforma de los servicios públicos de empleo". *Cuadernos de pensamiento político FAES* (29): 167-178.
- NEGUERUELA, E. 2013. "Colaboración público-privada en empleo: parados en venta y sancionadores a comisión". *Nueva Tribuna*. [27-12-2016] (<http://www.nuevatribuna.es/opinion/enrique-negueruela/colaboracion-publico-privada-en-empleo-parados-en-venta-y-sancionadores-a-comision/20130623125557093923.html>).
- NEGUERUELA, E. 2015. "Agencias privadas de colocación: sancionadores a comisión". *Nueva Tribuna*. Recuperado [07-01-2017] (<http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/agencias-privadas-colocacion-sancionadores-comision/20151202081710122962.html>).
- NEGUERUELA, E. 2016. "El balance hecho por el Gobierno sobre las agencias privadas de colocación es un timo". *Nueva Tribuna*. [07-01-2017] (<http://www.nuevatribuna.es/articulo/economia-social/timo-agencias-privadas-colocacion/20161013123151132632.html>).
- NIETO-ROJAS, P. 2012. "La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (114): 119-146.
- OBINGER, H. y STARKE, P. 2014. *Welfare state transformation: Convergence and the rise of the supply side model*. Bremen: University of Bremen.
- OOSTERLYNCK, S. et al. 2013. *Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling*. Amberes: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.
- PARREÑO, V. 2015. "El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores". págs. 257-270 en *El papel de los servicios en la construcción del territorio: redes y actores*, editado por A. ESPINOSA SEGUÍ y F. J. ANTÓN BURGOS. Alicante: Asociación de Geógrafos Españoles.
- PIERSON, P. 2001. *The new politics of the welfare state*. editado por P. PIERSON. Oxford: Oxford University Press. DOI: <https://doi.org/10.1093/0198297564.001.0001>.
- PLANTINGA, M., de RIDDER, K., y CORRA, A. 2011. "Choosing Whether to Buy or Make: The Contracting Out of Employment Reintegration Services by Dutch Municipalities". *Social Policy & Administration* 45 (3): 245-263. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00767.x>.
- POLLITT, C. y BOUCKAERT, G. 2011. *Public management reform: a comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- PWC-ASEMPLEO. 2014. "La Colaboración Público-Privada en el Mercado de Trabajo: Experiencias Comparadas y Posibilidades para España".
- RANSTAD RESEARCH, ed. 2015. *Informe sobre modelos internacionales de éxito en colaboración público-privada*. Madrid: Ranstad Research.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. 2014. "Aproximación a la colaboración público-privada en el mercado de trabajo español". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (125): 53-87.
- ROTHGANG, H., CACACE, M., FRISINA, L., y SCHMID, A. 2008. "The Changing Public-Private Mix in OECD Health-care Systems". págs. 132-146 en *Welfare State Transformations*. London: Palgrave Macmillan UK. DOI: https://doi.org/10.1057/9780230227392_8.
- SÁNCHEZ-RODAS, C. 2014. "La orientación e intermediación directa en el empleo". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (125): 89-113.

- SEELEIB-KAISER, M., ed. 2008. *Welfare State Transformations. Comparative perspectives*. London: Palgrave Macmillan UK.
- SERVEF. 2014. *Plan Estratégico SERVEF 2014-2020*. Valencia: Generalitat Valenciana.
- VAN-BERKEL, R. y BORGHI, V. 2008. "Review Article: The Governance of Activation". *Social Policy and Society* 7 (3): 393-402. DOI: <https://doi.org/10.1017/s1474746408004351>.
- WEISHAUP, J. T. 2010. "A silent revolution? New management ideas and the reinvention of European public employment services". *Socio-Economic Review* 8 (3): 461-486. DOI: <https://doi.org/10.1093/ser/mwq004>.



Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE y Consuelo LAIZ CASTRO. *Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016)*. Editorial Síntesis. Madrid, 2017

Adolfo HERNÁNDEZ LAFUENTE & Consuelo LAIZ CASTRO. Atlas de elecciones y partidos políticos en España (1977-2016). Editorial Síntesis. Madrid, 2017

Jaime Fernández-Paño Sopeña
Universidad Complutense de Madrid
jaimef02@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN

El Atlas presenta de forma sistemática y completa las elecciones generales celebradas en España entre 1977 y 2016, dedicando un capítulo a cada comicio, analizando diversas variables y ofreciendo un panorama general preelectoral y postelectoral. Se destacan asimismo algunos aspectos susceptibles de posible mejora, como la clarificación del criterio para considerar unas elecciones como adelantadas o no, o la utilización de un modelo diferente de uno de los mapas que se elaboran.

PALABRAS CLAVE

Elecciones; Partidos políticos; España.

ABSTRACT

The Atlas presents in a complete, systematic way the general elections held in Spain between 1977 and 2016, dedicating one chapter to each election, analyzing various variables and offering a general pre-electoral and post-electoral outlook. Some aspects susceptible of being improved are also highlighted here, such as the clarification of the criteria followed to consider an election as early election or not, or the utilization of a different model for one of the elaborated maps.

KEYWORDS

Elections; political parties; Spain.

Para un investigador del ámbito de la ciencia política, el manejo de datos electorales es a menudo imprescindible. La tarea se puede convertir en tediosa cuando éstos están poco centralizados o uno no está familiarizado con la base de datos oficial correspondiente. Para un estudiante del mismo campo, por otro lado, resulta mucho más sencillo acudir a fuentes menos rigurosas a la hora de consultar los resultados de

tal o cual partido o la participación en alguna elección, a veces, remota. El Atlas que se nos presenta soluciona estos dos problemas de una forma sistemática, metódica y práctica.

La idea llama la atención por su novedad, y extraña que no se haya hecho antes a este nivel. La centralización de la información de las elecciones generales celebradas en España en democracia parece un ejercicio editorial lógico, y sin embargo, no existía hasta la fecha un trabajo como este. De ahí la importancia del volumen, que dedica cada uno de sus trece capítulos a cada una de las elecciones generales celebradas en España desde el fin de la dictadura franquista hasta las del pasado junio de 2016. Además, incluye una serie de elementos que lo diferencian –enormemente– de una mera recopilación estadística.

El primero es, como los propios autores explican en la introducción para dar significado a la expresión «atlas», las representaciones gráficas elaboradas para acompañar los datos y resultados. Cada uno de los capítulos –de nuevo, de forma sistemática– incorpora una serie de mapas que ilustran el tamaño del censo electoral, el coste de escaño en votos por provincias, el ganador en cada circunscripción o la abstención/participación, dando una idea visual de la variable que se estudia y ayudando enormemente a la comprensión de lo que, de otra manera, son meros datos.

El segundo de ellos, y que nos parece de una grandísima relevancia a la hora de la comprensión de un fenómeno tan complejo como son unas elecciones generales, es la introducción a cada capítulo bajo el epígrafe «ambiente preelectoral». Resulta natural la idea de que no se pueden comprender de forma global las elecciones generales de 1982 sin tener en cuenta los acontecimientos políticos de la segunda y última legislatura de Adolfo Suárez; del mismo modo que resulta imprescindible conocer el trasfondo oculto tras la repetición electoral de 2016 para entender, simplemente, la misma celebración de esos comicios. Sin embargo, este contexto valiosísimo no forma parte –lógicamente– de los datos electorales recopilados, por ejemplo, por el Ministerio del Interior, o por compilaciones de otro tipo. El hecho de que se presente esta información como apertura, introduce de una forma mucho más comprensible los datos que a continuación se detallan. Otro tanto de lo mismo ocurre con las últimas líneas, dedicadas a realzar los «aspectos significativos» de cada elección a modo de conclusión.

Y para terminar, aún a riesgo de ser reiterativos, el tercero es la sistematicidad de todo el trabajo, que es clave para valorar el conjunto. En una lectura lineal, de principio a fin, el investigador descubrirá pronto la lógica monotonía de los capítulos e, incluso, su repetición –obvia: explicar el sistema electoral vigente en las elecciones de 1989 y las de 2015 sólo se puede hacer de la misma forma, pues es el mismo–. Pero la obra tiene indudable vocación de consulta y referencia, por lo que la sistematización y la monotonía no sólo son necesarias, sino que se agradecen, pues permiten estudiar uno o varios determinados procesos en su totalidad, con toda la información centralizada, sin necesidad de rebuscar explicaciones iniciales o finales.

Por otro lado, paralelamente a los resultados electorales, el Atlas analiza, como anuncia su propio título, también los partidos políticos. Es una nueva muestra de coherencia interna de todo el trabajo, pues carece de sentido analizar unos comicios sin prestar atención a uno de los actores primordiales, los grupos que concurren a las urnas –siendo el otro el electorado–. Este análisis es transversal y se lleva a cabo no sólo dentro de la sección inicial sobre ambiente preelectoral, sino también y especialmente en los apartados referentes al desarrollo de la campaña electoral o en el análisis mismo de los resultados. El estudio es tanto cualitativo como cuantitativo, pues no sólo se describen las dinámicas internas que llevan a cada partido a las elecciones y su comportamiento durante la campaña electoral, sino que se analiza, y además como una variable de relevancia, el número de partidos que forman parte del sistema en cada elección. Esta variable, de vital importancia, primordial para entender el conjunto del sistema político, se estudia mediante dos índices, el de fragmentación parlamentaria de Rae y el de número efectivo de partidos elaborado por Laakso y Taagepera, cuyas fórmulas se encuentran desarrolladas en el anexo del volumen. Se recopilan también los datos de candidaturas proclamadas, dando cuenta de la existencia de partidos de ámbito estatal (PAE) y partidos de ámbito no estatal (PANE) –estos últimos, en el caso de nuestro país, han sido exclusivamente de ámbito autonómico hasta la fecha, pero existe ya la posibilidad de que en un futuro inmediato partidos de ámbito inicialmente local obtengan representación parlamentaria autonómica o incluso nacional–.

En síntesis, y antes de descender a algunos aspectos del libro en los que nos resulta interesante por menorizar, todos los capítulos incluyen las siguientes variables:

1. Ambiente preelectoral.
2. Elementos configuradores del sistema electoral (incluyendo datos como la barrera electoral, el tipo de circunscripción y su magnitud o la forma de la candidatura).

3. Magnitudes referentes a las circunscripciones (escaños, censo, valor del escaño).
4. Magnitudes referentes al censo (CER, CERA, evolución).
5. Candidaturas proclamadas y rasgos principales de la campaña electoral.
6. Datos electorales básicos (participación, totales de votos emitidos, blancos, nulos).
7. Resultados totales, por circunscripción y por partidos.
8. Índices de fragmentación parlamentaria y número efectivo de partidos.
9. Análisis cualitativo del resultado electoral y sus consecuencias.

Además, el primer capítulo, dedicado a las elecciones de 1977, y el cuarto, referido a las de 1986, incluyen los resultados de los dos referéndums previos a los comicios que se llevaron a cabo en esos años –el trascendental de la Ley para la Reforma Política de 1977 y el no menos importante sobre pertenencia a la OTAN de 1986–. Llama la atención que, sin embargo, el capítulo décimo, sobre las elecciones de 2008, no incluye referencia alguna al tercer y último referéndum nacional del actual período democrático, el de la Constitución Europea de 2005. Casualmente es en esta precisa sección en la que se hace lógica –y premonitoria– mención de otro referéndum que, ciertamente, tuvo para España consecuencias infinitamente mayores que aquella frustrada iniciativa europea: el referéndum autonómico de ratificación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en 2006. Si bien, como decimos, la consulta sobre la Constitución Europea fue irrelevante en términos políticos y jurídicos, pues aunque el pueblo español lo aprobó, el proyecto fue tumbado poco después en Francia y Holanda, sí ofrece algún dato de interés en lo que respecta al nivel de involucración de los españoles –una población demoscópicamente europeísta pero electoralmente apática– en el proyecto europeo, como demuestra la ínfima participación en esta votación o la generalmente elevada abstención en los comicios al Parlamento de Estrasburgo.

Descendiendo, como anunciábamos, a aspectos mucho más concretos de la obra que, por una u otra razón, nos resultan de interés, son varias las cuestiones sobre las que creemos que merece la pena detenerse.

Para quienes, además de politólogos, somos también juristas, es de agradecer la atención que se presta a las formalidades del proceso electoral. Todos los capítulos reseñan con detalle, lo que no es habitual en trabajos del campo, las normas jurídicas que regulan cada elección. La democracia reside en los procedimientos, y por ello es de agradecer la atención que se presta a la convocatoria formal de las elecciones, los reales decretos de disolución y la normativa aplicable –desde 1981, la LOREG; además de las cambiantes disposiciones para el voto desde el extranjero, que también diligentemente se reseñan–. No obstante, un aspecto llama poderosamente la atención. De conformidad con el criterio establecido a lo largo de los capítulos, que ciertamente no se llega a explicitar, ninguna de las once Legislaturas fue completada; es decir, todas las elecciones fueron convocadas más o menos anticipadamente; unas por años, como es notorio, pero otras por cuestión de meses o incluso, semanas.

La Constitución establece en su artículo 68, apartado cuarto, que «el Congreso es elegido por cuatro años», y que «el mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara». Por contra, parece que el criterio constitucional seguido por los Gobiernos que han agotado Legislatura desde 1978 hasta 2015 es que los comicios se celebren, como máximo, cada cuatro años. Ello significa que existe un lapso de varias semanas –las que median entre la disolución y la elección, y desde la elección hasta la constitución de las nuevas Cámaras– que se resta a la ‘vida útil de la Legislatura’. De este modo, ha de hacerse frente a una disyuntiva: o se acude a las urnas cada cuatro años, o el mandato del Congreso y del Senado dura cuatro años; no es posible tener ambas, debido a ese tiempo que tarda en sustanciarse el proceso electoral. Ciertamente la Constitución no dice que las elecciones *tengan que ser* cada cuatro años –entre otras cosas por la discrecionalidad casi ilimitada del Presidente del Gobierno para disolver alguna o ambas Cámaras, vía artículo 115, «bajo su exclusiva responsabilidad»–, y es precisamente esta facultad la que ha permitido a los jefes del Ejecutivo tomar esa opción de hacer coincidir las fechas de elecciones, en detrimento de unas semanas de mandato parlamentario.

¿Quiere ello decir que todos los Presidentes hayan adelantado las elecciones? Desde un punto de vista jurídico y técnico, sí, porque al margen del artículo 115, resulta que no hay otra disposición constitucional que permita disolver el Parlamento aunque caduque su mandato. Sin embargo, la herramienta de disolución anticipada es un resorte del sistema político diseñado más para resolver problemas o atajar crisis que para hacer cuadrar un leve desajuste constitucional –decimos desajuste porque la cuestión hubiera sido evitable utilizando la fórmula «el Congreso (o el Senado) se elige cada cuatro años, como mínimo» en lugar de otor-

garle un mandato por ese tiempo—. El hecho de que los líderes políticos hayan optado por hacer coincidir las fechas electorales cada cuatro años obedece más a una cuestión de cuadratura del calendario. De lo contrario, las elecciones generales fluctuarían por los meses del año, incluyendo algunos tan inconvenientes como los estivales. No se trata, creemos, de una real voluntad de disolver una Cámara problemática, terminar con un Gobierno malherido, o realizar un movimiento político de contundencia; circunstancias éstas más comúnmente asociadas a la disolución parlamentaria anticipada. Así, mientras es evidente que Leopoldo Calvo-Sotelo convocó las elecciones de 1982 ante la imposibilidad de seguir gobernando, o que el presidente Rodríguez Zapatero observó la necesidad de dotar a España de otro Gobierno antes del final del año 2011 en lugar de a principios de 2012 —como bien se detalla en los respectivos capítulos—, no hay razones para decir que José María Aznar en 2000, el propio Zapatero en 2008 o Mariano Rajoy en 2015 tuvieran urgencia alguna por finalizar la Legislatura. En este último caso, incluso, más que urgencia por terminarla, se alzaron voces que le reprocharon al Presidente que «alargara» un mes su mandato, cuando se filtraron opiniones jurídicas que circulaban por el Palacio de la Moncloa y que interpretaban que, incluso, se estaba considerando contar los cuatro años desde su investidura¹, en diciembre de 2011. Y así, no disolver las Cámaras hasta entonces y llevar las elecciones a febrero de 2015, lo que hubiera dado un mandato parlamentario claramente inconstitucional de cuatro años y dos meses. Finalmente el Presidente optó por anunciar, en un plató de televisión, que las elecciones serían el 20 de diciembre de 2015, cuatro años y un mes después de las anteriores, dejando un mandato parlamentario de tres años y diez meses.

La prueba de que el criterio es confuso es que en el capítulo de las elecciones de 2004 se dice que con la disolución decretada el 20 de enero de ese año, la VII Legislatura era «la segunda tras la aprobación de la Constitución que había durado los cuatro años de mandato» —en realidad, según el criterio del libro, sería la primera—. Pero es que en el año 2000 se decretó la disolución el 18 de enero, con lo que en realidad se hizo coincidir el calendario, no se cumplieron los cuatro años de mandato. Si hubiera sido ésta última la opción, y se hubieran querido agotar enteramente los cuatro años de Legislatura, las Cámaras deberían haberse disuelto entre el 3 de marzo y el 5 de abril de 2004 —fechas de las elecciones y de la constitución de Congreso y Senado en 2000— y por lo tanto las elecciones no hubieran sido hasta junio. No obstante, repetimos, no existían razones políticas para hacer uso de la disolución *anticipada* del artículo 115 de la Constitución, y por tanto, creemos que sería un equívoco análisis político —insistimos, no jurídico— decir que, por ejemplo, José María Aznar adelantó las elecciones en 2004.

Nos hemos detenido con mucho detalle en esta cuestión en la creencia de que el mecanismo de la disolución parlamentaria por parte del Ejecutivo es una importante característica de nuestro sistema político. Característica común a la mayoría de los sistemas parlamentarios, aunque no a todos: Noruega, por ejemplo, no tiene posibilidad de celebrar elecciones anticipadas o repetición; y que condiciona tanto la elección a que da lugar como el comportamiento de los partidos y de los electores. Por eso se debe clarificar al máximo posible su uso, y de ahí que lo hayamos querido analizar tan minuciosamente. No como una crítica a este trabajo, pues como hemos dicho la corrección técnica es intachable; sino con el ánimo constructivo de ofrecer otra cara del análisis.

Una segunda cuestión que creemos que merece la pena analizar —y más teniendo en cuenta que, como ya se ha explicado, se da tanta relevancia al contenido gráfico— es uno de los mapas que se presentan en cada capítulo, concretamente el que tiene la rúbrica «Partido ganador por circunscripción». Al margen de la clara intención que tienen, a la que no negamos utilidad —dar, de un solo vistazo, una idea clara del resultado electoral—, es evidente, y así lo reconoce el propio trabajo, que sólo aportan una parte de la información. En unas elecciones con una victoria clara —usemos el paradigma, las de 1982—, estos mapas aportan la lectura fiel: un inmenso triunfo socialista correspondido por el rojo en casi todas las provincias. Sin embargo, si nos vamos a las elecciones de 2008, mucho más reñidas, el mapa —con un dominante gris de empate en diecisiete provincias—, otorga escasa información. Finalmente, en el mapa de 2015, la sensación es completamente errónea: el PP ganó ese año en veintiocho provincias, muchas más que el PSOE en 2008, pero su 'mayoría' es la más minoritaria de la democracia y el mapa no cuenta la realidad más importante de estos comicios, la irrupción de dos nuevos PAE con una fuerza de más de cinco millones y medio de votos y ochenta y dos escaños —sin contar las 'confluencias' de Podemos—. Por supuesto toda esta información

¹ Respecto de las investiduras, una sugerencia: en el cuadro de la página 287 se dice que en 2016 «no hay investidura». No hubo investidura fructífera, cierto, pero quizás convendría aclarar de algún modo que sí hubo intento de la misma: Pedro Sánchez se sometió al voto de confianza de la Cámara a propuesta del Rey. De no haberse intentado ninguna investidura, como explica el texto, no se podría haber puesto en marcha el resorte del artículo 99.5 CE78 y no se podría haber procedido a la repetición de las elecciones.

está en las restantes tablas y gráficos, además de perfectamente explicada y detallada en el texto, pero de alguna manera, a nuestro entender, priva de utilidad estas figuras concretas.

En esta línea, una propuesta sería esquematizar aún más estos mapas, como ha hecho en alguna ocasión algún medio de comunicación español, imitando el atractivo mapa de cientos de distritos uninominales clásico del Reino Unido. Se dividiría cada provincia en parcelas correspondientes a los escaños que la misma aporta al Congreso, coloreando cada una de esas pequeñas parcelas con el color del partido correspondiente, de tal forma que quedara destacado el partido ganador en cada distrito provincial –la intención original de estos mapas– pero se aportara la información completa del reparto de Diputados, que es al fin y al cabo lo esencial. Alternativamente, podría optarse por un esquema de la composición del Congreso de los Diputados, complementario a las tablas de resultados, bien en semicírculo o con trescientos cincuenta puntos. Un formato también habitual en prensa que, bien hecho, es extraordinariamente facilitador de la comprensión de las mayorías. Decimos «bien hecho» porque debe hacerse teniendo en cuenta el eje ideológico izquierda-derecha, y no poniendo los partidos por orden de tamaño o alfabético, fórmulas que inexplicablemente la mayoría de creadores de contenido gráfico siguen utilizando, y que entorpecen tremendamente la comprensión visual del ‘mapa’ de Hemiciclo. De nuevo, y con la misma cautela, esta crítica es constructiva y con mero ánimo de mejora; pues poco reproche técnico se puede hacer a un mapa que muestra estrictamente la realidad.

Y finalmente, un aspecto que, paradójicamente, en otras circunstancias pasaría quizás desapercibido, pero que la actualidad parlamentaria de este 2017 hace mucho más relevante: España es un sistema parlamentario bicameral. Asimétrico, desde luego, pero bicameral al fin y al cabo. Y como tal, todas las elecciones generales que se tratan han sido al Congreso de los Diputados... y al Senado.

No pretendemos, por supuesto, afirmar que el análisis de los resultados electorales de la Cámara Alta revista el mismo interés que los del Congreso, ni tampoco sugerir que se estudien al mismo nivel, pero sí parece que al menos una mención a este hecho ciertamente relevante merecía constar. De hecho, si un absoluto desconocedor de nuestro sistema político y de la mera existencia del Senado leyera la introducción o cualquiera de los capítulos del libro, excepto el de 1977 en su descripción de la Ley para la Reforma Política y del sistema electoral creado, y el de 1986 con un cuadro explicativo de la LOREG, nada le haría sospechar de que hay un Senado o de que los ciudadanos están eligiendo, en todos los casos, no una Cámara, sino dos. De nuevo, y como ocurre con la cuestión de los adelantos electorales, esta matización es politológica, pues jurídicamente las elecciones al Congreso y al Senado, aunque puedan ser –y hayan sido siempre– simultáneas, son procesos electorales diferentes que sólo comparten un mismo instrumento de convocatoria –y nada impediría, constitucionalmente, que se disolvieran y convocaran por separado–.

Esto, insistimos, no tiene apenas relevancia política, y ciertamente, el interés investigador y ciudadano por los resultados de las elecciones al Congreso supera infinitamente el que pueda existir por los del Senado. Ello no obstante, creemos que es un hecho que no conviene obviar, y que además puede dar lugar a otras categorías de análisis –que, entendemos, exceden las intenciones de este Atlas, pero no por ello son menos interesantes–, puesto que cada Cámara se elige con un sistema electoral diferente y que sus resultados no siempre han sido los mismos. En esta misma XII Legislatura, mientras que el Partido Popular gobierna en minoría en el Congreso, goza de mayoría absoluta en el Senado. Por todo ello quizá sería interesante, aunque fuera a modo de acotación final de cada capítulo, mencionar a la Cámara alta y su composición.

En definitiva, y salvando estas tres cuestiones que resultan anecdóticas en comparación con el ingente trabajo realizado, y que son más producto del ánimo de buscar flaquezas que reseñar –siempre con la intención sincera de convertirlas en fortalezas– que de auténtica extrañeza, estamos ante una obra de importancia capital en el campo del análisis del sistema político español y de la política comparada. Las bondades del trabajo –su sistematicidad, su claridad expositiva y su atractivo visual, en tanto que atlas– lo convierten sin duda en una herramienta muy útil para los investigadores en el campo, y facilita la tarea de una recopilación de datos muchas veces tediosa. Pero, sobre todo, facilitan la comprensión de un fenómeno infinitamente complejo, como son unas elecciones generales, en una democracia avanzada como es la española, con un procedimiento garantista, con una pluralidad política fruto de la inequívoca voluntad demócrata de los españoles, y con líneas de fractura propias de una sociedad consciente de los problemas a los que se enfrenta; todo ello es lo que se refleja en un procedimiento que es la piedra de toque de los sistemas políticos basados en la democracia representativa. De ahí que, en nuestra opinión, los autores merezcan una enhorabuena y un sincero agradecimiento por esta aportación a la academia y al campo investigador.



Christopher POLLIT y Geert BOUCKAERT. *PUBLIC MANAGEMENT REFORM. A Comparative Analysis into the Age of Austerity*, 4.^a edición, Oxford University Press, Oxford, 2017

Christopher POLLIT & Geert BOUCKAERT. PUBLIC MANAGEMENT REFORM. A Comparative Analysis into the Age of Austerity. 4th edition. Oxford University Press, Oxford, 2017

Miguel Anxo Bastos Boubeta
Universidade de Santiago de Compostela
mbastos@ufm.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Miguel Anxo Bastos Boubeta es profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela, licenciado en Ciencias Económicas y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela, además de licenciado en Ciencias Políticas por la UNED. Es autor de monografías, artículos de investigación especializados y reseñas publicados en las principales revistas académicas de su especialidad.

Los casi diez años que duró la gran crisis de 2007 no parecen haber sido años de grandes reformas en el ámbito de la administración pública ni años de grandes innovaciones técnicas o ideológicas en este ámbito. Frente a los años ochenta y noventa del siglo, que bien pudieran ser considerados una suerte de edad dorada de la gestión pública, los primeros años del siglo XXI en general y los de la crisis en particular parecen haber constituido una suerte de década perdida para nuestros estudios. No hay propuestas elaboradas de cambio de paradigma, ni siquiera parecen haber sido años relevantes para las recurrentes modas de gestión, ni tampoco han brillado gurus al estilo de Osborne, Gaebler o Hammer. Tampoco han aparecido grandes documentos oficiales de reforma administrativa al estilo del célebre, pero ya pasado de moda, informe Gore. Un poco de gobernanza, combinado con algo de estudios de redes y coordinación y otro poco de partenariados público-privados y transparencia, parecen haber sido el magro legado de estos años de escasez y austeridad. Sólo parecen haber revivido un poco las viejas teorías de la gestión del recorte y el decrementalismo en desuso desde las crisis de los años setenta y algún tímido intento de recuperar el estudio de las teorías sobre priorización del gasto público. Pero aún así el repaso de las propuestas de reforma en la administración y la gestión pública nos aportan dos grandes enseñanzas, que se pueden deducir de la lectura de este libro aunque no se manifiesten expresamente, la que la reforma administrativa no es válida para tiempos de austeridad, pues normalmente implica a corto plazo el gasto de recursos, precisamente en tiempos en que estos no abundan, para obtener resultados, que en el caso de obtenerse lo serían a largo plazo. La segunda es la enorme influencia que siguen conservando las tradiciones administrativas nacionales, y que son bien analizadas en los apéndices del libro. B. Guy Peters editó hace poco un libro sobre la influencia de la tradición administrativa a la hora de confrontar reformas y cambios en su funcionamiento, y como el querer introducir reformas ambiciosas que alteren dicha tradición están sistemáticamente condenadas al fracaso. Es difícil, por ejemplo, introducir elementos de una tradición gerencialista como la anglosajona en administraciones burocráticas de tipo napoleónico mucho más rígidas y garantistas. Las reformas

administrativas, y esto es una lección que debemos aprender de esta crisis deben ser planteadas dentro de su propia tradición bajo el riesgo de caer en la irrelevancia.

Son estos dos aspectos los que constituyen el núcleo del libro. En este están presentes y se analizan las principales tradiciones administrativas occidentales, la anglosajona, la continental o de estado de derecho y la napoleónica a las que suma como complementos las tradiciones nórdica y las diversas tradiciones de la antigua Europa del Este. También dedica un apartado especial a la incipiente administración de la Unión Europea, que comienza a ser estudiada como una nueva tradición administrativa, que lentamente va impregnada a las distintas tradiciones nacionales. Los autores elaboran también una interesante metodología de comparación de tradiciones en las que se analizan desde aspectos puramente políticos, como la forma del gobierno (monocolor o de consenso) o el tipo de relaciones entre los políticos y sus gabinetes de asesores, hasta aspectos netamente administrativos, como la organización administrativa. Y por supuesto analizando las interacciones de ambos, concretadas en las formas de gobernanza gobierno-burocracia y las distintas tradiciones de filosofía política de cada país. El libro cuenta incluso con un detallado apéndice donde se analiza la evolución de las reformas administrativas en muchos de los países de nuestro entorno político-administrativo.

Pero es sin duda la parte final del libro, los tres últimos capítulos, donde se desarrolla a mi entender un análisis más profundo de las experiencias de reforma. Si bien la primera parte realiza una detallada descripción de los procesos en la segunda parte donde brilla más su intuición politológica. Es aquí donde se discuten los cambios en las relaciones de poder entre políticos y burócratas acontecidas después de las reformas en los años de la gran austeridad. Lo primero que se preguntan los autores es si esta relación ha cambiado, y la respuesta es que si bien esta varía entre los distintos países, todo apunta es que quien más ha ganado en estos años son los políticos. Aparentemente con las reformas los burócratas han ganado en discrecionalidad y capacidad de gestión, pero los políticos en cambio han ganado primero en capacidad de intervención, al incrementar al mismo tiempo sus poderes de auditoría y control y, con la crisis, su capacidad de asignar recursos a las distintas administraciones. Con este sistema la capacidad de los políticos de incrementar su poder de patronazgo se ha reforzado, pues la discreción a la hora de nombrar a los altos cargos de la administración es ahora mucho más manifiesta de lo que era hace no tanto tiempo.

Como dirían los chinos, la crisis se ha transformado en una excelente oportunidad de ganar poder de decisión a costa de los burocratas que en cambio se han visto presionados a hacer más con menos asumiendo incluso responsabilidades de las que se liberan los políticos. Si bien la línea de demarcación entre política y administración no parece haberse movido mucho si puede percibirse en general cierta pérdida de peso de esta última. Hay, sin embargo, un aspecto al respecto que nuestros autores no parecen haber considerado con la importancia que tiene y es el de la irrupción, al menos en Europa, de un nuevo actor, el de la administración de la Unión Europea. Si bien el poder de los burócratas de los estados nacionales europeos parece estar en retroceso, no así el de las burocracias europeas, como ocurre, por ejemplo, con el Banco Central Europeo que parece haber reforzado su poder en los años de la crisis. El debate sería determinar si tales instituciones pueden ser contadas en el ámbito de los burócratas o de los políticos, algo que no está claro aún. Como tampoco está claro si los componentes de las clases políticas de muchos de los países estudiados son políticos o burócratas. B. Guy Peters publicó hace años un gran libro, llamado *La política de la burocracia* en el que se describen los rasgos de lo que él denomina un gobierno burocrático. En este modelo de gobierno buena parte de los puestos y la mayor parte de las decisiones siguen normas y patrones de corte burocrático-administrativo, por lo que no se puede establecer una línea clara de demarcación entre unos y otros. Es cierto que este modelo sólo se da en algunos entornos concretos y con diversa intensidad, pero en países como el nuestro es una realidad evidente. Sólo hay que observar cual es la extracción profesional de los gobernantes en España o en los países de nuestro entorno más inmediato para comprobarlo. No sólo burócratas, normalmente de alto nivel, pueblan los consejos de ministros y los puestos altos del escalafón sino que su lógica de funcionamiento sigue más los patrones propios de la administración que los de la política de partido. Después de este análisis de las relaciones entre política y administración entramos en la que, si cabe, es la parte más interesante e imaginativa del libro. Muchos libros de esta temática reservan los primeros capítulos a exponer su teorías y principales aportaciones y dejan para los capítulos finales los estudios de caso y los datos estadísticos. En este trabajo, en cambio se reserva para la parte final la esencia destilada de sus mejores argumentos. En la línea de los justamente célebres proverbios de la administración de Herbert Simon los autores exponen una serie de contradicciones o trade-offs en el discurso de la reforma administrativa, y al igual que él denuncian la banalidad de buena parte de los textos, en especial los docu-

mentos oficiales, relativos a esta disciplina. Los autores distinguen ocho contradicciones principales, pero me gustaría aquí discutir sólo un par de ellas.

La primera de ellas es la contradicción que encuentran los autores en los discursos teóricos de la nueva gestión pública es que pretende a la vez incrementar la capacidad de control de los políticos sobre la administración, al tiempo que pretende dotar a los responsables administrativos de mayor autonomía de gestión y todo ello combinado con una mayor implicación del ciudadano en la prestación de los servicios públicos. Por separado todas parecen muy loables. Parece lógico por una parte un mayor control del funcionamiento de las agencias públicas por parte de instituciones electas de forma democrática como parlamentos y ejecutivos para evitar mandarinatos y la captura de las instituciones por parte de los gobiernos. También parece razonable permitir al gestor administrativo una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones. Un excesivo control por parte de actores poco informados acerca de las necesidades o los procesos de la agencia sólo puede contribuir a un peor desempeño o a una ralentización innecesaria del funcionamiento de la agencia. Y como no, ¿quién podría oponerse a establecer formas de participación ciudadana o de los colectivos implicados o afectados por el discurrir diario de una unidad administrativa? Los teóricos de la calidad total o de la reinención del gobierno han incidido mucho en este aspecto y es de general observancia esta creencia entre los principales teóricos de nuestro ramo. Lo lógico sería entonces establecer algún tipo de jurado o comisión ciudadana que implique a todos los actores afectados.

Pero como se puede percibir, a poco que se analice, es que las tres propuestas se anulan mutuamente y no pueden ser aplicadas a un tiempo sin alterar gravemente los resultados de la actuación administrativa. Una mayor participación ciudadana y un control democrático por parte de los ejecutivos son en muchas veces incompatibles entre sí, pues operan dos lógicas democráticas en conflicto. Además ambas son incompatibles con una mayor autonomía en la gestión pública. El gestor se vería abrumado en su labor por demandas, ambas muy legítimas, provenientes del gobierno y de la ciudadanía y que no tienen porque ser coherentes entre sí. Pueden ser muy legítimas tales demandas, pero creo que se puede coincidir en que estas limitan, no aumentan la autonomía del gerente.

La otra gran contradicción la tenemos muy presente en nuestro país en temas como el de las pensiones de jubilación. La retórica de la reforma pretende por un lado fomentar la innovación mientras que al mismo tiempo pretende mantener unas políticas públicas predecibles, que incrementen la confianza en sus respectivos gobiernos. Muchos gobiernos, entre ellos el nuestro han emprendido ambiciosas reformas en los sistemas de pensiones o cobertura de desempleo en los años de la crisis, ejecutando propuestas muy innovadoras e imaginativas, con la idea en mente de mantener de una forma u otra los rasgos esenciales de un sistema público de previsión. Pero esta principio de continuidad ha alterado sustancialmente las expectativas de millones de ciudadanos que han visto afectados sus planes y expectativas de vida por culpa de estas reformas. Estas innovaciones pueden garantizar a medio plazo la pervivencia del sistema pero paradójicamente han modificado la percepción que estos ciudadanos tienen de sus gobiernos, al aparecer estos como antes no merecedores de confianza e incluso como explícitamente mentirosos. La innovación en la gestión puede ser un objetivo muy recomendable pero entra en muchas veces en contradicción con la pretensión de incrementar la confianza y la predicibilidad de las instituciones.

Sirvan estos dos ejemplos de contradicciones para animar a la lectura de este libro, pues en una reseña de este tipo no podemos extendernos más. Sólo queda lamentar que en el libro no se aborde más que superficialmente, y en el marco de las administraciones napoleónicas, el estudio de las experiencias de reforma hispanas, bien porque los autores no las conozcan, bien porque estas no se hayan desarrollado con la amplitud necesaria como para justificar su estudio (me temo que esta pueda ser la explicación más correcta). De ser así este libro tendría que ser inmediatamente traducido pues creo que sería una gran aportación académica para nuestros estudiantes y ayudaría a nuestros políticos y burócratas patrios a entender las complejidades técnicas y políticas de los procesos de reforma en la gestión pública.



BELMONTE MARTÍN, Irene, *La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, Madrid, INAP, 2016, 268 páginas

BELMONTE MARTÍN, Irene, *La modernización de la gestión tributaria local en España. El caso de Suma Gestión Tributaria de la Diputación de Alicante*, Madrid, INAP, 2016, 268 pages

José Luis Martínez-Alonso Camps
Universidad de Barcelona
jlmartinez-alonso@ub.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Director de los Servicios de Secretaría, Adjunto a la Secretaría General, de la Diputación de Barcelona. Profesor asociado de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho (UB, 1981) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UNED, 1996). Doctor en Derecho y Ciencia Política (2016), por la UB, con la Tesis La gestión contractual de los servicios públicos locales.

RESUMEN

El libro analiza la modernización de la Administración pública y, en particular, de la española, a partir del estudio de *SUMA gestión tributaria de la diputación provincial de Alicante (1990-2013)*, organismo autónomo de la misma, que constituye uno de los referentes exitosos de la gestión tributaria local. Resultado de la investigación desarrollada en la tesis doctoral de la que trae causa, la obra combina adecuadamente las perspectivas de la Ciencia Política y de la Administración y de la Ciencia Jurídica, ofreciendo una visión multifacética del objeto analizado.

PALABRAS CLAVE

Administración; modernización y gestión tributaria local.

ABSTRACT

The book analyzes the modernization of public administration and, in particular, of the Spanish government, based on the study of *SUMA tax management of the provincial government of Alicante (1990-2013)*, which is an autonomous body of it, and one of the successful examples of the local tax management. Result of the research developed in the doctoral thesis that brings cause, the work properly combines the perspectives of Political and Administrative Science and Legal Science, offering a multifaceted vision of the object analyzed.

PALABRAS CLAVE

Administration; modernization and local tax management.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LOS ACIERTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y LA OPORTUNIDAD DEL LIBRO. 3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PLASMACIÓN EN ESPAÑA. 4. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES. 5. EL ESTUDIO DE CASO: SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

El libro de Irene Belmonte Martín es el resultado de una exhaustiva investigación en la que se aúnan dos objetos de análisis relevantes: de un lado, la modernización de la Administración pública; de otro, la Administración tributaria local española. La autora es una profesora de la Universidad pública Miguel Hernández (Elche), de larga trayectoria académica ya, que ha sabido combinar en su trabajo las exigencias del método científico con la selección de temas significativos y de incidencia en el ámbito jurídico-político.

Muestra de esa opción la constituye este libro, pero para dar cabal medida de su valor hay que empezar evocando el antecedente de su tesis doctoral: *Una estrategia de modernización administrativa en el ámbito local: el estudio de SUMA gestión tributaria de la diputación provincial de Alicante (1990-2013)*, dirigida por José Manuel Canales Aliende, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Alicante, leída en 2014 en esta Universidad y que obtuvo la máxima calificación académica (*Sobresaliente Cum Laude*).

Posteriormente, ese trabajo resultaría premiado con un accésit por el Jurado constituido en el marco de la concesión de subvenciones convocada por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para tesis doctorales, ejercicio de 2015. Del exhaustivo análisis científico de esa tesis se ha destilado la magistral síntesis que constituye el libro que se comenta y que ha sido editado por el propio INAP.

2. LOS ACIERTOS DE LA INVESTIGACIÓN Y LA OPORTUNIDAD DEL LIBRO

En la ya abundante literatura producida en el ámbito de la disciplina académica de la Ciencia Política y la Administración, uno de los principales aciertos de la investigación desarrollada por la profesora Belmonte radica en haberla centrado en la gestión de los ingresos públicos. Como certeramente señala, «los estudios sobre el Estado de bienestar y el análisis de las políticas públicas han tendido a centrarse en la distribución del gasto público, dando por determinado cómo se consiguen y gestionan los ingresos» (pág. 21). Siendo necesarios y altamente ilustrativos los análisis sobre el destino dado a los recursos públicos y el objeto de las políticas públicas, era muy necesario abordar el estudio de cómo se allegan dichos recursos. No es solo por la obviedad de que resultan imprescindibles para posibilitar el gasto público, sino por el papel esencial que en el Estado social cumple una Administración tributaria eficiente en orden a dar cumplimiento al mandato constitucional: «todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá alcance confiscatorio» (CE, art. 31.1).

Otro acierto de la investigación lo constituye haberla focalizado en el subsistema local, el menor de los tres niveles territoriales de la Administración española y cuyo estudio se revela mucho más complejo que el de los subsistemas autonómicos o el del central o general del Estado. Es por ello que la opción de la profesora Belmonte no solo tiene un mérito mayor, sino que resulta de gran utilidad para explicar la realidad tributaria local. Como ya señalara en el resumen de su tesis doctoral, «el gobierno local es un pilar fundamental en el desarrollo del Estado del Bienestar según el principio de máxima cercanía al ciudadano (subsidiariedad). Sin embargo, los municipios se encuentran con múltiples problemas para hacer posible este reto, entre ellos, precisamente su limitada capacidad financiera y el inframunicipalismo. Por ello, han tenido que idear nuevas fórmulas administrativas para maximizar la eficacia de su gestión tributaria y su recaudación, además de ir dirigidas hacia una ciudadanía más exigente con el quehacer de las Administraciones Públicas. Estas fórmulas, que incorporan elementos tanto de la Nueva Gestión Pública (NGP) como de la Gobernanza y el Nuevo Servicio Público, se han reflejado en distintos modelos que van desde la cooperación inter y supra municipal organizando las competencias desde el ámbito provincial, hasta la cesión de gran parte de sus competencias en empresas privadas».

Establecido el marco del trabajo, su objeto se centra, tal como se ha adelantado, en *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante*, organismo autónomo de la misma y uno de los referentes exitosos de la gestión tributaria local. Analizado según la metodología del estudio de caso, la investigación combinó los contenidos teóricos de las disciplinas de la Ciencia de la Administración y de la Teoría de la Organización, haciendo referencia también a la Hacienda Pública Local en un entorno democrático (Ciencia Política), junto con el análisis empírico (encuestas y entrevistas a los *stakeholders*).

3. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PLASMACIÓN EN ESPAÑA

El libro arranca con una visión panorámica, precisa y a la par completa, de los escenarios del fenómeno modernizador de las Administraciones públicas en el Estado de bienestar. Tales escenarios se concretan en una tríada de transformaciones de su entorno: las sociales y tecnológicas (con una mención especial al *empoderamiento*, «que mide la capacidad de control o influencia que tiene la ciudadanía sobre sus fuerzas personales, políticas, económicas y sociales que, de otro modo, zarandearían continuamente su trayectoria vital», pág. 35); las económicas (con particular incidencia en «las tendencias modernizadoras de la Nueva Gestión Pública» y «en el Nuevo Institucionalismo Económico», pág. 39); y, finalmente, las transformaciones políticas, repletas de alusiones a los conceptos e ideas fuerza de *transmodernidad* y *modernidad líquida* (Bauman, 2007), *glocalización*, *fatiga democrática* (Vallespín, 2011), *neocorporativismo*, *democracia deliberativa* (Vallespín, 2000), *democracia de audiencia* (Manin, 1998) y la legitimidad de la *democracia local* (Dahl, 1999), por citar algunas de las relevantes aportaciones de la sociología y politología contemporáneas (págs. 42-44).

Sigue luego, en un ponderado tratamiento, el estudio de la *Teoría de la gobernanza*, donde se pasa revista a su consideración como gestión de redes, el abandono del concepto de control por el de influencia del Estado, las colaboraciones o partenariados público-privados (PPP) y la necesidad de la multidisciplinariedad en la utilización de instrumentos por parte del gobierno y su sector público, y todo ello para acabar con la reflexión sobre el desiderátum de las *E*: de las tradicionales *Economía*, *Eficiencia* y *Eficacia*, pasando por las relativas a la *Ética*, *Equilibrio* y *Equidad* y las novedosas *Empoderamiento* de la ciudadanía y *Ecología* administrativa.

Tras el examen de los referidos antecedentes, la monografía se centra en la realidad de la Administración local española y sus condicionantes y características: la fragmentación y su multiplicidad (diversidad, heterogeneidad e inframunicipalismo secular); su inserción en el Estado de las autonomías (con detalle exhaustivo de los datos de empleados y gasto público); el refuerzo que supone el principio de autonomía local (desde su anclaje constitucional en el art. 137, hasta su vinculación con la *Carta Europea de la Autonomía Local* de 1989); y las diversas incidencias legislativas acaecidas (así, el pacto local y la modernización auspiciados por las leyes 1/1999 y 57/2003, respectivamente, y la reducción competencial, el redimensionamiento del subsector público local y el resto de medidas *racionalizadoras* y de *sostenibilidad* impuestas por la L 27/2013).

4. LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA LOCAL EN ESPAÑA: CONSIDERACIONES GENERALES

Centrados ya en la Administración tributaria local, la profesora Belmonte describe su configuración en España de forma magistral, combinando el análisis politológico de amplia visión con el rigor jurídico que demanda la materia. Una primera conclusión que resulta es que, con la excepción de los grandes municipios, el resto de ayuntamientos se ve abocado, para asegurar una eficiente gestión recaudatoria, a acudir a las diputaciones provinciales, lo que permite a estas cumplir con su función constitucional de asistencia y cooperación local.

En el estudio de marco político y jurídico-administrativo, en la obra se abordan sucesivamente las formas de gestión (servicio centralizado, organismo autónomo local y gestión propia con colaboración de empresas externas), las características del modelo de delegación municipal en las diputaciones provinciales y la mayor capacidad económica, financiera y jurisdiccional de estas, generadora de unos niveles superiores de eficiencia, a partir de las economías de escala y sinergias tributarias desarrolladas; se concluye de ello que la delegación en las diputaciones se erige como una necesidad funcional y operativa de los ayuntamientos. El capítulo se cierra con una precisa revisión de los elementos que configuran el sistema tributario municipal

(donde destaca la preponderancia del IBI y la relevancia de la gestión para el cobro de este impuesto sobre inmuebles y evitar el fraude o su evasión).

5. EL ESTUDIO DE CASO: SUMA GESTIÓN TRIBUTARIA DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ALICANTE

Ya se ha adelantado que se trata de un caso exitoso en el panorama de la gestión tributaria local española, y de ahí lo pertinente de rememorar la evolución de este organismo autónomo, tanto en su vertiente jurídico-estatutaria como en la gestión del cambio desarrollada hacia una nueva cultura corporativa, sobre la base de los factores de liderazgo, flexibilidad, identificación de una imagen corporativa y consenso político (tanto en el seno de la propia Diputación provincial de Alicante como en las relaciones entre esta corporación y los ayuntamientos de su demarcación). Antecedentes a los que hay que añadir la propia realidad que describe la autora: Alicante es la cuarta provincia más poblada de España, sextuplica el número de municipios de más de 50.000 habitantes con respecto a la media nacional y su minifundismo, con solo 141 ayuntamientos, es menos acusado (págs. 226-227).

Si todo lo anterior era bueno, es en el estudio de caso de *Suma Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de Alicante* donde el libro alcanza su plenitud, a partir del análisis exhaustivo de los siguientes ámbitos:

- a) Los parámetros del diseño organizativo; así: los órganos de gobierno (consejo rector, presidente y vicepresidente y órgano consultivo); los órganos de dirección y administración y la estructura administrativa departamental y territorial, con un interesante colofón que califica SUMA como *organización adhocrática* (Mintzberg, 1988), dando así una de las claves explicativas de su éxito.
- b) Las funciones asignadas y las competencias atribuidas al organismo.
- c) La política de personal desarrollada; con detalle de sus diferentes vertientes (planificación estratégica, formación, evaluación del rendimiento, igualdad de oportunidades, especialización y desconcentración).
- d) La política tecnológica implementada y sus diversas aplicaciones: mejora de la atención a la persona/contribuyente, funcionamiento interno, a los ayuntamientos y a la madurez del gobierno electrónico propio.
- e) La cultura de la calidad asumida por la organización (carta de servicios, promoción de la autoevaluación hacia el objetivo de la mejora continua y premios y reconocimientos concedidos al organismo).

Como destaca la Profesora Belmonte, el resultado de todo ello es SUMA, una *organización altamente especializada, notablemente eficiente, públicamente reconocida* (destacable el hecho de que todos los ayuntamientos de la provincia hayan delegado de alguna manera la gestión de sus tributos o ingresos públicos), *financieramente autónoma*, que «puede ser considerada como un ejemplo de modernización administrativa local orientada hacia las personas» y que «contribuye a crear una cívica cultura tributaria» (págs. 225-228).

El libro se cierra con unas precisas conclusiones, unas sugerentes perspectivas y propuestas y la referencia al instrumental metodológico utilizado (bibliografía, documentos consultados e índices de tablas y figuras), dejando así constancia del exhaustivo trabajo científico realizado.

Por todo lo expuesto, considero que la monografía de la profesora Irene Belmonte es de una lectura altamente recomendable en los estudios universitarios de *Derecho, Ciencia Política y de la Administración y Gestión y Administración Pública*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAUMAN, Z. (2007): *Vida líquida*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- DAHL, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus.
- MANIN, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- MINTZBERG, H. (1988): *Mintzberg y la dirección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S. A.
- VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*. Madrid: Taurus.
- VALLESPÍN, F. (2011): "La fatiga democrática", *Claves de la razón práctica*, 215: 10-18.



Autores

Authors

AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ

Doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración. Catedrático de Derecho administrativo en la Universitat Oberta de Catalunya. investigador principal del proyecto “Retos jurídicos del uso de datos masivos para el fomento de la innovación y la buena administración a través de la inteligencia artificial” del Programa Estatal de I+D+i Orientada a los Retos de la Sociedad.

ANAHÍ CASADESÚS DE MINGO

Coordinadora de titulación de la Escuela Superior de Archivística y Gestión de Documentos de la Universidad Autónoma de Barcelona (ESAGED-UAB). Máster en Archivística y Gestión de Documentos por la ESAGED-UAB, cursando el programa de Doctorado en la UAB con el título “Transparencia, Gestión Documental, Archivos y Corrupción”. Principales líneas de investigación en gestión de riesgos documentales y rendición de cuentas.

JORGE CRESPO-GONZÁLEZ

El doctor Jorge Crespo-González es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid (UCM). En la actualidad además es vicedecano de asuntos económicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM y coordinador del área de Función Pública Estratégica del Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Sus intereses científicos pivotan sobre la gobernanza y la gestión multinivel, función pública estratégica, función directiva y gestión de personas en las Administraciones públicas. Sus últimas publicaciones versan sobre “Coordinación intergubernamental vista por la alta función pública del Estado” (en *Política y Sociedad*, vol. 2, núm. 54, 2017, págs. 469-496), “Pluralismo geográfico del origen de los altos funcionarios de la Administración General del Estado” (en *Mundos emergentes: cambios, conflictos, expectativas*. Asociación Castellano-manchega de Sociología, 2015) y sobre *Crisis y reinención de la función pública en un escenario de gobernanza multinivel* (Instituto Nacional de Administración Pública de España, 2015).

ÓSCAR ROMERA JIMÉNEZ

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad San Pablo CEU. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid. Máster en Dirección Económico-Financiera y Bancaria por IDE-CESEM. Programa en Liderazgo Público (PELP) por el Instituto de Empresa y programa en Liderazgo en Gestión Pública (PLPG) por IESE. Profesor asociado en el Departamento de Economía Financiera y Contabilidad de la Universidad Rey Juan Carlos. Desde noviembre de 2016, es director adjunto en el Gabinete del Ministro de Fomento.

MARÍA E. CORTÉS-CEDIEL

Estudiante de Doctorado en Ciencias Políticas y de la Administración y Relaciones Internacionales. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid.

OLGA GIL

Olga Gil es doctora en Ciencias Políticas y en Sociología (Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia, 2000). Master of Arts en Ciencias Políticas (Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill, 1994), Diploma de Posgrado en Desarrollo y América Latina (UNC y Universidad de Duke, 1994). Licenciada en Periodismo, en Ciencias Políticas y en Sociología (UCM, Madrid). Profesora acreditada con intereses en políticas públicas, gobierno local, tecnología, regulación y transformación digital en las ciudades. Ejerce como profesora asociada en el Departamento de Historia Política, Teorías y Geografía de la Universidad Complutense de Madrid e imparte cursos de posgrado en universidades nacionales e internacionales. Miembro del proyecto de la UE CITADEL (2016-2020): Empoderamiento de los ciudadanos para transformar las administraciones públicas europeas, en el marco del Programa Marco H2020 (call H2020-SC6-CULT-COOP-2017-2017, Propuesta 726755). Miembro del Smart Cities and Smart Governments Research-Practice Consortium con sede en el Centro de Tecnología en el Gobierno de la Universidad de Albany. Ha trabajado para la ONU en sus sede de Nueva York y para empresas del IBEX35.

MARÍA JOSÉ CANEL CRESPO

Doctora en Comunicación (Universidad de Navarra, España), Catedrática de Comunicación Política y Sector Público, Universidad Complutense de Madrid, España. Visiting Scholar de la London School of Economics (1992), Jyväskylä University (2014, 2015) y George Washington University (2016-2017). Especialista en comunicación de gobiernos y sector público, intangibles en el sector público, evaluación del impacto de la gestión pública.

CAYETANO MEDINA-MOLINA

Cayetano Medina-Molina es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Sevilla), Licenciado en Investigación y Técnicas de Mercado (Universidad de Sevilla), Doctor por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor del Centro Universitario San Isidoro y Universidad Isabel I. Su investigación se centra en el marketing público y la adopción de servicios digitales.

MANUEL REY-MORENO

Manuel Rey-Moreno es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Sevilla) y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla (Universidad de Sevilla). Catedrático de Escuela Universitaria (Administración de Empresas y Marketing). Director de la Cátedra Metropol Parasol (US). Su investigación se centra en las aplicaciones sectoriales del marketing y el marketing turístico.

BENITO PÉREZ-GONZÁLEZ

Benito Pérez-González es Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales y Doctor en Economía. Durante diez años desarrolla su carrera profesional en Ernst & Young. Coordinador y profesor en la Universidad Isabel I. Su investigación se centra en las aplicaciones sectoriales del marketing y la economía del deporte.

RAMÓN RUFÍN

Ramón Rufín, Economista, es Profesor Doctor en la UNED, donde dirige el Grupo de Investigación de Marketing. Fue también Técnico Superior del Banco Exterior de España y Experto Asesor para la Administración General del Estado. Sus líneas de investigación actuales tienen que ver con el consumo cultural y turístico y con el marketing público.

DANIEL CATALÁ PÉREZ

Daniel Catalá Pérez es Graduado en Gestión y Administración Pública por la UPV, Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios (UPV) y M. A. International Product and Service Management (Universidad de Ansbach). Ha sido becario del programa JAE-INTRO del CSIC y becario de posgrado en el CIS. Trabaja en la UPV, como investigador predoctoral FPU, en su tesis doctoral sobre colaboración público-privada en políticas de innovación. Además de investigar el área de la colaboración público-privada en diferentes ámbitos, ha publicado también algunos trabajos sobre evaluación de políticas públicas, área en la que es Experto Universitario por la Universidad de Sevilla..

JAIME FERNÁNDEZ-PAÍNO SOPEÑA

Graduado en Derecho y en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid.

MIGUEL ANXO BASTOS BOUBETA

Miguel Anxo Bastos Boubeta es profesor titular del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela, licenciado en Ciencias Económicas y doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Santiago de Compostela, además de licenciado en Ciencias Políticas por la UNED. Es autor de monografías, artículos de investigación especializados y recensiones publicados en las principales revistas académicas de su especialidad.

JOSÉ LUIS MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS

Director de los Servicios de Secretaría, Adjunto a la Secretaría General, de la Diputación de Barcelona. Profesor asociado de la Universidad de Barcelona. Licenciado en Derecho (UB, 1981) y Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (UNED, 1996). Doctor en Derecho y Ciencia Política (2016), por la UB, con la Tesis La gestión contractual de los servicios públicos locales.