

Estudios

- La Administración tras el *coronabreak*. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?
The Administration after the coronabreak. Policies for a new administrative paradigm?
 ÓSCAR CORTÉS ABAD 6-23
- Los efectos de políticas públicas incoherentes. La relación entre los congresos médicos y el uso discrecional de la cesárea en México
The effects of incoherent public policies. The relationship between medical congresses and the discretionary use of the cesarean section in Mexico
 ANA JEANETTE ROJAS CRUZ / OLIVER DAVID MEZA CANALES 24-43
- Las leyes de transparencia como vector de la ciudadanía: estudio comparativo de Brasil y España
Transparency laws as a vector of citizenship: a comparative study of Brazil and Spain
 BEATRIZ CRISTINA CARI 44-62
- Impuestos sobre la riqueza y el ciclo político en el ámbito autonómico
Wealth taxation in Spain and the political cycle at the regional level
 M.^a ÁNGELES ORTEGA ALMÓN / INMACULADA MORENO FORONDA / ARACELI ROJO GALLEGU-BURIN. 63-85
- Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina
Legal transformations in Social Security entitlements for people with disabilities in Argentina
 MAURICIO MAREÑO SEMPETEGUI / NORA BRITOS 86-105
- Incidencia de las políticas globales en las legislaciones nacionales: el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) en España
Impact of global policies on national legislation: the case of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in Spain
 LYDIA CANDELARIA GONZÁLEZ ORTA 106-119

Experiencias y casos

- Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: «Repensemos el 22@» en Barcelona
Deliberative citizen participation in urban planning: «Rethink the 22@» in Barcelona
 ALBERT MARTÍN-GÓMEZ 120-138

GaPP

Número **24**
Nueva época
Mayo-Octubre, **2020**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



ISSN: 1989-8991
DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/gapp.i24>
www.inap.es
<https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP>

Director del INAP: Mariano Fernández Enguita
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Directora de la Revista: Eloísa del Pino Matute
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
(Consejo Superior de Investigaciones Científicas – CSIC)

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: 278-19-014-X
Depósito legal: M-39.657-1994

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

Directora: Eloísa del Pino Matute, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (España).

Vocales: Miquel Salvador Serna, Universitat Pompeu Fabra (España). Juan Ignacio Criado Grande, Universidad Autónoma de Madrid (España). Laura Román Masedo, Universidade da Coruña (España). Luis Rubalcaba, Universidad de Alcalá de Henares (España). Cristina Ares Castro-Conde, Universidade de Santiago de Compostela (España). Sandra León Alfonso, Universidad Carlos III de Madrid (España). Ismael Blanco, Universidad Autónoma de Barcelona (España). Juan A. Ramos Gallarín, Universidad Rey Juan Carlos (España). Emanuela Lombardo, Universidad Complutense de Madrid (España). Mario Kölling, UNED (España). Jean-Baptiste Harguindéguy, Universidad Pablo de Olavide (España). Inés Calzadilla Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Luis Herrera Díaz Aguado, INAP (España).

Secretaria: Cecilia Güemes, Universidad Autónoma de Madrid (España).

CONSEJO ASESOR

Joan Subirats Humet, Catedrático de Ciencia Política de la Universitat Aútonoma de Barcelona (España). Carles Ramió Matas, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universitat Pompeu Fabra (España). Joaquím Brugué, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona (España). Manuel Villoria Mendieta, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (España). Mila Gascó Hernández, Associate Research Director Center for Technology in Government y Research Associate Professor - Rockefeller College of Public Affairs and Policy, University at Albany (Estados Unidos de América). Ernesto Carrillo Barroso, Vicedecano de Estudios del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). Nuria Cunill Grau, Profesora Titular del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas de la Universidad de Los Lagos - Campus Santiago de Chile (Chile). Sonia Ospina Bossi, Profesora de Gestión y Política Pública de la Escuela de Graduados de Servicio Público Wagner en la Universidad de Nueva York (Estados Unidos de América). José Antonio Olmeda Gómez, Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). José Manuel Ruano de la Fuente, Profesor Titular de Ciencia Política del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense (España). César Colino, Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España). Antonio Natera Peral, Profesor Titular de Ciencia Política de la Universidad Carlos III (España). Lourdes Nieto López, Profesora Titular de Ciencia Política y de la Administración de la UNED (España).

Editor técnico: Roberto Tomé, INAP (España).

GAPP se edita por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Desde 1994, se ha distinguido por impulsar los estudios interdisciplinarios sobre las Administraciones Públicas y su gestión así como acerca del Análisis de Políticas Públicas sectoriales. La revista pretende potenciar la reflexión analítica rigurosa y el diálogo entre los responsables públicos y los académicos y estudiosos de la administración.

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

La Administración tras el <i>coronabreak</i> . Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? <i>The Administration after the coronabreak. Policies for a new administrative paradigm?</i>	
ÓSCAR CORTÉS ABAD	6
Los efectos de políticas públicas incoherentes. La relación entre los congresos médicos y el uso discrecional de la cesárea en México <i>The effects of incoherent public policies. The relationship between medical congresses and the discretionary use of the cesarean section in Mexico</i>	
ANA JEANETTE ROJAS CRUZ / OLIVER DAVID MEZA CANALES	24
Las leyes de transparencia como vector de la ciudadanía: estudio comparativo de Brasil y España <i>Transparency laws as a vector of citizenship: a comparative study of Brazil and Spain</i>	
BEATRIZ CRISTINA CARI	44
Impuestos sobre la riqueza y el ciclo político en el ámbito autonómico <i>Wealth taxation in Spain and the political cycle at the regional level</i>	
M.ª ÁNGELES ORTEGA ALMÓN / INMACULADA MORENO FORONDA / ARACELI ROJO GALLEGU-BURIN.	63
Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina <i>Legal transformations in Social Security entitlements for people with disabilities in Argentina</i>	
MAURICIO MAREÑO SEMPETEGUI / NORA BRITOS	86
Incidencia de las políticas globales en las legislaciones nacionales: el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) y España <i>Impact of global policies on national legislation: the case of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) and Spain</i>	
LYDIA CANDELARIA GONZÁLEZ ORTA	106

Experiencias y casos

Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: «Repensemos el 22@» en Barcelona <i>Deliberative citizen participation in urban planning: «Rethink the 22@» in Barcelona</i>	
ALBERT MARTÍN-GÓMEZ	120

Recensiones

GÓMEZ PUENTE, Marcos: <i>La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital</i>	
LIDIA GARCÍA MARTÍN	139
LÓPEZ, Silvia y Platero, LUCAS R. (eds.): <i>Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas</i>	
CRISTINA HERRANZ	143
MONTOLÍO, Estrella y TASCÓN, Mario: <i>El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía</i>	
CÉSAR NICANDRO CRUZ-RUBIO	147



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 15-06-2020
Modificado: 16-10-2000
Aceptado: 19-10-2000
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>
Páginas: 6-23

La Administración tras el *coronabreak*. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo?

The Administration after the coronabreak. Policies for a new administrative paradigm?

Óscar Cortés Abad
Ayuntamiento de Madrid (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6657-5582>
oscarcortes99@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho por la Universidad de A Coruña e Ingeniero Industrial del ICAI. Profesor en distintas universidades y escuelas de negocios e investigador del Observatorio para la Transformación del Sector Público ESADE-PwC. Ha sido asesor del ministro de Justicia entre 2014 y 2018 y desempeñado otros cargos en el sector público estatal. Actualmente dirige la comunicación digital del Ayuntamiento de Madrid.

RESUMEN

El presente trabajo¹ tiene por objeto estudiar el impacto de la COVID-19 en las políticas de reforma administrativa estableciéndose la hipótesis de que esta será una crisis disruptiva que dará impulso a un nuevo ciclo de reformas. Se trata de un estudio descriptivo y exploratorio que tiene como marco conceptual los efectos que los cambios en el entorno producen sobre las políticas destinadas a reformar el subsistema institucional. Para ello comenzaremos repasando algunos hitos históricos y su relación con la evolución del paradigma administrativo. A continuación, se analizará el contexto previo al *coronabreak* y las políticas que venían desarrollándose hasta ese momento, para posteriormente estudiar las decisiones más relevantes tomadas durante los primeros seis meses de pandemia en la Administración General del Estado y sus efectos más inmediatos sobre el subsistema institucional. Finalmente, la discusión se centra en cómo estas medidas van a impactar en las políticas que se venían desarrollando y las debilidades encontradas, concluyendo que las acciones de reforma más inmediatas se articularán sobre dos conjuntos de políticas: políticas de transformación y políticas de fortalecimiento institucional.

PALABRAS CLAVE

COVID-19; reforma administrativa; políticas de transformación; políticas de fortalecimiento; entornos disruptivos.

ABSTRACT

The work aims to study the impact of COVID-19 on administrative reform policies, establishing the hypothesis that this will be a disruptive crisis that will give impetus to a new cycle of reforms. This is a descriptive and

¹ El autor agradece a los editores de la revista por la publicación de este estudio, así como el trabajo realizado por los evaluadores anónimos que lo han revisado proponiendo aportaciones de un inestimable valor que han servido para enriquecerlo.

exploratory study whose conceptual framework is the effects that changes in the environment produce on the policies aimed at reforming the institutional subsystem. For this, we will begin by reviewing some historical milestones and their relationship with the evolution of the administrative paradigm. Next, the context prior to the *coronabreak* and the policies that had been developed up to that moment will be analyzed, to later study the most relevant decisions taken during the first six months of the pandemic and their most immediate effects on the institutional subsystem. Finally, the discussion focuses on how these measures are going to impact the policies that were being developed and the weaknesses found, concluding that the most immediate reform actions will be based on two sets of policies: transformation policies and institutional strengthening policies.

KEYWORDS

COVID-19; administrative reform; transformation policies; strengthening policies; disruptive context.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. EL IMPACTO DEL ENTORNO EN LAS POLÍTICAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA: ALGUNAS COORDENADAS HISTÓRICAS. 2. EL CONTEXTO DE DISRUPCIÓN LATENTE Y LAS POLÍTICAS DE REFORMA ANTES DEL *CORONABREAK*. 2.1. FACTORES DE ENTORNO. 2.2. POLÍTICAS DE REFORMA. 3. LA COVID-19 COMO ACELERADOR DE LA DISRUPCIÓN DEL ENTORNO. 4. FASES DE LA CRISIS DE LA COVID-19 Y DECISIONES PÚBLICAS MÁS RELEVANTES. 5. LA ADMINISTRACIÓN TRAS EL *CORONABREAK*. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son el conjunto de decisiones gubernamentales que pretenden dar respuesta a las necesidades de una sociedad (Navarro, 2008) incluyéndose, dentro de ese conjunto, sus contenidos, los mecanismos para hacerlas efectivas y la evaluación de los impactos que producen.

Según Salazar (2009) toda política pública consta de tres subsistemas: el político, donde se toman las decisiones; el social, donde surgen las necesidades a atender; y el administrativo, que ejecuta la política. Afirma Villoria (2011: 31) que «no puede haber buen gobierno, ni buena sociedad, sin las estructuras institucionales adecuadas» por lo que la Administración, como núcleo de dicho subsistema administrativo, es fundamental para el éxito de acción de gobierno y objeto de políticas de reforma que persigan maximizar su eficacia.

La literatura científica se refiere de manera frecuente al impacto del entorno en las políticas públicas, entendiendo por entorno lo que Mintzberg (1984) definió como todo aquello que es ajeno a la organización. Lasswell y Lerner (1951) fueron de los primeros en reconocer que el contexto es parte fundamental del proceso de diseño de la política pública. Kuhn (1970) hizo hincapié en el componente socio histórico, del que el contexto es parte fundamental, para enfocar adecuadamente la acción gubernamental. Berman (1980) y Mayntz (1980) se refieren a las denominadas variables de situación que determinan un contexto (organizativo, político, social y legal), las cuales inciden en las metas de la política, la cantidad y posición relativa de los actores respecto a la misma, el grado de resistencia de los encargados de su implementación o el nivel de control ejercido por los estamentos superiores. Las variables de situación tienen relación con las condiciones socioeconómicas o tecnológicas, pero también con otros factores como la atención que los medios de comunicación prestan al problema o el clima en la opinión pública (Sabatier y Mazmanian, 1981).

Adaptando a Mintzberg (1984) a la hora de analizar los entornos podríamos señalar cuatro factores que los caracterizan. En primer lugar la volatilidad, que tiene que ver con la fugacidad de los acontecimientos, la velocidad con la que se producen, la poca fijeza de las cosas; en segundo lugar, la complejidad, que responde al carácter más simple o compuesto de aspectos que lo determinan y los actores implicados; en tercer lugar, la incertidumbre, que retrata cómo va a evolucionar, si de manera más previsible o de manera más incierta; por último, la ambigüedad, que mediría la claridad para poder discernir o anticipar cuáles van a ser sus características más importantes.

A partir de estos cuatro factores se pueden establecer diversas tipologías de entornos. Continuando con Mintzberg (1984) los entornos estables se caracterizarían por una baja volatilidad, simplicidad de los

atributos que los componen, alta previsibilidad en la evolución de los acontecimientos y claridad a la hora de definirlos. En un punto intermedio se situarían los que podríamos llamar entornos reactivo-adaptativos, que cambian y evolucionan, pero lo hacen lentamente, tienen algo más de complejidad e incertidumbre y presentan una cierta, aunque baja, ambigüedad. Por último, los entornos disruptivos, también llamados VUCA² son aquellos inestables, inciertos, complejos y ambiguos. A su vez, estos entornos disruptivos pueden ser categorizados según los cambios estén más o menos acotados en el tiempo (corta o larga duración) o si dichos cambios se producen de manera abrupta (radical) o gradual.

Nuestro estudio tiene por hipótesis considerar que la crisis de la COVID-19 es un cambio disruptivo de tal envergadura que puede impulsar un nuevo ciclo de políticas de reforma administrativa. Para contrastar dicha hipótesis hemos seguido un método cualitativo que recurre a la interpretación de información obtenida de estos primeros seis meses de pandemia, en los que, por la novedad del fenómeno y a falta de estudios sistemáticos de la materia, aún es prematuro disponer de datos precisos y en suficiente cantidad como para plantear otro tipo de modelos. Este enfoque cualitativo se considera sistemático y científico para procesos complejos donde son valorables el intangible asociado a la experiencia o al análisis de pautas de actuación (Keohane, King y Verba, 2000).

Se trata por tanto de un estudio descriptivo y exploratorio sobre el impacto de la COVID-19 en la Administración y en las políticas para su reforma concluyéndose que tras la pandemia habrá políticas de las que se venían desarrollando que se van a acelerar y los primeros pasos de dicha aceleración se habrían dado en estos meses (la digitalización), otras que se van a modificar (el ajuste por un fortalecimiento de los servicios públicos) y otras nuevas que pasarán a ser desarrolladas en próximos años (una reforma del empleo público que se antoja ineludible).

Para ello, en un primer capítulo se analizan los antecedentes que muestran cómo hitos históricos han dado lugar a factores de entorno condicionantes de las políticas de reforma administrativa. A continuación, pasamos a analizar el entorno pre COVID-19 y las políticas puestas en marcha en ese periodo. Posteriormente se desgranar las medidas más importantes puestas en marcha durante los primeros seis meses de pandemia y su impacto en la Administración pública recurriendo para ello a fuentes de información de la actualidad (blogs, noticias, etc.) así como a otros estudios realizados en este periodo. Por último, se analizan estas medidas y cómo pueden afectar a las políticas de reforma administrativa que se venían desarrollando o a las nuevas que se puedan poner en marcha.

1. EL IMPACTO DEL ENTORNO EN LAS POLÍTICAS DE REFORMA ADMINISTRATIVA. ALGUNAS COORDENADAS HISTÓRICAS

Las políticas de reforma administrativa no son una excepción y uno de los factores que las condicionan son los cambios en el entorno que se han venido produciendo. Mendoza y Vernis (1995: 144) nos señalan que «el papel del Estado contemporáneo ha ido evolucionando a medida que ha cambiado la sociedad y el mercado» de tal manera que en dicho rol tienen incidencia las circunstancias de entorno económico-social y político que se produzcan, correspondiendo a cada modelo de Estado, a su vez, un determinado modelo de Administración pública. Echebarría (1998: 93) incide en que es necesario «responder a los retos de un entorno cada vez más amplio y complejo» para justificar el desarrollo evolutivo que se ha ido produciendo a lo largo de las décadas en el modelo administrativo.

La Revolución Francesa y la Revolución Industrial son los dos sucesos más relevantes que condicionan el devenir histórico a partir de finales del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX. Como resultado de ambos acontecimientos se produce el proceso de construcción jurídico-político de los Estados Nación que, a su vez, da lugar al nacimiento del sujeto que es objeto de las políticas a las que se refiere este estudio, la Administración pública como subsistema que adopta la burocracia, considerada por Olmeda (1999: 276), como «el modelo científico de la organización del trabajo más influyente en el pensamiento organizativo contemporáneo».

Un segundo hito relevante es el contrato social nacido tras la Segunda Guerra Mundial que da lugar a las políticas bienestar. Un hecho que da pie a un nuevo ciclo de reforma administrativa que lleva a las Administraciones a convertirse en organizaciones de servicios, abriéndose la posibilidad de que no sólo

² VUCA, acrónimo en inglés, de volátil, incierto, complejo y ambiguo.

actúen como burocracias aplicadoras del principio de legalidad, sino también como prestadoras de servicios públicos.

El tercer hito que no queremos pasar por alto son las sucesivas crisis del petróleo de finales del siglo pasado, que dan lugar a una crisis social y económica que marca el inicio de un nuevo ciclo de políticas de reforma destinadas a llevar la Administración a un nuevo escenario post burocrático (Barzelay, 1998). La nueva gestión pública nace como paradigma de reinención del gobierno (Gaebler y Osborne, 1992) para orientar a la Administración pública hacia principios de eficacia, eficiencia o economía de recursos.

En cuarto lugar nos referimos al fenómeno de la globalización, gracias al cual se produce el despertar de un espacio público no estatal (Valenzuela, 2013) que pone de manifiesto la necesidad de replantear el rol del Estado como parte de un ecosistema más amplio que considere el gran número de actores presentes en la sociedad. La respuesta es la gobernanza relacional como paradigma que alude a «un conjunto de mecanismos, procesos, instituciones e incluso valores compartidos mediante los cuales los ciudadanos y grupos sociales articulan sus intereses y diferencias para el ejercicio de sus derechos y obligaciones» (Grasa, 2005: 88).

En todos los casos anteriores encontramos un elemento en común: se trata de hechos históricos que dan lugar a entornos disruptivos en los que se produce una ruptura con el statu quo que, a su vez, desencadena un replanteamiento de la acción pública y del instrumento principal que sirve para ejecutarla, el subsistema administrativo.

TABLA 1. CAMBIOS EN EL ENTORNO Y CICLO DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Hito histórico	Tipo de cambio	Paradigma de reforma
Revolución Francesa.	Disruptivo de corta duración y radical.	Nacimiento de la Administración burocrática.
Revolución Industrial.	Disruptivo de larga duración y gradual.	
Segunda Guerra Mundial.	Disruptivo de corta duración y radical.	Administración como organización de servicios.
Sucesivas crisis del petróleo.	Disruptivo de larga duración y gradual.	Administración post burocrática Nueva gestión pública.
Globalización.	Disruptivo de larga duración y gradual.	Gobernanza relacional.

Fuente: Elaboración propia.

2. EL CONTEXTO DE DISRUPCIÓN LATENTE Y LAS POLÍTICAS DE REFORMA ANTES DEL CORONABREAK

2.1. Factores de entorno

Llegado el siglo XXI se suceden una serie de factores de entorno que determinan las políticas de reforma administrativa puestas en marcha en estas dos primeras décadas.

- a) La revolución tecnológica, revolución digital o cuarta revolución industrial (Schwab, 2016): nace con la universalización de Internet, su aplicación práctica a modo de red de empresas (Dans, 2010). A partir de este momento se superponen tecnologías como las llamadas tecnologías sociales que permiten conectar a usuarios para coproducir contenidos, colaborar y participar. La conectividad lleva a que el dato se convierta en un nuevo activo, la «sangre de la economía» (O'Reilly, 2011: 14)³ y en un auténtico quebradero de cabeza por las múltiples controversias y perjuicios que su utilización indebida puede ocasionar a sus legítimos titulares.

Otras tecnologías más recientes, y por tanto menos maduras, como el internet de las cosas, el almacenamiento en la nube, el blockchain o la inteligencia artificial condicionan de manera significa-

³ También llamado *petróleo del siglo XXI*, cita célebre que se atribuye originalmente al matemático británico Clive Humby.

tiva la prestación de servicios, el funcionamiento interno de las organizaciones y las relaciones entre éstas y sus clientes o consumidores.

- b) La consolidación fiscal: la llamada Gran Recesión que tuvo lugar en España entre 2008 y 2013 afloró elevados desequilibrios de las cuentas públicas en determinados Estados que, como España, vieron reducidos drásticamente sus ingresos públicos⁴. Los altos niveles de déficit público acumulados durante los años de crisis derivaron en políticas de consolidación fiscal cuyo objetivo principal fue contener el fuerte endeudamiento, agravado a su vez por el retroceso del Producto Interior Bruto⁵ debido a la caída del consumo y la inversión.
- c) La desconfianza en lo público: otro aspecto relevante en este contexto es la brecha de confianza entre ciudadanía e instituciones que vienen detectando diferentes estudios de opinión⁶. Villoria (2016) apunta a los efectos de la Gran Recesión como causa de que el grado de desconfianza en los poderes públicos sea muy superior en España respecto a sus homólogos europeos. Otro de los motivos, señalado por Acemoglu y Robinson (2012), podría ser la caída de los modelos de bienestar que afectan a unos países desarrollados, especialmente del continente europeo, en los que la dimensión social ha sido parte fundamental del contrato vertebrador de la sociedad. También las prácticas de las denominadas élites extractivas (Molinas, 2013), condensadas en la catarata de casos de corrupción política que en muy poco tiempo han llevado a que este asunto escale posiciones en las preocupaciones de los españoles.
- d) La multiplicación de los riesgos: el *World Economic Forum*, en uno de sus últimos informes *Global Risks Report 2019*, describe diferentes riesgos que condicionan el entorno o previo a la crisis desatada por la pandemia. Riesgos económicos como los desequilibrios macro ocasionados por las consecuencias de la globalización financiera, las pulsiones proteccionistas, los elevados déficits fiscales, etc. Riesgos medioambientales como la huella del hombre sobre el territorio, la tensión sobre recursos naturales, alteraciones sobre el clima por el calentamiento global. Riesgos geopolíticos como el terrorismo internacional, la existencia de Estados fallidos o el desplazamiento del centro de gravedad del poder político y económico a la región Asia Pacífico. Riesgos sociales como crisis alimentarias, las migraciones o extensión de enfermedades infecciosas. Riesgos tecnológicos como aquellos que desde el propio ciberespacio amenazan a sistemas críticos o infraestructuras de comunicaciones.
- e) La fragmentación social, política e institucional: el entorno previo al *coronabreak* se caracteriza también por una fragmentación de los grupos que dirigen, actúan e influyen sobre los asuntos públicos. Si hasta hace bien poco los actores eran pocos, previsibles, fácilmente identificables y con fuerza representativa, hoy el universo tiende a atomizarse. El modelo de Estado compuesto, con una marcada descentralización competencial, las tensiones identitarias y la pluralidad de fuerzas políticas que han adquirido representación institucional hace complejo e inestable el contexto para las políticas públicas.

2.2. Políticas de reforma administrativa

Todos estos factores de entorno son causa determinante de las políticas públicas de reforma administrativa más relevantes que se han ido poniendo en marcha en los últimos años.

Las políticas de digitalización del sector público

Llegan como consecuencia de la necesaria adaptación a un contexto más digital sujeto a restricciones presupuestarias. Este planteamiento de modernizar el Estado *weberiano* usando la tecnología impulsa el cambio en una doble dirección. La externa, o lo que Margetts y Dunleavy (2013) han venido a denominar

⁴ Entre 2007 y 2013, España fue el país que sufrió la mayor caída de ingresos públicos por habitante, un 3 %, frente a otros como Grecia (2 %) e Irlanda (2,5 %).

⁵ Entre 2008 y 2013, el PIB español se contrajo un 5,8 %.

⁶ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2017) ha situado a España a la altura de México, Hungría o Portugal en cuanto a tasa de percepción de corrupción (alta) y confianza en el gobierno (baja). El último barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS, 2020) señala que «el mal comportamiento de los políticos» es el cuarto problema que más preocupa a los españoles (para un 23,1 %) mientras que «los problemas políticos en general» es el sexto (para un 17,0 %).

digital era government, que tiene que ver con el impacto de lo digital en la intermediación de la Administración pública con la ciudadanía, lo cual a su vez abre espacios de autoorganización y creación de valor al margen del aparato administrativo (*gobierno como plataforma* de O'Reilly (2011) o *do-it-yourself-government* de Margerits y Dunleavy (2013)).

Y la perspectiva interna que consiste en digitalizar el funcionamiento burocrático bajo una concepción de servicios, eficiencia y agilidad propios de la *nueva gestión pública* (Brown, 2005) y en la línea marcada por el World Economic Forum (2011) de avanzar hacia un *Estado FAST*, acrónimos en inglés de *flat, agile, streamlined and techdriven*.

**TABLA 2. LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN
COMO ACOMPAÑANTES DEL PROCESO DE REFORMA DEL SECTOR PÚBLICO**

Modelo tecnológico	Papel de la tecnología	Algunos hitos de aplicación en España	Algunos resultados
<i>e-government</i>	Digitalizar procedimientos existentes. Nuevos servicios digitales. Eficiencia, descentralización e interoperabilidad.	El nuevo procedimiento digital a través de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del <i>Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas</i> . Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado. La digitalización obligada del procedimiento judicial a través de la ley 42/2015, de 5 de octubre, de <i>reforma de la ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil</i> .	Avance desigual y heterogéneo. Ninguna de las Administraciones cumple con la totalidad de requerimientos extraídos de las leyes 39 y 40/2015.
<i>gov 2.0</i>	Facilitar la relación con los ciudadanos.	Resolución de 21 de marzo de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones públicas, <i>por la que se aprueba la Guía de Comunicación Digital para la Administración del Estado</i> . Guías y normas de uso de las redes sociales en las Comunidades Autónomas y Administración Local.	Presencia generalizada en redes sociales de la Administración General del Estado, Administración Autónoma y Administración Local (Cortés, 2019; Criado y Rojas, 2015a; Criado y Rojas, 2015b).
<i>gov as a data, smart gov</i>	Toma de decisiones, coproducción, empoderamiento, innovación.	Estrategia Española de I+D+I en Inteligencia Artificial. Plan de Impulso de las Tecnologías del Lenguaje. Creación de Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial.	Por desarrollar.

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas de ajuste administrativo

Resultan de la aplicación al sector público de las pautas de consolidación fiscal derivadas de la crisis presupuestaria que tuvo lugar durante la *Gran Recesión*. Estas políticas de ajuste, también llamadas de *austeridad*, se manifestaron en la fijación de límites al gasto público y refuerzo del control con impacto directo en servicios esenciales, empleo y organización administrativa.

Algunas de las políticas de ajuste administrativo puestas en marcha en España durante la segunda década del siglo XXI son las siguientes:

- Las políticas de ajuste en los servicios esenciales: concretamente en sanidad, por su relación directa de la crisis de la COVID-19, y según Bandrés y González (2015) el esfuerzo de reducción del gas-

to sanitario alcanzó un 12 % concentrándose en caídas salariales, de efectivos, recortes en precios de medicamentos y eliminación de inversiones, produciéndose unos ajustes asimétricos con unos altos costes diferidos en términos de debilitamiento del sistema sanitario (Rico y Blackey, 2012).

- b) Políticas de ajuste en el empleo público: el capítulo I de los presupuestos de las Administraciones supone una parte importante en el gasto público (10,56 % del PIB en 2018) y es objeto de revisión cuando se abordan políticas de consolidación fiscal. Según el Banco de España (2017) entre los años 2012 y 2013 se produce una reducción de unos 350.000 efectivos públicos con una congelación efectiva de las tasas de reposición ligeramente superiores al 5 % en los años 2012, 2013 y 2014.
- c) Políticas de recentralización burocrática: se pusieron en marcha para un mayor control del gasto público y tuvieron como medida más significativa la reforma del artículo 135 de la Constitución Española y la ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera que establece unos principios rectores basados en la estabilidad y sostenibilidad y unos nuevos procedimientos para su aplicación efectiva que refuerzan los mecanismos de supervisión y control. Otra medida, de menor calado pero muy ilustrativa, es la derogación de la ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales que suprime este mecanismo de descentralización en la gestión, novedoso en el panorama administrativo español.
- d) Políticas de racionalización administrativa: la medida más destacada fue la reforma CORA (2012-2015) que sirvió para atajar duplicidades entre Administraciones, fortalecer servicios comunes, simplificar procedimientos y eliminar cargas administrativas, y «adelgazar» las Administraciones Públicas, todo ello con el resultado de 222 medidas para ahorrar 3.069 millones de euros (OPERA, 2016). Otra medida importante de este conjunto de políticas fue la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de *Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local* cuyo propósito fue el de reordenación del gobierno local sobre la base de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera..

Las políticas de gobierno abierto

Surgen como respuesta a la desconfianza y con el objeto de reconectar a la ciudadanía con sus dirigentes políticos y con la Administración teniendo gran predicamento en el discurso de la reforma del sector público desde que en 2009 la Administración Obama dictara la primera orden ejecutiva sobre gobierno abierto.

Uno de los hitos en este conjunto de políticas fue la adhesión de España a la Alianza Internacional por el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) que comprometió al país en la elaboración de Planes de Gobierno Abierto sujetos a evaluación por un Mecanismo Independiente de Revisión.

La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (LTBG) supuso una novedad al situar a España entre los países que imponen obligaciones en materia de transparencia (art. 5 y 8) y garantizar un nuevo derecho de acceso a la información pública (capítulo III). Pero es una ley que pronto se vio superada por la sucesiva aprobación de leyes autonómicas y ordenanzas municipales, muchas de ellas más ambiciosas que la ley estatal.

A la aprobación de la LTBG se han sumando otras medidas entre las que podríamos destacar las sucesivas leyes de participación electrónica aprobadas por las Comunidades Autónomas que sintetiza en su estudio Castel (2014), la creación de la Dirección General de Gobernanza Pública mediante el Real Decreto 769/2017 de 28 de julio, o el Foro de Gobierno Abierto creado en 2018 como primer espacio de naturaleza colaborativa que reúne a todas las Administraciones de nuestro país, el ámbito académico y la sociedad civil.

3. LA COVID-19 COMO ACELERADOR DE LA DISRUPCIÓN EN EL ENTORNO

La crisis ocasionada por el coronavirus SARS-CoV-2 está suponiendo un extraordinario desafío para la humanidad desde que a finales del año 2019 se conocen los primeros casos en la localidad china de Wuhan. Nos encontramos ante un fenómeno de un impacto excepcional a nivel sanitario, económico y social.

El impacto sanitario viene marcado por las cifras de contagiados y fallecidos, así como el enorme estrés que está suponiendo para los sistemas de salud y la comunidad científica internacional. Según datos de la

Organización Mundial de la Salud a fecha de 16 de septiembre de 2020 se contabilizaban 29.444.198 casos confirmados y 931.321 muertos, siendo España el noveno país del mundo más afectado con un total de 603.167 casos y 30.004 fallecidos⁷.

El impacto económico lo refleja la caída sin precedentes de la actividad por las restricciones impuestas para contener la transmisión del virus. Según Eurostat, la zona euro ha visto cómo su Producto Interior Bruto (PIB) ha experimentado un retroceso de un 12,1 % en el segundo trimestre con países como Alemania (-10,1 %), Italia (-12,4 %), Francia (-13,8 %) cayendo tasas históricas. España ha sido el país con mayor caída de toda la Unión Europea (-18,5 %), casi 6 puntos porcentuales por encima de la media de los países de la Unión. Esta situación tiene una profunda huella social derivada del aumento del desempleo y el ensanchamiento de las brechas de desigualdad generadas durante la *Gran Recesión*.

Este fenómeno de alto impacto es un factor de contexto de gran relevancia para las políticas públicas. Siguiendo la clasificación de Mintzberg (1984) podríamos indicar que la crisis de la COVID-19 da lugar a un entorno altamente disruptivo atendiendo a los diferentes atributos de muy volátil, incierto, extremadamente complejo y ambiguo⁸.

TABLA 3. LA COVID-19 COMO FACTOR DE UN ENTORNO ALTAMENTE DISRUPTIVO

Atributo	Efectos de la COVID-19
Volatilidad	El contexto cambia continuamente en periodos muy cortos. Como ejemplo, las decisiones sobre restringir la movilidad anunciadas con poca antelación para que sean efectivas.
Incertidumbre	No sabemos cuándo y cómo terminará. Todavía es demasiado pronto para predecir cómo cambiará nuestra sociedad.
Ambigüedad	La difícil manifestación del problema en todas sus dimensiones. Extraordinarios interrogantes científicos que impiden definir con nitidez los caminos de la recuperación.
Complejidad	No existe una solución. Dificultad para cuantificar la efectividad de las medidas adoptadas. La retorcida relación entre salud y economía.

Fuente: Elaboración propia.

4. FASES DE LA CRISIS DE LA COVID-19 Y DECISIONES PÚBLICAS MÁS RELEVANTES

No es éste el lugar para pararnos en detalle sobre lo que ha supuesto en términos sanitarios, económicos y sociales la crisis de la COVID-19 que está asolando a España y al mundo. Nuestro interés tiene que ver con el impacto que dicha crisis ha tenido en las instituciones y en las políticas para su reforma.

El análisis que llevamos a cabo abarca los seis meses que tienen lugar a partir de la declaración del estado de alarma en España el pasado 14 de marzo de 2020. Durante este periodo establecemos tres fases en las que detallaremos las medidas más importantes desde el punto de vista de su impacto en la Administración.

a) *Primera fase. Confinamiento*

Corresponde al periodo entre el 14 de marzo y finales de abril en el que se produce un crecimiento epidémico exponencial que provoca el colapso del sistema sanitario. En muy poco tiempo se alcanzan cifras de

⁷ El número total de fallecidos en España es un dato controvertido ya que existen importantes discrepancias entre la cifra oficial de fallecidos (Ministerio de Sanidad) y los anotados en los registros civiles recogidos por el Sistema de Monitorización de la Mortalidad (MoMo). Véase: https://elpais.com/sociedad/2020/05/27/actualidad/1590570927_371193.html.

⁸ Algunos incluso la califican de *cisne negro* (Taleb, 2012) al ser un suceso altamente improbable pero que habiéndose dado provoca efectos extraordinarios.

casi 10.000 contagiados y 1.000 muertos diarios lo que obliga a la adopción de las medidas excepcionales más drásticas.

Se aprueba el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* y, tras él, una catarata normativa que tiene por objeto ir concretando medidas.

TABLA 4. MEDIDAS E IMPACTOS MÁS RELEVANTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE CONFINAMIENTO

Contenido	Referencia
Gobernanza	
Creación de un mando único que otorga poderes especiales a los ministros (dictar órdenes, resoluciones, disposiciones e instrucciones interpretativas).	RD 463/2020 de 14 de marzo, art. 4.2.
El Ministerio de Sanidad, núcleo del mando único, centraliza decisiones, no sólo de coordinación y política básica sanitaria, sino de distribución de medios técnicos y personales.	RD 463/2020 de 14 de marzo, art. 12 y 13.
Conferencia de presidentes semanal.	
Servicios públicos	
Cierre de la actividad presencial en el sector público, incluyendo áreas sectoriales como educación y justicia, en la que incluso se cierran servicios digitales para la presentación de escritos y actos de comunicación. Paso al teletrabajo de los empleados públicos.	RD 463/2020 de 14 de marzo, art. 9 Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, de 11 de marzo.
Subsidios de desempleo excepcionales.	RDL 11/2020 de 31 de marzo.
Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal (ERTE).	RDL 8/2020 de 7 de marzo.
Digitalización y procedimientos	
Suspensión de los plazos administrativos y procesales, lo que de facto supone la paralización administrativa.	RD 463/2020 de 14 de marzo, disposiciones adicionales 2. ^a , 3. ^a y 4. ^a .
Identificación por videoconferencia para la expedición de certificados electrónicos cualificados.	RDL 11/2020 de 31 de marzo.
Pago de deudas tributarias con tarjetas de crédito y débito mediante sistema CI@vePIN.	Resolución de 15 de abril de la Dirección General de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.
Soluciones tecnológicas para la lucha contra la COVID-19: refuerzo de la comunicación digital desde @sanidadgob y @saludpublicaes (#infocoronavirus #EsteVirusLoParamosUnidos), puesta en marcha del chatbot Hispabot COVID19 y Asistencia COVID19, evaluación de la movilidad para controlar el confinamiento.	Meijer y Webster, 2020. Orden SND/297/2020 de 27 de marzo. Criado, Guevara-Gómez y Villodre, 2020.
Obligaciones de información para la gestión de la crisis sanitaria.	Orden SND/233/2020 de 15 de marzo.

Fuente: Elaboración propia.

b) Segunda fase. Desescalada

La segunda fase corresponde al periodo entre finales de abril y primeros de junio en el que se produce un descenso significativo en el número de contagios y fallecidos lo que permite ir tomando medidas de alivio en las restricciones adoptadas.

El llamado *Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad*, aprobado el 28 de abril, establece una batería de decisiones para la recuperación gradual de la actividad en distintas fases: la fase 0 o de preparación a la desescalada, la fase 1 o inicial, la fase 2 o intermedia, la fase 3 o avanzada y la nueva normalidad.

Se aprueban sucesivas órdenes ministeriales para regular los aspectos de este plan de desescalada. Las más significativas son las que regulan las diferentes fases: Orden SND/399/2020 de 9 de mayo (fase 1), Orden SND/414/2020 de 16 de mayo (fase 2) y Orden SND/458/2020 de 30 de mayo (fase 3) a las que acompañan de nuevo otras muchas medidas de las que las más significativas a los efectos de este estudio son las siguientes:

TABLA 5. MEDIDAS E IMPACTOS MÁS RELEVANTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE DESESCALADA

Contenido	Referencia
Gobernanza	
Mayor participación de las Comunidades Autónomas en toma de decisiones sanitarias.	Orden SND/387/2020 de 3 de mayo.
Conferencia de presidentes semanal.	
Refuerzo de la coordinación en salud pública.	Orden SND/404/2020 de 11 de mayo y RDL 21/2020 de 9 de junio.
Servicios públicos	
Reincorporación programada del personal de la Administración de Justicia.	Orden JUS/394/2020 de 8 de mayo, Orden JUS/430/2020 de 22 de mayo y Orden JUS/504/2020 de 5 de junio.
Refuerzo de la vigilancia epidemiológica.	Orden SND/404/2020 de 11 de mayo y RDL 21/2020 de 9 de junio.
Medidas para garantizar la capacidad del sistema sanitario (recursos humanos y planes de contingencia).	RDL 21/2020 de 9 de junio.
Acuerdos de la Conferencia Sectorial de Educación (inicio del curso 20-21).	Orden EFP/561/2020 de 20 de junio.
Ingreso mínimo vital.	RDL 20/2020 de 29 de mayo.
Digitalización y procedimientos	
Gestión de datos sobre vigilancia epidemiológica.	Orden SND/404/2020, de 11 de mayo.
Actos procesales mediante presencia telemática y agilización actuaciones.	RDL 16/2020 de 28 de abril.
Procedimientos administrativos mediante clave concertada.	Resolución de 29 de abril de 2020 de la Secretaría General de Administración Digital.

Fuente: Elaboración propia.

c) Tercera fase. Nueva normalidad y rebrotes

La tercera fase corresponde al periodo comprendido entre los meses de junio y mediados de septiembre en el que tras una fase inicial de contención de la epidemia se empiezan a producir rebrotes que acaban por desbordar el control de las autoridades sanitarias⁹.

Se aprueba el llamado *decreto de la nueva normalidad* RDL 21/2020, de 9 de junio, de *medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* y se comienzan a poner en marcha nuevos planes y estrategias para la reactivación económico y social.

⁹ A mediados de septiembre la situación en Madrid obliga al gobierno regional a adoptar medidas restrictivas el 18 de septiembre mediante la Orden 1177/2020.

TABLA 6. MEDIDAS E IMPACTOS MÁS RELEVANTES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DURANTE LA FASE DE NUEVA NORMALIDAD Y REBROTOS

Contenido	Referencia
Gobernanza	
Cogobernanza del Ministerio de Sanidad con las Comunidades Autónomas para toma de decisiones sobre desescalada.	RDL 21/2020 de 9 de junio.
Refuerzo Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.	
Creación de Secretaría de Estado de Sanidad.	RD 722/2020 de 31 de julio.
Conferencia de presidentes mensual.	
Servicios públicos	
Acuerdo en sanidad y salud pública para la reconstrucción aprobado por el Congreso de los Diputados.	Conclusiones para la Reconstrucción Social y Económica – Sanidad y Salud Pública.
Medidas para garantizar la capacidad del sistema sanitario (recursos humanos y planes de contingencia).	RDL 21/2020 de 9 de junio.
Acuerdo del Consejo Europeo para el Plan de Recuperación europeo.	Conclusiones de Consejo Europeo 17 a 21 julio.
Digitalización y procedimientos	
Estrategia España Digital 2025.	
Teletrabajo en la Administración General del Estado.	Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de 17 de junio. Acuerdo sobre teletrabajo en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas de 21 de septiembre.
Puesta en marcha de RADAR COVID-19.	
Creación de la Dirección General de Salud Digital y Sistemas de Información para el Sistema Nacional de Salud.	RD 735/2020 de 4 de agosto.
Creación de la Oficina del Dato.	Orden ETD 803/2020 de 31 de julio.

Fuente: Elaboración propia.

5. LA ADMINISTRACIÓN TRAS EL CORONABREAK. DISCUSIÓN Y PROPUESTAS

En el presente estudio hemos identificado una serie de políticas de reforma administrativa que se venían aplicando antes de la llegada de la crisis ocasionada por la COVID-19: digitalización, ajuste administrativo y gobierno abierto. Las tres condicionadas por un factor de contexto claro, la *Gran Recesión*.

Por otra parte, hemos visto cómo la COVID-19 ha planteado un entorno disruptivo con impactos significativos sobre las tres variables del funcionamiento de la Administración pública que se han analizado: gobernanza, servicios públicos y digitalización y procedimientos.

La discusión se centra en analizar cómo será esta incidencia en las políticas que ya se venían desarrollando, además de identificar nuevas políticas que pudieran ponerse en marcha en el futuro más inmediato.

a) La aceleración de las políticas de digitalización del sector público

Aunque las políticas de digitalización venían desarrollándose en la Administración desde hace dos décadas la crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que estas políticas no habían alcanzado el resultado deseado. Como muestra tres ejemplos:

- La tramitación administrativa y judicial ha tenido que ser paralizada haciendo necesarias las disposiciones 2.ª y 3.ª del RDL 463/2020 que declaran la suspensión de plazos procesales y administrativos.
- El teletrabajo, aunque se intentó como experiencia mediante Orden APU/1982/2006, de 21 de junio, *por la que se promueve la implantación de programas piloto en los departamentos ministeriales*, pero hasta la llegada de la crisis no ha sido una realidad.
- La brecha digital ha obstaculizado el día a día de aquellos ciudadanos que, careciendo de conocimientos y herramientas básicos, se han visto en la necesidad de hacer trámites electrónicos para asuntos tan esenciales como pedir una prestación.

Las medidas tomadas durante los primeros seis meses de la crisis de la COVID-19 invitan a pensar en una aceleración de las políticas de digitalización en la Administración en consonancia con la tendencia del sector privado¹⁰. La recién aprobada estrategia España Digital 2025 y las medidas tomadas durante este periodo para mejorar la identidad digital, la consideración de nuevos trámites telemáticos, la simplificación de procedimientos, la regulación del teletrabajo o el uso de aplicaciones para atajar importantes problemas públicos son un ejemplo que invita a pensar que se consolidará esta tendencia y señalan líneas de actuación que pueden adquirir importancia en los próximos años.

En primer lugar, es preciso reducir la brecha digital y aumentar la accesibilidad de los servicios, entendida como la capacidad real y efectiva de los ciudadanos para usar aquellos que se ponen a su disposición. La simplificación de los procesos de identidad y firma es un objetivo necesario para que el uso de los servicios públicos digitales sea universal y que en posibles crisis como la de la COVID-19 no queden personas en situación de indefensión y privación de derechos. O actuaciones específicas sobre servicios esenciales, como la educación, dotando de equipamiento y competencias digitales a profesores y familias.

En segundo lugar, dinamizar el funcionamiento administrativo para dotar a los trámites de mayor agilidad. La inteligencia artificial puede contribuir a automatizar procesos, ofrecer una atención ciudadana más eficiente, ser más eficaces en combatir problemas colectivos o ayudar a la toma de decisiones. En áreas como la Seguridad Social, estratégica a nivel prestacional, se viene ya planteando el uso de robots para automatizar tareas repetitivas o detectar fraude. Además, durante los seis meses de pandemia se han puesto en marcha aplicaciones (Asistencia COVID-19, Hispabot COVID-19, Radar COVID-19) y se han realizado estudios de movilidad de la población para conocer la evolución. Sin embargo, su aplicación está condicionada por dos factores relevantes: por un lado, la madurez de las soluciones tecnológicas, su aplicabilidad, fiabilidad y escalabilidad en ámbitos como la Administración en los que las posibilidades de experimentar están muy condicionadas; por otro, lo delicado del sujeto de aplicación (por los bienes jurídicos que maneja) requiere de un marco legal y ético que garantice la seguridad jurídica, los derechos de ciudadanía y el interés general.

En tercer lugar, la gestión del dato y la interoperabilidad, especialmente en servicios esenciales muy descentralizados como los sanitarios. La primera es clave para permitir el desarrollo de la inteligencia artificial, desplegar una gestión más transparente y tomar decisiones basadas en la evidencia. La no interoperabilidad puede suponer, como hemos visto en esta crisis del COVID-19, un obstáculo en la prestación de servicios y la gestión de la información. Para ello es preciso desaprender y abordar el despliegue de la Administración digital desde criterios de racionalidad y eficacia. Potenciar los servicios comunes, la reutilización de soluciones, y las ventanillas únicas digitales son propuestas clave en esta estrategia. Pasos en esta dirección se han dado durante estos meses de pandemia con la creación de la Oficina del Dato y la puesta en marcha de la Dirección General de Salud Digital y Sistemas de Información para el Sistema Nacional de Salud que gobierne la estrategia de transformación digital en un sector como el sanitario donde la interoperabilidad es imprescindible.

El desafío es que este impulso de transformación técnico-jurídica no agrave los desajustes entre garantías y usabilidad y sea capaz de conciliar atribución competencial y eficacia tecnológica. Aunque la digitalización indudablemente debe desplegarse en concordancia con los principios del Estado de derecho y el reparto competencial en un Estado compuesto como el nuestro, de cara al futuro debe vigilarse que exista

¹⁰ El reciente I Barómetro COVID-19 y Marketing Good Rebels subraya que la crisis del COVID-19 será un formidable catalizador de la transformación digital de las empresas. Se habla además de un importante volumen de fondos, próximo a los 20.000 millones de euros, que llegarán de Europa parte para la modernización tecnológica de la Administración.

un equilibrio eficaz que no dificulte el acceso de las tecnologías a la ciudadanía y se preserven pilares básicos como la privacidad y la seguridad, exigencias que se han reproducido con fuerza durante los meses de confinamiento a la hora de plantearse soluciones técnicas para rastrear el virus a partir de la movilidad y los contactos de cada individuo¹¹.

b) De las políticas de ajuste administrativo a políticas de fortalecimiento institucional

Veámos anteriormente cómo tras la *Gran Recesión* (2008-2013) las políticas de ajuste administrativo han impactado sobre los servicios esenciales, el empleo público y la organización administrativa. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto importantes debilidades en servicios públicos (nuevos o ya existentes, como los sanitarios o las prestaciones sociales) y desafíos en gobernanza y capacidad de gestión.

Las medidas adoptadas durante estos primeros seis meses de pandemia apuntan hacia una necesidad de fortalecimiento que podría consolidarse en los próximos años. En primer lugar, la crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de actuar sobre los servicios esenciales. La sanidad es una de las áreas de reforma más evidente: se trata de corregir las debilidades mostradas y dotar al sistema de nuevas capacidades de cara a futuras pandemias. El acuerdo suscrito por las fuerzas parlamentarias para la reconstrucción del Sistema Nacional de Salud es un punto de partida que muestra algunas de las actuaciones más inmediatas: una política de recursos humanos del Sistema Nacional de Salud con objetivos a largo plazo, un impulso a la Atención Primaria y Comunitaria, así como una Estrategia de Transformación Digital para la Sanidad. Por otra parte, el sistema administrativo ha fallado a la hora de poner en marcha nuevos servicios: el colapso en la tramitación de los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE) o del recién creado Ingreso Mínimo Vital ponen en evidencia la necesidad de reforzar las capacidades de las Administraciones públicas en determinados sectores (por ejemplo, el de la política social), simplificar procedimientos y ahondar en la digitalización.

La crisis de la COVID-19 también nos ha mostrado como ante escenarios de extraordinaria incertidumbre se requieren buenas dosis de *gobernanza exploratoria* (Longo, 2019) que permita incorporar sistemas de detección, diagnóstico, anticipación e innovación. Nuestras Administraciones debieran disponer de la capacidad para encontrar respuestas y soluciones en cortos espacios de tiempo a problemas a los que nunca se habrían enfrentado. Serán necesarias políticas de simplificación de procedimientos –rediseñándolos y en algunas ocasiones reinventándolos– poniendo el foco de las garantías en aquellos trámites donde tengan más efecto desde una perspectiva coste-beneficio y en aquellos servicios más relevantes para empresas y ciudadanos. Los esfuerzos deben ir encaminados a eliminar redundancias, abstenerse de pedir información que no sea la estrictamente necesaria o que ya esté en posesión de la Administración o establecer controles *ex post* por proceso y no por trámite.

El caso del Ingreso Mínimo Vital es significativo. Con amplio consenso parlamentario, su puesta en marcha como infraestructura social básica del Estado del bienestar, no ha estado exenta de críticas y dificultades. La lentitud de la tramitación –hasta el 7 de agosto solo se habían aprobado 3.966 solicitudes de un volumen total de 510.000¹²– ha forzado una revisión del procedimiento eliminando requisitos previos y fomentando el cruce masivo de datos¹³.

Otro ámbito que aventuramos será objeto de las políticas de reforma será el de la gobernanza y los sistemas de decisión en el marco del Estado de las Autonomías, especialmente en el ámbito sanitario. Durante los seis meses de pandemia se ha pasado de un mando único central como respuesta excepcional a una situación excepcional a una llamada *cogobernanza* en la que las Comunidades Autónomas han retomado sus competencias sanitarias para combatir la pandemia en solitario con la coordinación de una recién creada Secretaría de Estado de Sanidad y el reforzado Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, solución que no ha ofrecido buenos resultados a tenor del fuerte rebrote de la pandemia¹⁴. El

¹¹ Véase: <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/10/el-interes-publico-de-los-datos-personales-en-tiempos-del-covid-19/>.

¹² Véase: https://www.elconfidencial.com/espana/2020-08-19/imv-hogares-espana-pobreza-ingreso-minimo-vital_2718159/.

¹³ Véase: <https://revista.seg-social.es/2020/09/22/el-ministerio-de-inclusion-mejora-los-procedimientos-del-ingreso-minimo-vital/>.

¹⁴ Ante el incremento descontrolado de los contagios en la Comunidad de Madrid, el 21-09-20 el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y la presidenta de la Comunidad de Madrid, Isabel Díaz Ayuso, se reúnen para crear una nueva estructura de coordinación que estreche el trabajo conjunto para combatir la pandemia en la región. Véase: <https://www.elmundo.es/madrid/2020/09/21/5f68897921efa0f7578b467e.html>.

dictamen aprobado por la Comisión de Reconstrucción del Congreso de los Diputados recomienda reforzar la gobernanza del sistema sanitario español y plantea medidas como la creación de un Centro Estatal Salud Pública que impulse una colaboración más estrecha entre las autoridades competentes y plantee políticas conjuntas más eficaces.

El mando único ha puesto de manifiesto importantes carencias de nuestra Administración en la gestión y ejecución, por ejemplo, en áreas como la compra y suministro de material sanitario –incluyendo la negociación e identificación de proveedores, la gestión logística, la colaboración público-privada– o la toma de decisiones sobre operativa sanitaria. Apunta Dorrego (2020: 25-26) como causas la «notoria ausencia de *instrumenta regna* imprescindibles para asumir tales poderes: estructura administrativa robusta, dotada de altos funcionarios especializados y bien preparados, con engranajes de dirección y coordinación eficientes». Limitaciones que se pueden hacer aún más evidentes a la hora de gestionar los fondos para la reconstrucción aprobados en el Consejo Europeo de mediados de julio.

Por otra parte, las Administraciones públicas se han visto necesitadas de recursos en las áreas más críticas¹⁵ en detrimento de otras que debido al desajuste ocasionado por la pandemia han quedado paradas, tendencia que previsiblemente será más acusada en los próximos años.

Adquirirá una importancia capital la reforma del empleo público que flexibilice la gestión permitiendo una distribución de efectivos más eficiente y permita el fortalecimiento de las capacidades de dirección, planificación y gestión en sectores estratégicos a través de una función directiva profesional por la que autores como Arenilla y Delgado (2019) o Longo (2008) vienen apostando en los últimos años.

c) Las políticas de gobierno abierto en la encrucijada

Las políticas de gobierno abierto venían adquiriendo gran predicamento en los años anteriores al *coronabreak*. Sin embargo, la crisis sanitaria no ha supuesto un impulso a este conjunto de políticas, siendo escasas las medidas adoptadas en favor de la transparencia, la participación o la rendición de cuentas en estos seis meses que llevamos de pandemia.

Por el contrario, la transparencia se ha visto lastrada por la excepcionalidad. No ha habido ninguna medida para reforzar la publicidad activa, habiéndose incluso orillado¹⁶ con la excepción de algunas instituciones que han hecho públicos datos como los gastos incurridos para hacer frente a la pandemia¹⁷. El derecho de acceso a la información se ha bloqueado en todas las Administraciones al amparo de la suspensión de plazos administrativos decretado por el RD 463/2020.

La gestión de los datos se ha visto penalizada por las deficiencias en interoperabilidad y digitalización de los procesos o los desencuentros en cuanto a las fuentes y su interpretación, impidiéndose políticas y tomas de decisiones basadas en la evidencia¹⁸.

Por el contrario, la actividad de comunicación durante todos estos meses (especialmente en la fase de confinamiento) ha sido intensa. Las campañas en redes sociales fueron recurrentes para movilizar a la ciudadanía, sensibilizarla y recabar su colaboración (Criado, Guevara-Gómez y Villodre, 2020). Las comparecencias de los dirigentes (políticos y técnicos) también han sido numerosas. Sin embargo, la rendición de cuentas ha esquivado una evaluación y análisis independiente de las decisiones adoptadas.¹⁹

La paradoja es que este abandono de la transparencia y la rendición de cuentas ocurre cuando la necesidad de saber es más apremiante que nunca. De ahí los interrogantes sobre cómo van a evolucionar las políticas de gobierno abierto si en un escenario como el de la COVID-19, en el que la demanda de transparencia e información es máxima, los mecanismos establecidos no han acabado de funcionar correctamente.

¹⁵ El propio ministro José Luis Escrivá reconoce que la Seguridad Social sufre falta de personal. Véase: https://www.elconfidencial.com/economia/2020-08-06/escriva-seguridad-social-falta-personal_2707275/.

¹⁶ Véase: https://www.abc.es/espana/abci-comunidad-madrid-tambien-limita-servicios-transparencia-durante-estado-alarma-20-2004280208_noticia.html.

¹⁷ Véase: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada/Informacion-Covid-19/Actuaciones-presupuestarias-COVID-19/?vgnextfmt=default&vgnextoid=32b760ff77781710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=e8d97cbbafd71710VgnVCM2000001f4a900aRCRD>.

¹⁸ Véase: <http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>.

¹⁹ En una carta publicada a primeros de agosto en *The Lancet*, una veintena de expertos en salud pública piden al gobierno español una evaluación independiente e imparcial sobre la gestión de la pandemia, con el ánimo de aprender sobre lo sucedido y evitar errores de cara a nuevas olas de contagios.

Cabe pensar sin embargo que ante un escenario post COVID-19 la transparencia no sólo no debería verse resentida, sino que debiera reforzarse dejando atrás la retórica del discurso político y alcanzando una «transparencia real que cristalice en obligaciones concretas que garanticen esa redistribución de derechos y responsabilidades entre sociedad y gobierno» como reclama Cotino (2013: 65-67).

Se trataría de profundizar en la transparencia y el buen gobierno a partir de tres atributos: la accesibilidad –que la información sea fácilmente accesible a cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar; la receptividad– desde el gobierno y/o la Administración; y la equidad, para equilibrar la brecha entre actores con mayor y menor capacidad de acceso. Obligaciones que podrían plasmarse en algunos de los retos jurídicos aún pendientes: la aprobación del reglamento de la LTBG²⁰, el inacabado debate sobre si el acceso a la información ha de ser un derecho fundamental y la mayor autonomía orgánica, funcional y en medios del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

CONCLUSIONES

Doscientos años después del nacimiento de la Administración pública han sido muchos los hitos históricos que han impactado en los diferentes subsistemas de lo público. Guerras mundiales, crisis económicas, globalización, revolución digital son algunos de los fenómenos tras los diversos paradigmas de transformación del sector público. De las reformas que se han sucedido, tres han sido las que han protagonizado las primeras dos décadas de este siglo: las políticas de digitalización, las de ajuste administrativo y las de gobierno abierto.

La crisis de la COVID-19 está suponiendo, a todos los niveles, un shock considerable y representa un factor de entorno de características altamente disruptivas por su alto impacto y duración sostenida que agita una elevada incertidumbre y complejidad.

Durante los primeros seis meses de pandemia se han sucedido diferentes fases de confinamiento, desescalada, nueva normalidad y rebotes hasta alcanzar una segunda ola epidémica. En este periodo las instituciones han tenido un papel central y han tomado numerosas medidas para combatir este problema. Una parte de ellas han mostrado las dificultades administrativas para responder con eficacia a contextos de esta naturaleza, poniendo en evidencia que las políticas de reforma llevadas a cabo hasta la fecha no han sido lo suficientemente eficaces: la inacabada digitalización, la fragilidad del sistema sanitario, los procedimientos obsoletos o mecanismos de gobernanza no asentados son algunos ejemplos.

Otra parte han sido medidas con impactos sobre el funcionamiento administrativo que dan pistas sobre el rumbo que pudieran tomar las nuevas políticas de reforma. Analizándolas y contrastándolas con las políticas que se venían desarrollando parece verosímil concluir que, en momentos en los que la crisis del COVID-19 ha acelerado los atributos de volatilidad, incertidumbre, complejidad o ambigüedad del entorno y cuando el valor generado por lo público es más relevante que nunca al tener que responder de manera eficaz ante riesgos complejos, sea necesario dar un salto adelante en políticas de reforma en una doble dirección: la transformación y el fortalecimiento.

Las políticas de transformación tienen que ver con acelerar las políticas de digitalización que se venían desarrollando hasta el momento. Se trataría de aprovechar dos palancas fundamentales –tecnología e innovación– para que la Administración pueda avanzar en el uso de la tecnología y replantearse muchos de sus procedimientos. La introducción de la inteligencia artificial, la gestión por datos, el impulso de sistemas de gestión común que facilite la interoperabilidad o la universalización de la inteligencia artificial son algunas propuestas.

Por otro lado, la crisis de la COVID-19 nos ha mostrado que en situaciones límite el aparato administrativo ha de responder y para ello es preciso ampliar su capacidad y agilidad para tramitar y poner en marcha servicios de alta accesibilidad, tomando decisiones de manera más precisa, con más transparencia y distribuyendo los recursos de manera más efectiva. Las políticas de fortalecimiento han de permitir avanzar en estos objetivos trabajando en una doble dirección: el refuerzo de los servicios públicos esenciales, especialmente los sanitarios, y los mecanismos de cooperación y gobernanza; por otra parte, una reforma del empleo público para que las instituciones dispongan del músculo necesario en términos de capacidades, profesionalización y talento.

²⁰ Seis años después de la publicación de la ley 19/2013 el reglamento está aún en forma de borrador de Real Decreto. La tramitación de esta norma puede consultarse en: https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Participacion-Ciudadana/ParticipacionProyectosNormativos/proyectoRDTransparencia.html.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. (2012): *Why nations fail. The origins of power, prosperity and poverty*. Londres: Profile Books.
- ARENILLA, M.; DELGADO, D. (2019): "Una nueva función pública que fortalezca la confianza en las instituciones públicas", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 16, págs. 36-53.
- Ayuso y Sánchez entierran la confrontación y crean grupos de trabajo conjuntos para frenar la COVID-19 en Madrid (2020), en *El Mundo*. Fecha de consulta: 22-09-20. URL: <https://www.elmundo.es/madrid/2020/09/21/5f68897921efa0f7578b467e.html>.
- BANDRÉS, E.; GONZÁLEZ, R. (2015): "La reducción del gasto sanitario en España durante la crisis", en *Cuadernos de Información Económica*, núm. 248, págs. 38-48.
- Barómetro especial mayo* (2020). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas. Fecha de consulta: 02-08-20. URL: http://datos.cis.es/pdf/Es3281marMT_A.pdf.
- BARZELAY, M. (1998): *Atravesando la burocracia, una nueva perspectiva de la Administración pública*. México D. F.: Fondo de Cultura económica.
- BERMAN, P. (1980): "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: matching strategies to situations", en INGREM, H. y MANN, D. (coords.): *Why policies succeed or fail (205-227)*. Beverly Hills: Sage Publications.
- BROWN, D. (2005): "Electronic government and public administration", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, núm. 2, págs. 241-254. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852305053883>.
- CASTEL, S. (2014): "Marco normativo e institucional del nuevo derecho de participación y las TIC: análisis desde las experiencias autonómicas", en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, págs. 48-61. DOI: <https://doi.org/10.7238/idp.v0i19.2332>.
- Conclusiones de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica – Sanidad y Salud Pública* (2020). Madrid: Congreso de los Diputados. Fecha de consulta: 02-09-2020. URL: http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Aprobacion_Pleno.pdf.
- Conclusiones sobre el Consejo Europeo 17 a 21 julio 2020* (2020). Bruselas: Consejo Europeo. Fecha de consulta: 04-09-2020. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/45124/210720-euco-final-conclusions-es.pdf>.
- CORTÉS, O. (2019): *Las redes sociales en la Administración General del Estado. Factores jurídicos e institucionales*. Tesis doctoral. A Coruña: Universidad de A Coruña. Fecha de consulta: 02-07-2020. URL: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/24407/CortesAbad_Oscar_TD_2019.pdf.
- COTINO, L. (2013): "Derecho y «Gobierno Abierto». La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las Administraciones públicas. Propuestas concretas", en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. extra 14, págs. 51-92.
- CRIADO, I.; ROJAS, F. (2015a): "El impacto de las redes sociales digitales en las Administraciones locales. Mitos y realidades en el caso español", en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 20, págs. 25-42. DOI: <https://doi.org/10.7238/idp.v0i20.2581>.
- CRIADO, I.; ROJAS, F. (2015b): "Estrategias y realidades en la difusión de las redes sociales en las administraciones públicas. Análisis desde una perspectiva institucionalista", en *Innovar*, vol. 25, núm. 57, págs. 45-62. DOI: <https://doi.org/10.15446/innovar.v25n57.50326>.
- CRIADO, I.; GUEVARA-GÓMEZ, A.; VILLODRE, J. (2020): "Using collaborative technologies and social media to engage citizens and governments during the COVID-19 Crisis. The case of Spain", en *Digital Government: Research and Practice*, september 2020, núm. 30. DOI: <https://doi.org/10.1145/3416089>.
- DANS, E. (2010): "La empresa y la web 2.0", en *Deusto Marketing y Ventas*, núm. 80, págs. 36-43.
- DORREGO, A. (2020): "Los servicios públicos en la de pandemia", en *OtroSí*, págs. 24-27.
- ECHEBARRÍA, K. (1998): "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en LONGO, F. e YSA, T. (eds.): *Los nuevos escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, págs. 85-114. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Ejecución presupuestaria del programa 231.99. Actuaciones extraordinarias COVID-19 y expedientes de gasto tramitados (2020), en *web de Ayuntamiento de Madrid*. Fecha de consulta: 30-08-20. URL: <https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Portada/Informacion-Covid-19/Actuaciones-presupuestarias-COVID-19/?vgnxtfmt=default&vgnextoid=32b760ff77781710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnnextchannel=e8d97cbbafd71710VgnVCM2000001f4a900aRCRD>.
- El interés público de los datos personales en tiempos de COVID-19 (2020), en *Hay Derecho*. Fecha de consulta: 06-09-20. URL: <https://hayderecho.expansion.com/2020/04/10/el-interes-publico-de-los-datos-personales-en-tiempos-del-covid-19/>.
- El IMV llega a menos del 1% de los hogares que lo piden (2020), en *El Confidencial*. Fecha de consulta: 22-08-20. URL: https://www.elconfidencial.com/espana/2020-08-19/imv-hogares-espana-pobreza-ingreso-minimo-vital_2718159/.
- El Ministerio de Inclusión mejora los procedimientos del Ingreso Mínimo Vital. (2020), en *Revista de la Seguridad Social*. Fecha de consulta: 23-08-20. URL: <https://revista.seg-social.es/2020/09/22/el-ministerio-de-inclusion-mejora-los-procedimientos-del-ingreso-minimo-vital/>.

- El exceso de muertes en la crisis del coronavirus se eleva hasta los 43.000 muertos (2020), en *El País*. Fecha de consulta: 02-08-2020. URL: https://elpais.com/sociedad/2020/05/27/actualidad/1590570927_371193.html.
- Escrivá admite que la Seguridad Social sufra falta de personal y avanza refuerzos (2020), en *El Confidencial*. Fecha de consulta: 09-08-20. URL: https://www.elconfidencial.com/economia/2020-08-06/escriva-seguridad-social-falta-personal_2707275/.
- Estrategia Española de I+D+I en Inteligencia Artificial* (2019). Madrid: Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Fecha de consulta: 29-08-2020. URL: https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ciencia/Ficheros/Estrategia_Inteligencia_Artificial_IDI.pdf.
- GAEBLER, T.; OSBORNE, D. (1992): *La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona. Ediciones Paidós.
- GRASA, R. (2005): "Instituciones para una cooperación al desarrollo de calidad", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 72, págs. 85-95.
- Global Risks Report* (2019): Geneva: World Economic Forum. Fecha de consulta: 02-09-20. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2019.pdf.
- I Barómetro COVID-19 y Marketing* (2020): Madrid: Good Rebels. Fecha de consulta: 16-09-20. URL: https://www.goodrebels.com/wp-content/uploads/2020/09/5%C2%AA-oleada-Baro%CC%81metro-Covid-y-Marketing-_Good-Rebels_VF-1.pdf.
- Informe anual de progreso de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas* (2016). Madrid: Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración. Fecha de consulta: 28-08-20. URL: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:7b44c3a3-9e15-4b50-98d0-47b8744c04c7/CORA-informe-anualprogreso-2016-02.pdf>.
- Informe Estadística de Cuentas Trimestrales no Financieras de los Sectores Institucionales. Cuarto trimestre de 2018* (2019). Madrid: Instituto Nacional de Estadística. Fecha de consulta: 12-08-20. URL: <https://www.ine.es/daco/daco42/ctnfsi/ctnfsi0418.pdf>.
- KEOHANE, R.; KING, G.; VERBA, S. (2000): *El diseño de la investigación social*. Madrid: Ciencias Sociales Alianza Editorial.
- KUHN, T. (1970): *The structure of scientific revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- La Administración se reservará gran parte de los fondos de digitalización (2020), en *El Economista*. Fecha de consulta: 21-09-20. URL: <https://www.economista.es/empresas-finanzas/noticias/10767163/09/20/La-Administracion-se-reservara-gran-parte-de-los-fondos-de-digitalizacion.html>.
- La evolución del empleo en las Administraciones públicas durante la última década. Boletín Económico 4/17.* (2017). Madrid: Banco de España. Fecha de consulta: 02-09-20. URL: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/NotasEconomicas/T4/fich/bene1704-nec12.pdf>.
- La Comunidad de Madrid también limita sus servicios de transparencia durante el estado de alarma (2020), en *ABC*. Fecha de consulta: 09-09-20. URL: https://www.abc.es/espana/abci-comunidad-madrid-tambien-limita-servicios-transparencia-durante-estado-alarma-202004280208_noticia.html.
- LASSWELL, H.; LERNER, D. (1951): *The policy sciences: recent development scope and method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- LONGO, F. (2019): "La Administración pública en la era del cambio exponencial. Hacia una gobernanza exploratoria", en *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 3/2019, págs. 52-73.
- LONGO, F. (2008): "Introducción", en LONGO, F. e YSA, T.: *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, págs. 15-35. Barcelona. Generalitat de Catalunya.
- MARGETTS, H.; DUNLEAVY, P. (2013): "The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the web", en *Philosophical Transactions of the Royal Society of London*, vol. 371, núm. 1.987, págs. 1-17. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsta.2012.0382>.
- MAYNTZ, R. (1980): *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Universal.
- MEIJER, A.; WEBSTER, W. (2020): "The COVID-19 crisis and the information polity: An overview of responses and discussions in twenty-one countries from six continents", en *Information Polity*, núm. 25, págs. 243-274. DOI: <https://doi.org/10.3233/IP-200006>.
- MENDOZA, X.; VERNIS, A. (1995): "Una aproximación a la conceptualización del nuevo rol del Estado: el Estado relacional", en *Reforma y Democracia*, núm. 44, págs. 115-144.
- MINTZBERG, H. (1984): *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ed. Ariel.
- MOLINAS, C. (2013): *Qué hacer con España*. Barcelona: Destino Editorial.
- OCDE (2017): *Recommendation of the Council on public integrity*. Paris: OECD Publishing. Fecha de Consulta: 24-08-20. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/recomendacion-sobre-integridad-es.pdf>.
- OLMEDA, J. A. (1999): *Ciencia de la Administración. Teoría de la Administración y Gestión Pública*, vol. I. Madrid: UNED.
- O'REILLY, T. (2011): "Government as a platform", en *Innovations*, vol. 6, núm. 1, págs. 13-40. DOI: https://doi.org/10.1162/INOV_a_00056.
- Plan de Impulso de las Tecnologías del Lenguaje* (2015): Madrid: Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. Fecha de consulta: 03-09-20. URL: <https://www.plantl.gob.es/tecnologias-lenguaje/PTL/Bibliotecaimpulsotecnologiaslenguaje/Detalle%20del%20Plan/Plan-Impulso-Tecnologias-Lenguaje.pdf>.

- Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos* (2015): Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. Fecha de consulta: 05-09-2020. URL: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html.
- Plan España Digital 2025* (2020): Madrid: Gobierno de España. Fecha de consulta: 12-09-20. URL: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf.
- Plan para la transición hacia una nueva normalidad* (2020). Madrid: Ministerio de Sanidad. Fecha de consulta: 01-09-20. URL: <https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/PlanTransicionNuevaNormalidad.pdf>.
- Por un sector público capaz de liderar la recuperación (2020), en *Agenda Pública*. Fecha de consulta: 09-09-20. URL: <http://agendapublica.elpais.com/por-un-sector-publico-capaz-de-liderar-la-recuperacion/>.
- RICO, A.; BLACKKEY, E. (2012): "Impacto de la crisis en sanidad: recortes estructurales asimétricos con altos costes diferidos", en *Informe España 2012*. Madrid: Fundación Encuentro.
- SABATIER, P.; MAZMANIAN, D. (1981): *Effective policy implementation*. Washington D. C.: Heat and Company.
- SALAZAR, C. (2009): "La evaluación y el análisis de políticas públicas", en *Revista Opera*, núm. 9, págs. 23-51.
- SCHWAB, K. (2016): *La cuarta revolución industrial*. Barcelona: Debate Editorial.
- TALEB, N. (2012): *El cisne negro*. Madrid. Paidós.
- The future of government: lessons learned from around the world* (2011). Geneva: World Economic Forum. Fecha de consulta: 27-07-20. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2011/06/the-future-of-government-lessons-learned-from-around-the-world/>.
- VALENZUELA, R. (2013): "Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta", en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, núm. 21, págs. 157-158. DOI: <https://doi.org/10.5354/0717-6759.2013.29403>.
- VILLORIA, M. (2016): "Transparencia y justicia abierta", en *II Curso de Verano en la Universidad Menéndez Pelayo: Una Justicia para el futuro*. Santander: Universidad Menéndez Pelayo.
- VILLORIA, M. (2011): "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 51, págs. 5-44.
- WHO Coronavirus Disease Dashboard, en *web de Organización Mundial de la Salud*. Fecha de consulta: 16-09-20. URL: <https://covid19.who.int/>.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 11-04-2020
Modificado: 17-08-2020
Aceptado: 28-09-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10792>
Páginas: 24-43

Los efectos de políticas públicas incoherentes. La relación entre los congresos médicos y el uso discrecional de la cesárea en México

The effects of incoherent public policies. The relationship between medical congresses and the discretionary use of the cesarean section in Mexico

Ana Jeanette Rojas Cruz

Centro de Investigación y Docencia Económicas. Región Centro (México)
rojascruzana@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Investigadora asistente en materia de políticas públicas. Actualmente se desempeña en materia de investigación y análisis de corrupción en gobiernos subnacionales en el estado de Aguascalientes, México.

Oliver David Meza Canales

Centro de Investigación y Docencia Económicas. Región Centro (México)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0342-3423>
oliver.meza@cide.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en políticas públicas y actualmente investigador de tiempo completo en materia de políticas públicas, con especialidad en gobiernos locales y administración pública subnacional.

RESUMEN

En esta investigación discutimos la importancia que tiene poner énfasis en las políticas públicas que son incoherentes entre sí, en materia de eficacia del Estado. Utilizamos el caso de la práctica de la cesárea en México para entender cómo el fenómeno puede parcialmente explicarse a partir de la incoherencia entre instrumentos de la política de salud del gobierno mexicano. Preguntamos ¿hasta qué punto la realización de congresos médicos de ginecología y obstetricia, como parte de un proceso de certificación médica, se relaciona con la práctica de la cesárea en México, en el marco de una política pública que intenta acotar el uso discrecional de este método? Sostenemos que los objetivos de una política se ven afectadas por los instrumentos de otra política, y que por tanto el uso discrecional de este método de nacimiento está asociado por la incoherencia experimentada a partir de la presencia física que exige la certificación mediante congresos. Para demostrarlo se calculó la tasa de cesáreas por día de los años 2008 a 2015, y rastreamos las fechas de los congresos nacionales de ginecología y obstetricia para el mismo periodo de tiempo. Determinamos la asociación estadística entre ambos sucesos a partir de un análisis de regresión múltiple. El resultado es que existe una asociación estadística entre la tasa y la existencia de los congresos soportando el argumento de la incoherencia. En las conclusiones se proponen algunas ideas de política para mitigar este problema en lo particular, y en general en atender la incoherencia entre políticas del Estado.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; coherencia de política; diseño de políticas; práctica de cesáreas; regresión múltiple.

ABSTRACT

In this research we discuss the importance of putting emphasis on public policies that are incoherent with each other, in terms of State effectiveness. We use the case of the practice of caesarean section in Mexico to understand how the phenomenon can be partially explained from incoherence between instruments of the Mexican government's health policy. We asked to what extent the holding of gynecology and obstetrics medical congresses, as part of a certification process, is related to the practice of caesarean sections, within the framework of a policy that attempts to limit the discretionary use of caesarean section in Mexico? We argue that the objectives of one policy are affected by the instruments of another policy, and that therefore the discretionary use of this birth method is associated with the incoherence experienced from the physical presence that requires certification through congresses. To demonstrate this, we calculated the rate of caesarean sections per day from 2008 to 2015, and we tracked the dates of the national gynecology and obstetrics congresses for the same period of time. We determine the statistical association between both events from a multiple regression analysis. The result is that there is a statistical association between the rate and the existence of congresses, supporting the argument of incoherence. The conclusions propose some policy ideas to mitigate this problem in particular, and in general to address the inconsistency between policies.

KEYWORDS

Public policy; policy coherence; policy design; cesarean section; multiple regression.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. COHERENCIA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS. 1.1. COHERENCIA ENTRE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA. 2. LA PRÁCTICA DE LA CESÁREA. 2.1. LOS CONGRESOS MÉDICOS COMO FACTOR QUE AFECTA EL USO DE LA CESÁREA. 3. METODOLOGÍA. 3.1. DATOS. 3.2. VARIABLES. 3.2.1. Variable dependiente. 3.2.2. Variables independientes. 3.2.3. Variables control. 3.3. MODELO. 4. RESULTADOS. 5. DISCUSIÓN. 6. CONCLUSIONES. ANEXO 1. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Los problemas públicos son complejos y multidimensionales (Meza, *et al.*, 2018; Crowley y Head, 2017; Newman y Head, 2017). Existen políticas públicas que al ser analizadas individualmente son coherentes y alcanzan sus objetivos. Sin embargo, al analizarlas en conjunto con otro tipo de políticas, son incoherentes y pierden toda capacidad de sinergia, lo cual genera efectos negativos en otras políticas o problemas públicos (Cejudo y Michel, 2016; Howlett y Rayner, 2007). En este estudio ponemos énfasis en analizar los resultados de políticas públicas que mantienen incoherencia entre sí, para ello discutimos la importancia que tiene la coherencia externa en materia de eficacia del Estado. Aspecto que, a diferencia de los estudios sobre coherencia interna, la coherencia externa ha sido menos estudiada (Meza, 2018).

En este artículo utilizamos el ejemplo de las cesáreas en México para analizar cómo este fenómeno está parcialmente afectado por la incoherencia entre instrumentos de políticas públicas, ambos pertenecientes a la política de salud del Estado Mexicano. El uso de la cesárea se ha propagado, para algunos, como una epidemia que afecta a las mujeres que son madres. Tan solo en México, en 2018, 46,1 % de los nacimientos sucedieron bajo esta modalidad (ENADID, 2018) mientras que en América Latina el porcentaje fue de 40,5 % (Beltrán, *et al.*, 2016).

La literatura que explica este fenómeno observa factores relacionados directamente a la oferta y demanda de los servicios de salud. Esta investigación toma cierta distancia de estos factores trayendo a la luz la falta de coherencia de instrumentos de política pública como un factor relevante en la práctica de la cesárea. En este caso específico, nos referimos al Programa de Acción Específico Salud de Materna y Perinatal (2013-2018) del Sistema Nacional de Salud y la certificación de los médicos especialistas de Ginecología y Obstetricia del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (CONACEM) y los Consejos Médicos de Especialidades.

La pregunta de investigación que guía el estudio es ¿hasta qué punto la realización de congresos médicos de ginecología y obstetricia, como parte de un proceso de certificación médica, se relaciona con la práctica de la cesárea en México, en el marco de una política pública que intenta acotar el uso discrecional

de este método? El argumento sostiene que parte del problema en el uso discrecional de la práctica de la cesárea en México se puede apreciar ante la falta de coherencia existente entre instrumentos de política pública, en este caso, la asistencia a congresos médicos de ginecología y obstetricia.

Por un lado, se encuentran las acciones del gobierno mexicano al reconocer que se tiene una alta tasa de cesáreas a nivel mundial; y por otro lado las acciones del gobierno de mantener capacitados y actualizados a los médicos ginecólogos y obstetras. La paradoja consiste en que dos instrumentos diseñados y promovidos por el Estado Mexicano para mejorar la calidad de los servicios de atención en salud entran en contradicción pues la implementación de un instrumento está asociado con decisiones sobre la práctica de la cesárea de manera innecesaria.

Para demostrar lo anterior, analizamos el comportamiento de la tasa de cesáreas (por día) antes, durante y después de la realización de los congresos médicos. La hipótesis que probamos es que (H1) durante los días previos de los congresos la tasa de cesáreas aumenta. El supuesto es que se programan anticipadamente nacimientos por cesárea para evitar que sucedan durante las fechas del congreso, que pueda comprometer la posibilidad de asistir al evento. Posteriormente discutimos estos resultados.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En el primer apartado analizamos el marco de coherencia entre políticas públicas y en instrumentos de política pública. En el segundo apartado, contextualizamos el problema de la práctica de la cesárea en México y de la realización de los congresos médicos en México, y su posible relación con el uso discrecional de la cesárea. En el tercer apartado describimos la metodología empleada para encontrar la relación y validar la hipótesis. Después, en el apartado resultados que mostramos que existe una relación significativa entre la realización de congresos médicos y el uso de la cesárea como método de nacimiento. En el cuarto apartado se presenta una breve discusión de los resultados y la teoría, y también se presentan algunas consideraciones del estudio. Por último, como parte de las conclusiones presentamos tres propuestas de política pública, una en lo particular sobre la práctica de la cesárea; y en lo general dos propuestas sobre la importancia del análisis de coherencia externa en el diseño de las políticas públicas.

1. COHERENCIA ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el estudio de las políticas públicas existen dos tipos de coherencia: la coherencia interna se refiere a la teoría causal que dio origen a la política pública (Meza, 2018; Cejudo y Michel, 2016) y a la coordinación que debe existir entre procesos y estructuras (Christensen y Laegreid, 2008; Peters, 2004; Pollitt, 2003). La coherencia externa, es el proceso mediante el cual los gobiernos hacen el esfuerzo de diseñar políticas que tomen en cuenta a otras políticas (Blouin, 2007) dado el supuesto de que comparten un conjunto de ideas y objetivos comunes (May *et al.*, 2006).

Bajo la premisa de que los problemas públicos son complejos y multidimensionales (Meza, *et al.*, 2018; Crowley y Head, 2017; Newman y Head, 2017; Head y Alford, 2013; Rittel y Webber, 1973), la coherencia externa entre políticas públicas existe cuando los distintos instrumentos de política, cada uno de manera diferente, atienden y aportan una solución al mismo problema público. Sin embargo, la especificidad que caracteriza la elaboración de las políticas públicas puede traer consigo la falta de coherencia entre los instrumentos que la conforman (Cejudo y Michel, 2016; 2017). En este sentido, el potencial de una política reside en la contribución que su implementación hace a la combinación de políticas existentes independientemente si están encaminadas a resolver el mismo problema público o solo comparten objetivos generales (Howlett y Rayner, 2007).

El foco de análisis en este nivel de coherencia reside en la unión, complementariedad y sinergia de los instrumentos de política; a fin de garantizar transversalidad de las acciones, y minimizar la desconexión y falta de coherencia entre los programas de una política pública (Aguilar, 2009).

1.1. Coherencia entre los instrumentos de política pública

El análisis de coherencia entre políticas públicas puede ser de tres tipos: 1) coherencia entre los instrumentos de política pública, 2) coherencia entre la población objetivo de cada política pública y 3) la coherencia entre los objetivos de las políticas públicas (Cejudo y Michel, 2016).

Para este estudio, únicamente tomaremos en cuenta la coherencia entre los instrumentos de política pública, los cuales son las acciones que los gobiernos tienen y proponen, para lograr objetivos específicos,

y que, éstos aportan al alcance de objetivos generales (Aguilar, 2009: 6). La falta de coherencia entre los instrumentos de política pública puede atribuirse a la cantidad de entidades involucradas en la solución del problema, aunque en teoría, los distintos instrumentos que componen las políticas públicas deberían corresponderse por el hecho de que comparten un conjunto de ideas y objetivos (May *et al.*, 2006). Sin embargo, un mayor número de actores involucrados implica una alta transferencia de información y altos grados de coordinación; y por lo general, no existen capacidades institucionales suficientes (Peters, 1998). Deficiencia que los gobiernos han tratado de resolver con la creación de más estructuras y procesos articulen las reglas para una mejor toma de decisiones (Cejudo y Michel, 2015).

Entonces, ¿en dónde son tomadas las decisiones que fomentan o perjudican la coherencia entre los instrumentos de las políticas públicas? para responder a esta pregunta, es preciso mencionar las barreras institucionales como factores que inciden en la coherencia entre los instrumentos de política pública. De acuerdo con Stead (2008) la primera barrera institucional que se debe considerar, y la más importante para fines de este estudio, tiene que ver con el desarrollo de políticas o programas de manera aislada. La cual, genera un bajo nivel de coherencia, tanto en la rendición de cuentas como el cálculo de los efectos de la política; y esto sucede porque se trata de acciones que se realizan dentro de la institución que busca resolver el problema público desde su ámbito. La segunda barrera tiene que ver con las redes formales y la influencia que hay entre los distintos actores involucrados en las políticas de diversos espacios de política.

La falta de coherencia entre estos instrumentos es evitable mediante la consideración de medidas apropiadas que mitiguen los impactos que una política pueda generar sobre otra, con el fin de evitar efectos neutralizadores (Blouin, 2007).

2. LA PRÁCTICA DE LA CESÁREA

La cesárea, como procedimiento quirúrgico, es considerada uno de los avances más importantes de la medicina perinatal contemporánea por el impacto que ha tenido en la disminución de la morbimortalidad materna y perinatal (OMS, 2015; Secretaría de Salud, 2002). El problema surge cuando su práctica se realiza discrecionalmente y responde a intereses ajenos a razones médicas y al bienestar humano (González-Pérez *et al.*, 2011) sin tomar en cuenta los riesgos asociados al procedimiento (Secretaría de Salud, 2002).

En 1985, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que la tasa de cesáreas debería oscilar entre el 10% y 15% del total de partos; porque se evidenció que, si la tasa de cesáreas oscila en ese rango, tiene un impacto en la disminución del número de defunciones maternas y de recién nacidos. Sin embargo, cuando va por encima de este rango, no hay indicios de que mejoren las tasas de mortalidad (OMS, 2015).

La práctica de la cesárea, a nivel poblacional puede tener efectos para la madre y el recién nacido. Los efectos de la práctica de cesáreas en mujeres están asociados a un mayor riesgo de ruptura uterina, inserción anormal de la placenta, embarazos ectópicos, muerte fetal, parto prematuro; los cuales aumentan ante una mayor exposición al procedimiento (Sandall, *et al.* 2018). En los recién nacidos, los efectos de nacer mediante cesárea tienen que ver con una exposición hormonal, física, bacteriana y médica que pueden alterar la fisiología neonatal. Y tienen relación con padecimientos como alergias, asma y alteraciones en el microbiota intestinal. Los efectos a largo plazo aún están en investigación. Algunos estudios encuentran una relación positiva entre el nacimiento mediante cesárea y una mayor incidencia de asma y obesidad durante la niñez (Sandall, *et al.* 2018).

En un estudio realizado por Beltrán *et al.* (2016) en México, sobre la tendencia de la tasa de cesáreas a través de los años, muestran que en 2014 el 18,6% del total de nacimientos a nivel mundial fueron a través de cesáreas con una variación de entre 6% y 27% entre países con diferentes niveles de desarrollo. En América Latina y el Caribe, en promedio, el 40,5% de los nacimientos son a través de cesáreas, lo que la ubica a la región con la mayor tasa de cesáreas a nivel mundial, seguido por Norteamérica con una tasa de cesáreas de 32,3%. Según la información de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018, en México el 46,1% de los partos atendidos fueron por cesárea, lo que ubica al país por encima del promedio mundial, y muy por encima de la recomendación que emite la OMS. Del total, 23,3% de los partos fueron por cesáreas programadas, y los estados con mayor porcentaje de cesáreas programada fueron Tamaulipas (33,3%), Nuevo León (31%) y Ciudad de México (29,1%).

La preferencia por las cesáreas, en detrimento del parto natural, es multicausal. Por un lado, están los factores asociados al estado de salud de la mujer y el producto (Bernal-García y Nahín-Escobedo, 2018). Por otro lado, están los factores asociados a la prestación de los servicios de salud; los médicos y los hos-

pitales (Bernal-García y Nahín-Escobedo, 2018; González-Pérez *et al.*, 2011). Sin embargo, la actitud del médico ante el procedimiento de la cesárea juega un papel fundamental que determina la predisposición de las mujeres sobre la elección de la cesárea como método de nacimiento (Vallejos-Parás *et al.*, 2011). La frecuencia de cesáreas cada vez es mayor y atiende a indicaciones que parecen no justificarse, por ejemplo, la facilidad de la cirugía a la vigilancia (en muchas ocasiones prolongada) del trabajo de parto (Muñoz-Enciso *et al.* 2011).

Algunos estudios (Burns, 1995; Hurst y Summey 1984) encuentran una relación positiva entre la especialización médica y el parto por cesárea. Por ejemplo, si la atención prenatal ha sido brindada por un especialista (obstetra) aumenta la probabilidad de que el nacimiento ocurra por cesárea. De acuerdo con Tussing y Wojtowicz (1993) también existe una relación positiva entre la categoría académica del médico y el parto por cesárea; si un residente es quien atiende el parto es más probable que sea por cesárea, de tal manera que los hospitales donde se realizan residencias médicas de obstetricia tienen mayores tasas de cesárea. Por otra parte, cuestiones relativas al tiempo juegan un papel importante. En el estado de Colima en México, un estudio encuentra que los patrones en la práctica de cesáreas están asociados con factores como días de la semana y los horarios (González *et al.*, 2011). En los hospitales del sector público es más económico realizar partos naturales que una cesárea, pero en cuestión de rapidez y eficiencia la cesárea trae beneficios pues como señala Karen Luna¹ «muchas veces no hay camas, ni médicos suficientes» (The New York Times, 2017).

El Estado mexicano, en atención al problema de las cesáreas en México, ha determinado una serie de acciones en este aspecto. En este caso, el Programa de Acción Específico Salud Materna y Perinatal (2013-2018) del Sistema Nacional de Salud representa la política pública en materia de salud materna y perinatal porque instrumentaliza, a través de estrategias y líneas de acción, las propuestas institucionales y de coordinación en el tema de salud materna y perinatal. El objetivo general del PEA es mejorar la calidad de los servicios de salud, su efectividad, el seguimiento y la rendición de cuentas para disminuir los rezagos de salud que afectan a la población.

De acuerdo con la práctica de la cesárea innecesaria, en este programa en el diagnóstico y la descripción de la problemática se menciona lo siguiente: «en el Sistema de Salud en algunas instituciones se ha observado un incremento por arriba de lo normado [...]. En el 2012 se identificaron instituciones que tenían más del 50 % de la atención de sus nacimientos por cesáreas» (pág. 35). Entre las prioridades del programa se encuentran: garantizar acceso universal, mejorar la calidad de la atención, contar con recursos humanos calificados y generar información estratégica. La reducción de cesáreas innecesarias se instrumentaliza en la prioridad «Mejorar la calidad de la atención» mediante el cumplimiento del Lineamiento Técnico sobre indicación y práctica de la operación cesárea de la Dirección General de Salud Reproductiva de la SSA.

En atención a la problemática, en el Programa, dentro de los objetivos se encuentra el Objetivo Específico 1 «Propiciar el acceso universal de mujeres en etapas pregestacional, embarazo, parto, puerperio y neonatal, a servicios de calidad y respetuosos». El cual, delinea la estrategia 1.1. Incrementar el acceso en las etapas pregestacional, prenatal, parto, puerperio y neonatal a servicios con alta calidad; la cual contiene la línea de acción 1.1.1. Contribuir a mejorar la calidad y seguridad en la atención, con base en evidencia científica y mejores prácticas, eliminando intervenciones nocivas e innecesarias.

2.1. Los congresos médicos como factor que afecta el uso de la cesárea

La realización de congresos médicos es parte de las acciones que hace el Estado en reconocimiento de la existencia de un problema público, en este caso, de asimetría de información y atención a la regulación del ejercicio de la medicina. En muchos países los gobiernos incorporan políticas públicas para asegurar que los especialistas médicos cuenten con certificación y recertificaciones profesionales para mantener actualizado el conocimiento en sus ramos, y para asegurar que quien brinde servicios de este tipo, tenga el perfil apropiado. En el caso mexicano, este proceso de calidad pasa por la asistencia a congresos médicos. Explicamos brevemente.

Anteriormente la certificación de especialidades médicas no era obligatoria, bastaba con la obtención del título de especialidad para ejercer; de tal manera que cualquier médico general tenía la posibilidad de ejercer actividades como especialista con el solo hecho de cursar diplomados o maestrías sobre algún tema

¹ Investigadora jurídica del Grupo de Información en Reproducción Elegida.

relacionado a una especialidad médica; sin contar con la práctica y conocimiento que se adquieren durante la residencia médica.

En el caso de la especialidad médica de ginecología y obstetricia, la certificación tiene el objetivo de demostrar que el especialista cuenta y mantiene la competencia para el ejercicio profesional; la obtención de la certificación analiza y registra la actualización y aprendizaje personal del médico especialista por medio de distintas actividades.

En México, la certificación médica se hizo obligatoria desde el 1 de septiembre de 2011 a través de modificaciones a la Ley General de Salud, específicamente al artículo 272 Bis. El artículo señala:

«para la realización de cualquier procedimiento quirúrgico de especialidad, los profesionales que lo ejerzan además de contar con una cédula que acredite la especialidad, deben contar con un certificado vigente de especialista que acredite la capacidad y la experiencia en la práctica de los procedimientos y técnicas correspondientes en la materia. El cual, deberá ser expedido por el Consejo de la especialidad, estipulado en el artículo 81 de la misma Ley.»

El organismo encargado de expedir los certificados médicos a especialistas en ginecología y obstetricia, así como sus derivados, es el Consejo Mexicano de Ginecología y Obstetricia (CMGO) que cuenta con la declaratoria de idoneidad del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (CONACEM). El cual, tiene el objetivo de vigilar que los Consejos Médicos cumplan con la responsabilidad de discernir quiénes son los especialistas que se han preparado formalmente y cuentan con las facultades y conocimientos necesarios y actualizados para ejercer su profesión.

El proceso de certificación de ésta especialidad consiste en tramitar la certificación y revalidar su vigencia periódicamente. La recertificación puede llevarse a cabo de dos maneras: por puntaje y por realización de examen de vigencia. Durante el primer año de caducidad de la vigencia se requiere un total de 250 puntos para la recertificación, en el segundo año 300 puntos y al tercer año 350. Únicamente es tomado en cuenta el puntaje obtenido en los últimos cinco años. El esquema de incentivos hace que los médicos prefieran mantener la certificación por puntaje, ya que el costo de rechazar esta opción es más alto porque las certificaciones posteriores tendrían que ser por examen. Para la certificación por puntaje, el CMGO cuenta con un listado del tipo de actividades, y el número de puntos que otorga cada uno (ver Tabla 1).

TABLA 1. CONGRESOS EN GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA. TIPOS, ACTIVIDADES Y PUNTAJE QUE OTORGAN

Congreso	Puntaje
Nacional	4 tipos de actividades que van de los 6 a 18 puntos por cada una
Regional	4 tipos de actividades que van de los 6 a 12 puntos por cada una
Estatal	6 tipos de actividades que van de los 4 a 10 puntos por cada una
Mundial	4 tipos de actividades que van de los 4 a 12 puntos por cada una

Fuente: Elaboración propia con datos de la CMGO sobre la Cédula de Vigencia de Certificación.

Para que sea tomado en cuenta el puntaje, cada médico debe presentar la documentación que avale la actividad. El Comité de Vigencia de la CMGO será el encargado de validar que la información presentada sea veraz y completa.

Los congresos son importantes para la vida profesional de los médicos. Con ellos, el personal se actualiza en temas de interés, socializa con pares, conoce destacados investigadores o autores, conoce pares interesados en los mismos temas o líneas de investigación, e intercambia ideas o establecer vínculos de trabajo, entre otros (Elizalde, 2017). En el ámbito de la medicina ginecológica y obstétrica, los congresos son actividades coordinadas y organizadas por la Federación Mexicana de Colegios de Obstetricia y Ginecología (FEMECOG). Está compuesta por 75 colegios y asociaciones, distribuidas en siete regiones en el país y cuenta con poco más de cinco mil miembros. Los congresos nacionales son abiertos a todos los médicos de la especialidad y subespecialidades del país, y los congresos regionales están dirigidos directamente a los interesados de cada estado componente de la región. Por lo general, los congresos tanto nacionales como regionales, tienen una periodicidad anual y el lugar (estado y municipio) de realización cambia. La certifica-

ción, y sobre todo su vigencia, depende en gran medida de la asistencia y participación en los congresos. De tal manera que, para mantener una certificación, existe un gran incentivo para asistir a los congresos médicos de la especialidad.

En resumen, la certificación médica de los especialistas en ginecología y obstetricia soluciona problemas de asimetría de información y regulación por lo que de esta forma la CONACEM y los CMGO coadyuvan con el objetivo del Estado de proteger el derecho a la salud de las personas (Wolpert, 2017). La certificación funge como auxiliar para las autoridades gubernamentales de tener mayor certeza sobre la profesionalización de los médicos que llevan a cabo procedimientos quirúrgicos de especialidad, así como de su capacidad y pericia (Wolpert, 2017). La pregunta es si esta certificación tiene relación directa con el uso discrecional de la cesárea y por tanto de exponer a las mujeres a mayores riesgos de los que son necesarios por interés diferente al bienestar de ellas, que es algo que intenta ser acotado a partir de las líneas de política que señala el Programa de Acción Específica de Salud Materna y Perinatal 2013-2018.

La siguiente sección se encarga de la parte empírica donde la hipótesis se pone a prueba. Como parte de los factores que explican el incremento de las cesáreas en México, aquí se argumenta que parte del problema de la práctica de la cesárea puede explicarse por la falta de coherencia entre instrumentos de política pública. Por tanto, se señala que los congresos para los especialistas en ginecología y obstetricia son motivo para el uso discrecional de la programación de cesáreas. La expectativa empírica es que durante los días previos de los congresos la tasa de cesáreas aumenta; bajo el supuesto de que los médicos programan anticipadamente nacimientos por cesárea para evitar que sucedan durante las fechas del congreso.

3. METODOLOGÍA

El objetivo de este estudio es verificar la relación entre el uso discrecional de la cesárea y la realización de los congresos médicos de ginecología y obstetricia. En términos teóricos, si encontramos esta relación, estaríamos hablando de dos cursos de acción que el Estado dispone pero que el éxito de uno de los cursos tiene efectos inesperados en el otro curso de acción. Para poder responder la pregunta de investigación y poner a prueba la hipótesis y el argumento que guían el estudio, realizamos un proceso metodológico que comprende: los datos, en donde justificamos a detalle la recolección de la información; las variables, en donde explicamos la cómo se integró cada variable y su relevancia; el método, donde justificamos la elección del método de mínimos cuadrados ordinarios para estimar los parámetros del modelo de regresión múltiple.

3.1. Datos

Los datos utilizados para realizar este análisis corresponden a los nacimientos por cesárea y congresos nacionales para médicos especialistas en ginecología y obstetricia en México. Los datos provienen de dos fuentes: el número de nacimientos por cesárea se obtuvo de la base de datos de Certificados de Nacimiento (CdN) de la Secretaría de Salud (SSA)². Las fechas de los congresos corresponden a los organizados anualmente a nivel nacional por la Federación Mexicana de Colegios de Obstetricia y Ginecología (FEMECOG)³.

En México hay dos fuentes de las que se puede extraer información sobre cesáreas. Una es la ENADID, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que provee información pública sobre el porcentaje de cesáreas. Sin embargo, por ser una encuesta especial, tiene un periodo de levantamiento variable por lo que no podrían hacerse inferencias adecuadas sobre el comportamiento de la tasa de cesáreas a través del tiempo.

Para este estudio optamos por los datos de los CdN para el cálculo de la tasa de cesáreas porque los certificados tienen información precisa sobre el tipo procedimiento (cesárea), el momento (día, mes, año y hora) y lugar (estado, municipio, localidad) de cada nacimiento.

En México se celebran distintos tipos de congresos: nacionales, regionales y estatales. Para este estudio tomamos en cuenta las fechas de los congresos médicos en Ginecología y Obstetricia de la FEMECOG porque la asistencia es abierta a todo médico especialista en Ginecología y Obstetricia y subespecialidades

² La base es pública y puede ser consultada en la página de la Dirección General de Información en Salud en el apartado Conocimiento en Salud, subapartado Datos Abiertos y por último en la opción Nacimientos.

³ En el apartado referencias se encuentran las páginas de internet que fueron consultadas para rastrear las fechas de realización de cada congreso nacional del año 2008 al año 2015.

relacionadas, mientras que, a los congresos regionales o estatales, sólo pueden acudir los médicos que corresponden a ese territorio. Otra razón por considerar fue la disponibilidad de la información; las fechas y lugares donde se han llevado a cabo los congresos regionales o estatales durante el periodo de tiempo de análisis no está disponible para todas las regiones.

3.2. Variables

Para correr el modelo de mínimos cuadrados ordinarios, integramos una base de datos de N=93,465 observaciones. Esta base contiene información de la variable dependiente la tasa de cesáreas por día durante un periodo de tiempo del año 2008 al año 2015 para cada una de las entidades federativas de México. Las variables independientes que son los días previos, durante y después de cada congreso anual, y un vector de variables control sobre el año, día, mes, entidad y si la entidad fue o no sede del congreso. El vector tiene la intención de controlar todos los efectos de factores que no se contemplan dentro del modelo.

3.2.1. Variable dependiente

La variable dependiente es el promedio de la tasa de cesáreas; para la construcción de esta variable fue necesario obtener el número total de nacimientos mediante cesárea por día ocurridos entre el año 2008 y el año 2015 en cada una de las 32 entidades federativas, después con información poblacional de la ENADID sobre la cantidad de mujeres en edad reproductiva (15 a 49 años) para el mismo periodo de tiempo para cada entidad, calculamos el promedio de la tasa de cesáreas de la siguiente manera:

$$\text{tasa de cesáreas}_i = (\# \text{ de nacimientos por cesaria}_i / \# \text{ mujeres en edad reproductiva}_i) * 100.000 \text{ mujeres}^4$$

3.2.2 Variables independientes

En los días previos al inicio del congreso, se espera que las tasas de cesáreas aumenten por lo que los médicos se ven en la necesidad de realizar los nacimientos con fecha probable de parto para las fechas del congreso, días antes, con la finalidad de evitar que se comprometa su asistencia al congreso, y también el riesgo de cualquier complicación de parto que no pueda ser atendida por personal capacitado. Para comprobar la hipótesis del estudio, integramos la variable *días previos al congreso*, la cual consiste en un vector de variables dicotómicas, en donde 1 identifica los cinco días previos de cada congreso anual. El valor de 0 identifica las observaciones de todos los demás días del año donde no hay congresos. En promedio en todos los años los congresos duran 5 días, por lo que tomó como referencia el mismo número de días antes del congreso.

Durante los días del congreso es de esperarse que la tasa de cesáreas disminuya porque no todos los médicos ejercen sus actividades normales durante este periodo de tiempo. Sin embargo, sería un error asumir que no ocurren cesáreas durante ese periodo de tiempo porque hay médicos que no asisten a los congresos y llevan a cabo sus labores normales. Por esta razón, el modelo contempla la variable *días del congreso*; que consiste en un vector de variables dicotómicas donde asignamos el valor de 1 a los días en que se llevaron a cabo los congresos y el valor de 0 a todos los demás días del año. En promedio, todos los congresos tienen una duración aproximada de 5 días.

En los días posteriores al congreso, lo esperado es que la tasa de cesáreas regrese a su comportamiento «normales». Para comprobarlo, elaboramos la variable *días después del congreso*; el cual consiste en un vector de variables dicotómicas donde asignamos el valor de 1 a los cinco días posteriores a la finalización de cada congreso anual; y el valor de 0 a los demás días del año. Al igual que los días previos al congreso, tomamos como referencia cinco días.

3.2.3. Variables control

Los controles para el estudio corresponden a variables que contienen información sobre el año al que corresponde la observación, los días de la semana, el mes y entidad federativa al que corresponde cada observación.

⁴ Donde *i* corresponde a la fecha (día, mes y año) de interés.

Incorporamos como variable control un vector de variables *año* con la finalidad de que esta variable capture algún evento o suceso que pueda afectar el comportamiento de la variable dependiente. La intención de agregar el vector de variables *días de la semana* corresponde a los hallazgos encontrados en el estudio de González, *et al.* (2011) sobre la práctica de la cesárea en los hospitales públicos del estado de Colima y en los hospitales públicos del país; entre los principales hallazgos del estudio se encuentra que la práctica de la cesárea aumenta los viernes, sábado y domingo; y en los turnos vespertinos y nocturnos. El vector de variables *meses* se incluyó como control porque los meses en que se llevan a cabo los congresos nacionales de la FEMECOG, por lo general, son de agosto a octubre. El vector de variables *entidad* para que capture las diferencias entre los estados y que esto no afecte el comportamiento de la variable dependiente. Por último, agregamos como variable control un identificador por año de la entidad *sede del congreso*, en donde el valor de 1 se asigna al estado sede y 0 a los demás estados participantes.

3.3. Modelo

Para responder a la pregunta ¿hasta qué punto la realización de congresos médicos de ginecología y obstetricia, como parte de un proceso de certificación médica, se relaciona con la práctica de la cesárea en México, en el marco de una política pública que intenta acotar el uso discrecional de este método? y probar la hipótesis de que durante los días previos a los congresos la tasa de cesáreas aumenta debido a que los médicos programan anticipadamente los nacimientos por cesárea para evitar que estos sucedan durante las fechas de los congresos y pueda comprometerse la asistencia al congreso; decidimos emplear un modelo de regresión múltiple con mínimos cuadrados ordinarios porque se trata de una prueba simple y la interpretación de sus resultados es directa y simple. Además, Wooldridge (2009), propone los análisis de regresión múltiple como los más útiles para explicar la variación de y en función de diversas variables explicativas cuando todo lo demás *ceteris paribus* porque permite controlar de manera explícita muchos otros factores que afectan simultáneamente a la variable dependiente.

El modelo sintético por emplear es el siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 \dots + \beta_k x_k + u.$$

Donde:

- β_0 es el intercepto.
- β_1 mide el cambio en y respecto a x_1 , manteniendo constantes todos los demás factores. En este caso y es la tasa de cesáreas para determinado día en determinado lugar.
- β_2 mide el cambio en y respecto a x_2 , manteniendo constantes todos los demás factores. La X_2 relevante es en realidad un vector que identifica días antes, durante y después del congreso de ginecología y obstetricia.
- β_k mide el cambio en y respecto a x_k , manteniendo constantes todos los demás factores. Este otro vector son los controles para aislar la estimación relevante.
- u término de error.

Con la sustitución de las variables que conforman el estudio, el modelo quedó de la siguiente manera:

- Tasa de cesáreas = $B_0 + B_1$ días antes del congreso + B_2 días del congreso + B_3 días después del congreso + B_4 sede + L_1 año + L_2 día de la semana + L_3 mes + L_4 identidad federativa.

4. RESULTADOS

¿Qué relación existe entre la realización de los congresos médicos nacionales de Ginecología y Obstetricia, con el comportamiento de la tasa de cesáreas en México? La práctica de la cesárea es un problema público de salud que se ve afectado por la incoherencia entre dos políticas que coexisten en un mismo espacio y a pesar de que tienen objetivos particulares diferentes, durante su implementación generan un impacto en la práctica de la cesárea.

Los resultados muestran que controlando por día de la semana, mes, año y entidad federativa las variables relativas a los días previos al congreso médico, los coeficientes tienen dirección esperada y varios de ellos con magnitud estadísticamente significativa. Además, los datos están bien ajustados al modelo teórico al contar con una r^2 de 0,864.

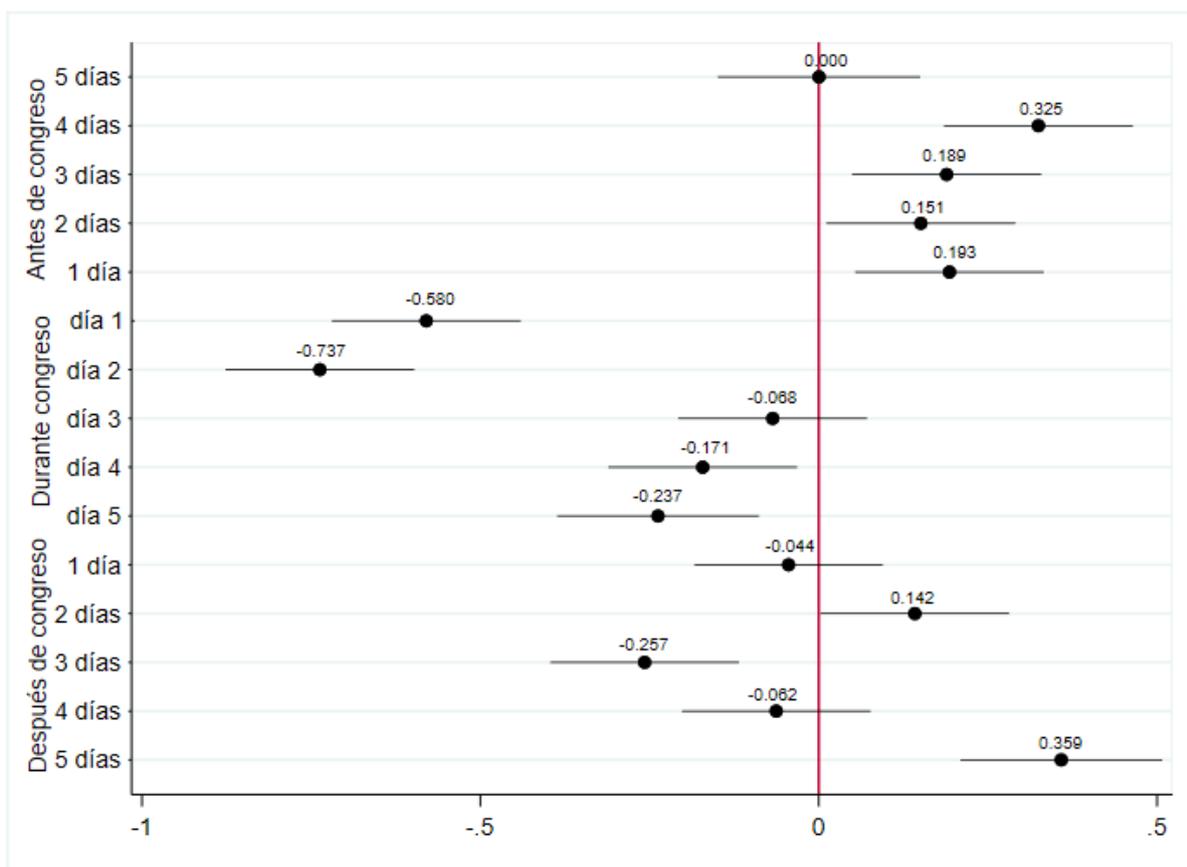
La gráfica 1 es útil para visualizar el impacto y la magnitud de los congresos en las tasas de cesáreas, pero los resultados estadísticos se muestran puntualmente en la tabla 2. Se analiza el movimiento en la tasa en tres grupos de datos; antes del congreso, durante el congreso y después del congreso. El grupo base para la comparación en esta estimación son los días que están fuera de las categorías antes mencionadas.

Los resultados son los siguientes. Primero, los días previos al congreso registran un incremento en la tasa de cesáreas. Estos coeficientes son estadísticamente significativos al 99 % y 95 % a excepción del quinto día antes del congreso; cinco días antes la tasa aumenta 0,0458 % respecto a los demás días, sin embargo, la estimación no es significativa. El crecimiento en la tasa aumenta en el cuarto día previo al congreso (32,5%), para el tercer día aumenta 18,9%, para el segundo día 15,1% y un día antes 19,3%.

Segundo, durante los días de congreso, el impacto es negativo; la tasa de cesáreas disminuye. Las estimaciones para este bloque de días son significativas al 99 % y 95 % a excepción del tercer día de congreso; y sugieren que el primer día de congreso la tasa de cesáreas disminuye 58 %, el segundo día disminuye 73,7 %, el cuarto día 6,8% y el quinto día 23,7% en comparación con los días que están fuera de estas categorías.

Tercero, las estimaciones relacionadas a los días posteriores al congreso muestran un patrón distinto a los días previos y los días que dura congreso. En este bloque de días hay impactos tanto positivos (aumento) como negativos (disminución) en la tasa de cesáreas. Sin embargo, el impacto de algunas estimaciones carece de significatividad estadística, por ejemplo, el primer y cuarto día. El segundo día posterior al congreso es significativo al 95 % y la tasa de cesáreas aumenta en 14,2% respecto a los días fuera del bloque de análisis. El tercer día es estadísticamente significativo e implica un aumento del 25,7% en la tasa de cesáreas; el quinto día también es estadísticamente significativo e implica un aumento de 35,9% en la tasa de cesáreas. El comportamiento de la tasa de cesáreas en este bloque de días puede atribuirse a los demás factores relacionados con la tasa de cesáreas que quedan fuera del estudio, lo cual da soporte a la hipótesis y el argumento del estudio.

GRÁFICA 1. ESTIMADORES DÍAS ANTES, DURANTE Y DESPUÉS DEL CONGRESO



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la variable sede de congreso, la tasa de cesáreas aumenta 30,2% con nivel de significatividad estadística de 99%.

Sobre las variables control año, todos son significativos al 99%, en esta categoría el año base es 2008. Los controles relacionados a los meses del año, al igual fueron significativos al 95 y 99 por ciento, enero es el mes base por lo que los estimadores de este vector tienen que interpretarse en comparación con enero. Algo que cabe resaltar es que los meses durante los que los congresos son llevados a cabo regularmente son agosto-noviembre, el impacto de los estimadores de estos mismos meses es más alto en la tasa de cesáreas en comparación con los otros meses, sin embargo, las estimaciones arriba ya son controladas por este hecho. Lo robustece el sustento sobre el cual tiene como base el argumento principal de la investigación, que los congresos médicos como mecanismo de capacitación y actualización del personal médico tiene un efecto aumentativo en la tasa de cesáreas.

En el vector días de la semana, todos son significativos al 99% y el día de comparación es el domingo, sin embargo, el patrón que aquí se encuentra con los estimadores es que el sábado es el día que tiene un menor impacto en la tasa de cesáreas en comparación con el domingo. El vector de entidades federativas se incorporó dentro de la ecuación de manera desglosada para identificar efectos de corte institucional o idiosincrático –nivel estado–. Sin embargo, se encuentra que todos los estados son significativos al 95 y 99 por ciento. En la tabla 2 se encuentran los valores estimados para cada una de las variables independientes y se especifica el uso de controles. En el apartado de Anexos se encuentra la tabla completa.

TABLA 2. ESPECIFICACIONES DE REGRESIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

	Variables	Valores y grados de significancia
Días antes del congreso	5 días	0,000458
		(0,0763)
	4 días	0,325***
		(0,0713)
	3 días	0,189***
		(0,0714)
	2 días	0,151**
		(0,0713)
	1 día	0,193***
		(0,0711)
Días de congreso	1 día	-0,580***
		(0,0712)
	2 día	-0,737***
		(0,0712)
	3 día	-0,0680
		(0,0712)
	4 día	-0,171**
		(0,0712)
	5 día	-0,237***
		(0,0761)

Después de congreso	1 día	-0,0444
		(0,0710)
	2 día	0,142**
		(0,0711)
	3 día	-0,257***
		(0,0711)
	4 día	-0,0627
		(0,0711)
	5 día	0,359***
		(0,0761)
Sede congreso (0,0223)		0,302***
Años		Sí
Meses		Sí
Días de la semana		Sí
Entidades federativas		Sí
Constante (0,0275)		3,611***
N		93,495
R-cuadrada		0,864

Errores estándar entre paréntesis. Coeficientes significativos al *** 1%, ** 5%, * 10%.

Categorías referencia entidad federativa Aguascalientes.

Fuente: Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN

Las políticas públicas son acciones del gobierno para dar solución a problemas públicos, sin embargo, en la práctica gran parte de estas acciones se contraponen y tienen resultados no esperados (Cejudo y Michel, 2016; Howlett y Rayner, 2007). Lo anterior, puede deberse a que durante el proceso de elaboración de una política pública gran parte del esfuerzo está encaminado en que la política sea armoniosa respecto a la teoría que le da origen (Meza, 2018), los procesos y las estructuras (Christensen y Laegreid, 2008; Peters, 2004; Pollitt, 2003); y se deja fuera del diseño el análisis que tome en cuenta la manera en que la política entrará y formará parte de un grupo de políticas (Cejudo y Michel, 2016).

Los instrumentos de evaluación de las políticas públicas más utilizados tienden a evaluar la lógica causal de una política pública, pero nada pueden hacer para garantizar la coherencia entre un grupo de políticas públicas (Cejudo y Michel, 2016). En la actualidad, no existen instrumentos que permitan identificar o lograr coherencia entre políticas públicas; existen mecanismos de gestión que pasan el análisis individual de una política, pero son insuficientes para observar la coherencia externa. Generalmente, se cae en el error de considerar que los mecanismos de planeación o alineación, coordinación, monitoreo y evaluación garantizan la idealidad de una política pública (Cejudo y Michel, 2016).

En este artículo se muestra como la práctica de la cesárea, independientemente de otras causas, es influenciada por la ejecución de otras acciones de política como los congresos médicos. Esta conclusión no tiene la intención de poner la atención sobre los médicos y las personas que recurren a esta práctica, en realidad se trata de una serie de incentivos sistémicos que les obliga o fuerza a realizar esta práctica.

Los resultados anteriores sugieren que un factor importante en el estudio del comportamiento de la tasa de cesáreas son los congresos nacionales de Médicos en Ginecología y Obstetricia. En primer lugar, en los días previos a los congresos se encontró que parte del aumento de la tasa de cesáreas sí está relacionado con la asistencia de los médicos al congreso. Lo cual nos permite inferir que los médicos se ven «en la necesidad» de atender el mayor número de nacimientos posibles para que durante su ausencia no exista complicación alguna, aun cuando esto implica elegir el método de nacimiento que más se adecue a su agenda y no las necesidades de la paciente. Lo anterior, puede ser más evidente en los hospitales privados porque las mujeres pueden elegir el tipo de nacimiento que desea experimentar, y es vulnerable a ser más influenciado de que se realice una cesárea aun cuando esta no es necesaria.

Respecto a los días en los que se lleva a cabo el congreso, los resultados muestran que la tasa de cesáreas disminuye. Esto puede atribuirse a que las cesáreas no son única y exclusivamente practicadas por un médico especialista en ginecología y obstetricia; sino que también por los médicos residentes de esta especialidad, que, aunque aún no cuentan con licencia para ejercer este procedimiento cuentan con conocimientos suficientes para actuar en casos extraordinarios y de urgencia. Asimismo, también puede atribuirse a que no todos los ginecólogos y obstetras acuden anualmente a los congresos nacionales.

Resaltamos algunas limitantes de esta investigación. Al ceñir la investigación a un marco teórico de coherencia entre instrumentos de política pública, el estudio estuvo enfocado en encontrar una relación directa entre las variables de interés: la tasa de cesáreas y las fechas en que se realizan los congresos nacionales de ginecología y obstetricia. También se dejaron fuera factores importantes relacionados a la práctica de la cesárea. Otro aspecto relevante es que los resultados se verían afectados si el número de nacimientos cambia de manera condicionada a las fechas del congreso. No tenemos una explicación teórica para sostener este supuesto. Sin embargo, dado que los congresos son celebrados en diferentes fechas, y el análisis se hizo con datos de varios años, este supuesto condicionado tendría, en el mejor de los casos, una contribución mitigada en los resultados obtenidos.

Respecto con la demanda del servicio, en futuras investigaciones sería interesante agregar variables sobre los aspectos económicos y sociales de las mujeres. Sobre la oferta de los servicios de salud, habría que considerar factores de calidad y cantidad de los servicios de salud, tanto públicos como privados; las características geográficas y demográficas de cada una de las entidades federativas, y las razones detrás de que los médicos especialistas en ginecología y obstetricia prefieran practicar una cesárea en lugar de un parto natural.

Lo anterior ayudaría a entender mejor el mecanismo del fenómeno develado, por ejemplo, las capacidades locales u hospitalarias podrían incrementar o disminuir el uso de cesárea aun cuando el especialista se encuentre fuera. En estudios posteriores pueden retomarse este tipo de variables explicativas en el modelo y de esta manera presentar resultados más robustos que puedan afirmar o revocar el argumento e hipótesis que se propusieron en esta investigación.

6. CONCLUSIONES

En este estudio demostramos la importancia que tiene atender la coherencia externa entre políticas públicas. Revisamos el caso de la práctica de la cesárea y la realización de los congresos de ginecología y obstetricia en México. Los hallazgos sugieren que dos instrumentos de política de salud en México se contraponen de forma que los resultados de uno afectan el cumplimiento de otro. Revisamos la incoherencia entre dos instrumentos de política pública, el Programa de Acción Específico de Salud Materna y Perinatal (2013-2018) del Sistema Nacional de Salud y la certificación de los médicos especialistas de Ginecología y Obstetricia del Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas (CONACEM) y los Consejos Médicos de Especialidades.

Sostenemos el argumento de que parte del problema en el uso discrecional de la práctica de la cesárea en México se puede apreciar ante la falta de coherencia existente entre instrumentos de política pública, en este caso, la asistencia a congresos médicos de ginecología y obstetricia.

La hipótesis que durante los días previos a los congresos la tasa de cesáreas aumenta, debido a que los médicos pueden programar anticipadamente nacimientos por cesárea para evitar que estos sucedan durante las fechas de los congresos y esto pueda comprometer su asistencia. Esto nos permite entender el uso discrecional de las cesáreas en México, en este caso provocado por la falta de coherencia entre políti-

cas públicas. Analizamos la práctica en el uso de la cesárea tomando en cuenta la tasa de cesáreas antes, durante y después de los congresos. Los resultados señalan que los días previos al congreso registran un incremento en la tasa de cesáreas.

Estos resultados señalan la urgencia que tiene voltear a ver la coherencia entre políticas públicas en lo general, pero en lo particular, con la importancia de la práctica de las cesáreas. Actualmente la práctica de la cesárea es un tema que está tomando fuerza a nivel mundial porque se ha convertido en un problema de salud pública por el uso excesivo que se le ha dado en los últimos años.

El estudio ofrece implicaciones de política pública muy puntuales para el caso de las cesáreas, pero también para el análisis general de las políticas públicas. En lo particular, el estudio identifica un factor que incide en el uso discrecional de la cesárea como método de nacimiento; y deja entre ver que además de los factores de elección de este método asociados a la madre, factores no tan visibles relacionados con los médicos como la necesidad de asistir a congreso médicos de especialidad, tienen un papel importante en la elección del método de nacimiento en México.

El estudio pone sobre la mesa la necesidad de actualizar los planes de estudio de las instituciones educativas de formación de pregrado y posgrado para incorporar propuestas de procedimientos de nacimiento alternativos al uso de la cesárea. En México, el papel que desempeñan los médicos pasantes en servicio social y los médicos residentes es fundamental para los servicios de salud, la capacitación durante la formación académica para la atención del embarazo, parto y posparto, la identificación temprana de sus complicaciones y el conocimiento del tratamiento correspondiente son factores esenciales para la reducción de la práctica de la cesárea.

Lo anterior aunado a replantear diversas modalidades de acceso a capacitación especializada y certificación más allá de la asistencia física a congresos. Este elemento ha retomado fuerza recientemente a partir del uso de nuevas tecnologías para la educación y la divulgación de ciencia a distancia.

En lo general, el estudio identifica la necesidad de que los encargados de elaborar las políticas públicas (*policy makers*) durante el diseño sean conscientes de que los resultados de una política pública afectan los de otra; y que el éxito, más allá de la una buena lógica causal, depende del desempeño de otras políticas públicas.

Las propuestas de política pública sobre coherencia externa son dos. La primera tiene que ver con la necesidad de que durante el diseño de toda política pública se considere como parte del proceso el análisis de coherencia externa entre la política pública y otras políticas públicas relacionadas para una mejor comprensión de la sinergia entre ellas. La segunda propuesta muestra la necesidad de prestar atención al estudio de coherencia entre políticas públicas, con la finalidad de aumentar el conocimiento sobre este tema poco explorado aún y cuando su estudio y comprensión, podría implicar la solución a algunos problemas sobre la implementación y los resultados de las políticas públicas.

ANEXO 1. ESPECIFICACIONES DE REGRESIÓN POR MÍNIMOS CUADRADOS ORDINARIOS

Variable	Todas variables y categorías
Antes del congreso	
5 días	0,000458
	(0,0763)
4 días	0,325***
	(0,0713)
3 días	0,189***
	(0,0714)
2 días	0,151**
	(0,0713)

1 día	0,193***
	(0,0711)
Del congreso	
1 día	-0,580***
	(0,0712)
2 día	-0,737***
	(0,0712)
3 día	-0,0680
	(0,0712)
4 día	-0,171**
	(0,0712)
5 día	-0,237***
	(0,0761)
Después del congreso	
1 día	-0,0444
	(0,0710)
2 día	0,142**
	(0,0711)
3 día	-0,257***
	(0,0711)
4 día	-0,0627
	(0,0711)
5 día	0,359***
	(0,0761)
Sede congreso	0,302***
	(0,0223)
Años	
2009	0,224***
	(0,0147)
2010	0,276***
	(0,0147)
2011	0,381***
	(0,0147)
2012	0,445***
	(0,0147)
2013	0,441***
	(0,0147)

2014	0,387***
	(0,0147)
2015	0,196***
	(0,0147)
Meses	
Febrero	-0,0666***
	(0,0183)
Marzo	0,0658***
	(0,0179)
Abril	-0,00736
	(0,0180)
Mayo	0,0537***
	(0,0179)
Junio	0,122***
	(0,0180)
Julio	0,332***
	(0,0179)
Agosto	0,602***
	(0,0179)
Septiembre	0,855***
	(0,0180)
Octubre	0,601***
	(0,0186)
Noviembre	0,284***
	(0,0183)
Diciembre	0,0335*
	(0,0179)
Días semana	
Lunes	1,656***
	(0,0139)
Martes	1,980***
	(0,0139)
Miércoles	1,947***
	(0,0139)
Jueves	1,925***
	(0,0139)

Viernes	1,891***
	(0,0139)
Sábado	0,810***
	(0,0139)
Entidades federativas	
Baja California	-1,620***
	(0,0296)
Baja California Sur	-0,729***
	(0,0294)
Campeche	-1,398***
	(0,0294)
Chiapas	-0,183***
	(0,0294)
Chihuahua	13,29***
	(0,0295)
Coahuila	-2,946***
	(0,0294)
Colima	-4,597***
	(0,0294)
Ciudad de México	-1,069***
	(0,0295)
Durango	-1,752***
	(0,0294)
Guanajuato	-0,361***
	(0,0294)
Guerrero	-2,278***
	(0,0295)
Hidalgo	-0,837***
	(0,0294)
Jalisco	-0,552***
	(0,0295)
Edo. México	-1,255***
	(0,0294)
Michoacán	-1,055***
	(0,0294)
Morelos	-0,992***
	(0,0294)

Nayarit	-2,715***
	(0,0294)
Nuevo León	-0,559***
	(0,0295)
Oaxaca	-1,754***
	(0,0294)
Puebla	-0,479***
	(0,0294)
Querétaro	-0,151***
	(0,0294)
Quintana Roo	-1,316***
	(0,0295)
San Luis Potosí	-2,503***
	(0,0294)
Sinaloa	-0,616***
	(0,0294)
Sonora	-1,328***
	(0,0294)
Tabasco	-0,132***
	(0,0294)
Tamaulipas	-0,486***
	(0,0294)
Tlaxcala	-0,239***
	(0,0294)
Veracruz	-1,981***
	(0,0295)
Yucatán	-0,599***
	(0,0294)
Zacatecas	-2,281***
	(0,0294)
Constante	3,611***
	(0,0275)
N	93,495
R-cuadrada	0,864

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUILAR, L. F. (2009): "Marco para el análisis de las políticas públicas", en MARIÑEZ, F. y GARZA, V. (coords.): *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, págs. 11-33. México: Miguel Ángel Porrúa.
- BELTRÁN, A. P.; YE, J.; MOLLER, A.-B.; ZHANG, J.; GÜLMEZOGLU, A. M.; TORLONI, M.^a R. (2016): "The Increasing Trend in Caesarean Section Rates: Global, Regional and National Estimates: 1990-2014", en *PLoS ONE*, vol. 11, núm. 2, e0148343. DOI: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0148343>.

- BERNAL-GARCÍA C.; NAHÍN-ESCOBEDO, C. C. (2018): “Cesárea: situación actual y factores asociados en México”, en *Salud Quintana Roo*, vol. 11, núm. 40, págs. 28-33. URL: <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=92469>.
- BLOUIN, C. (2007): “Trade Policy and Health: From Conflicting Interests to Policy Coherence”, en *Bulletin of the World Health Organization*, vol. 85, núm. 3, págs. 169-173. DOI: <https://doi.org/10.2471/blt.06.037413>.
- BURNS, L. R.; GELLER, S. E.; WHOLEY, D. R. (1995): “The effect of physician factors on the caesarean decision”, en *Medical Care*, vol. 33, núm. 4, págs. 365-382. <https://doi.org/10.1097/00005650-199504000-00004>.
- CEJUDO, G. M.; MICHEL, C. L. (2017): “Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration”, en *Policy Sciences*, vol. 50, págs. 745-767. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>.
- CEJUDO, G. M.; MICHEL, C. L. (2016): “Coherencia y Políticas Públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 25, núm. 1, págs. 3-31. DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v25i1.149>.
- CEJUDO, G. M.; MICHEL, C. L. (2015): “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, págs. 33-64. URL: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/063-octubre-2015/Cejudo.pdf>.
- CHRISTENSEN, T.; LÆGREID, P. (2008): “The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case”, en *Public Organization Review*, vol. 8, núm. 2, págs. 97-116. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11115-008-0058-3>.
- CROWLEY, K.; HEAD, B. W. (2017): “The enduring challenge of «wicked problems»: revisiting Rittel and Webber”, en *Policy Sciences*, vol. 50, núm. 4, págs. 539-547. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9302-4>.
- COMITÉ NORMATIVO NACIONAL DE CONSEJOS DE ESPECIALIDADES MÉDICAS A. C. (CONACEM) (2017): *Reglamento de Idoneidad*. Revisado en septiembre 2017. URL: <https://conacem.org.mx/index.php/marco-juridico/reglamento>.
- CONSEJO MEXICANO DE GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA A. C. (CMGO) (2017): *Estatutos de la Asociación*. Revisado en septiembre 2017. URL: https://cmgo.org.mx/assets/estatutos_cmgo_2020.pdf.
- CONSEJO MEXICANO DE GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA A. C. (CMGO) (2017): *Examen de certificación*. Revisado en septiembre 2017. URL: <https://www.cmgo.org.mx/certificacion.html>.
- CONSEJO MEXICANO DE GINECOLOGÍA Y OBSTETRICIA A. C. (CMGO) (2017): *Cedula de Vigencia de Certificación*. Revisado en septiembre 2017. URL: https://cmgo.org.mx/assets/cedula_vigencia_certificacion_2019.pdf.
- ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2015): “Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos a los que se sujetarán el Comité Normativo Nacional de Consejos de Especialidades Médicas y los Consejos de Especialidades Médicas a los que se refiere el art. 81 de la Ley General de Salud”, en *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 2015. Revisado en enero 2018. URL: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386686&fecha=25/03/2015.
- DIRECCIÓN GENERAL DE INFORMACIÓN EN SALUD DE MÉXICO (2017): *Datos Abiertos-Nacimientos*. Revisado en julio 2017. URL: http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/basesdedatos/da_nacimientos_gobmx.html.
- ELIZALDE GONZÁLEZ, J. J. (2017): “Congresos médicos. La importancia de participar”, en *Medicina Crítica*, vol. 31, núm. 6, págs. 318-319. URL: <https://www.medigraphic.com/pdfs/medcri/ti-2017/ti176a.pdf>.
- FEDERACIÓN MEXICANA DE COLEGIOS DE OBSTETRICIA Y GINECOLOGÍA A. C. (FEMECOG) (2017): *Inicio*. Revisado en septiembre 2017. URL: <https://femecog.org.mx/>.
- GONZÁLEZ-PÉREZ, G. J.; GUADALUPE VEGA, M.^a; CABRERA, C. (2011): “Factores socio epidemiológicos y de la organización de los servicios de salud asociados a la operación cesárea”, en GONZÁLEZ-PÉREZ, G. J.; GUADALUPE VEGA, M.^a; CABRERA, C.: *Cesáreas en México: aspectos sociales, económicos y epidemiológicos*. México: Universidad de Guadalajara.
- HEAD, B. W.; ALFORD, J. (2013): “Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management”, en *Administration & Society*, vol. 47, núm. 6, págs. 711-739. DOI: <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>.
- HOWLETT, M.; RAYNER, J. (2007): “Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in «New Governance Arrangements»”, en *Policy and Society*, vol. 26, núm. 4, págs. 1-18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2).
- HURST, M. y SUMMEY, P. (1984): “Childbirth and social class: The case cesarean delivery”, en *Social Science and Medicine*, vol. 18, núm. 8, págs. 621-631. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(84\)90290-9](https://doi.org/10.1016/0277-9536(84)90290-9).
- INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (INEGI) (2018): *Comunicado de Prensa núm. 244/19 de la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID) 2018*. Revisado en mayo 2019. URL: <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/EstSociodemo/ENADID2018.pdf>.
- MUÑOZ-ENCISO J. M.; ROSALES-AUJANG, E.; DOMÍNGUEZ-PONCE, G.; SERRANO-DÍAZ C. (2011): “Operación cesárea: ¿Indicación justificante o preocupación justificada?”, en *Ginecología y Obstetricia de México*, vol. 79, núm. 2, págs. 67-74. URL: <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=28187>.
- JUÁREZ, J. (2017): “Una epidemia de cesáreas innecesarias en México”, en *The New York Times*. Consultado en septiembre 2017. URL: <https://www.nytimes.com/es/2017/08/28/una-epidemia-de-cesareas-innecesarias-en-mexico/?smid=tw-share-es>.

- MAY, P. J.; SAPOTICHNE, J.; WORKMAN, S. (2006): "Policy Coherence and Policy Domains", en *The Policy Studies Journal*, vol. 34, núm. 3, págs. 381-403. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>.
- MEZA, O. (2018): "Del plato a la boca se cae la sopa: evaluación de la consistencia en las intervenciones públicas subnacionales", en BALLEZCÁ, M. (ed.): *Evaluación de Políticas Subnacionales en México: Evalúa Jalisco*, págs. 287-309. Guadalajara: Gobierno de Jalisco y Colegio de Jalisco.
- MEZA, O.; GUERRA E.; CORONA, G. (2018): "Las Políticas de Drogas y el Estado: Una aproximación para una política de mitigación de riesgos", en *Boletín de Análisis Político-Institucional Diciembre*, núm. 18, págs. 19-29.
- NEWMAN, J.; HEAD, B. W. (2017): "Wicked tendencies in policy problems: Rethinking the distinction between social and technical problems", en *Policy and Society*, vol. 36, núm. 3, págs. 414-429. DOI: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361635>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y HUMAN REPRODUCTIVE PROGRAMME (2015): *Declaración de la OMS sobre la tasa de cesáreas. Resumen ejecutivo*. Revisado en septiembre 2017. URL: http://www.who.int/reproductivehealth/publications/maternal_perinatal_health/cs-statement/es/.
- PETERS, G. B. (1998): "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", en *Public Administration*, vol. 76, núm. 1, págs. 295-311. DOI: <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>.
- PETERS, G. B. (2004): *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- POLLIT, C. (2003): "Joined up government: a survey", en *Political Studies Review*, vol. 1, núm. 1, págs. 34-49. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004>.
- RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. M. (1973): "Dilemmas in a general theory of planning", en *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 1.973, págs. 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>.
- SANDALL, J.; TRIBE, R.; AVERY, L.; MOLA, G.; VISSER, G.; HOMER, C.; GIBBONS, D.; KELLY, N.; POWELL, H.; KIDANTO, H.; TAYLOR, P.; TEMMERMAN, M. (2018): "Short-term and long term effects of caesarean section on the health of women and children", en *The Lancet*, vol. 392, núm. 10.155, págs. 1.349-1.357. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31930-5](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31930-5).
- SECRETARÍA DE SALUD (SSA) (2002): *Cesárea segura. Lineamiento técnico*. Revisado en septiembre 2017. URL: <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/documentos/DOCSAL7101.pdf>.
- STEAD, D. (2008): "Institutional aspects of integrating transport, environment and health policies", en *Transport Policy*, vol. 15, núm. 3, págs. 139-148. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2007.12.001>.
- TUSSING, A. D.; WOJTOWICZ, M. A. (1993): "The effect of physician characteristics on clinical behavior: Cesarean section in New York State", en *Social Science and Medicine*, vol. 37, núm. 10, págs. 1.251-1.260. [https://doi.org/10.1016/0277-9536\(93\)90336-3](https://doi.org/10.1016/0277-9536(93)90336-3).
- VALLEJOS-PARÁS A.; ESPINO-Y-SOSA, S.; RUIZ-SÁNCHEZ, J.; DURÁN-ARENAS, L. (2011): "Tendencias y factores asociados a cesáreas en México: validación de un instrumento", en *Perinatología y Reproducción Humana*, vol. 25, núm. 4, págs. 212-218.
- WOLPERT, E. (2017): "La certificación médica", en *Memoria simposio CONAMED. La Constitución y la Salud*, vol. 5, núm. 5, págs. 1-14.
- WOOLDRIDGE, J. M. (2009): "Análisis de regresión múltiple", en WOOLDRIDGE, J. M. (coord.): *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*, págs. 73-112. México: Cengage Learning.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 11-02-2020
Modificado: 12-04-2020
Aceptado: 13-04-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10776>
Páginas: 44-62

Las leyes de transparencia como vector de la ciudadanía: estudio comparativo de Brasil y España

Transparency laws as a vector of citizenship: a comparative study of Brazil and Spain

Beatriz Cristina Cari
Universidad de São Paulo (Brasil)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9766-8047>
beatriz.cari@alumni.usp.br

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Gestión de Políticas Públicas por la Universidad de São Paulo, con doble grado en Gestión y Dirección Pública por la Universidad de Vigo. Estudiante investigadora de las temáticas de Administración Pública con énfasis en Políticas Públicas y transparencia.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo analizar la aplicación de las leyes de transparencia de Brasil y España, en una perspectiva comparada, buscando conocer qué mecanismos alojados en estas webs facilitan el acceso de la ciudadanía a la información y comprobar, al mismo tiempo, el grado de aplicación de las leyes de transparencia.

Por ello, el tipo de investigación elegida es la descriptiva con abordaje comparativa, y como procedimiento fueron empleados test de usabilidad en los sitios institucionales de transparencia de Brasil y España. En estos test, se evaluaron criterios como usabilidad técnica, información, comunicación y servicios. También se realizó un levantamiento bibliográfico, a través del método de investigación documental, con la intención de provocar una reflexión acerca del objeto estudiado. A partir del análisis preliminar de las bibliografías básicas en el transcurso de este trabajo, se pudo observar que existe relación entre transparencia y ciudadanía, y entender este fenómeno es importante para comprender que las herramientas facilitadoras de transparencia son capaces de influir en las prácticas de un buen gobierno.

PALABRAS CLAVE

Transparencia; ciudadanía; información; gobierno abierto; buen gobierno.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the application of the transparency laws of Brazil and Spain in a comparative perspective, seeking to know what mechanisms housed in these websites facilitate the access of the citizens to the information and to check, at the same time, the degree of application of transparency laws.

Therefore, the type of research chosen is descriptive with a comparative approach, and as a procedure used usability tests on the institutional transparency sites of Brazil and Spain. In these tests, were evaluated criteria such as technical usability, information, communication and services. We also used the bibliographic, with the documentary research method with the intention of provoking a reflection about the object studied. From the preliminary analysis of the basic bibliographies during this paper, it could

be observed that there is a relationship between transparency and citizenship, and understanding this phenomenon is important to understand if the tools that facilitate transparency are capable of influencing the practices of good governance.

KEYWORDS

Transparency; citizenship; information; open government; good governance.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. ESTADO DEL ARTE SOBRE CIUDADANÍA, TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO. 2. BREVE PASAJE HISTÓRICO POR LOS PROYECTOS DE TRANSPARENCIA. 2.1. PROYECTO DE TRANSPARENCIA EN BRASIL. 2.2. PROYECTO DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 5. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS COMPARATIVO. 6. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La idea de transparencia política, está asociada a un fenómeno que fue socialmente construido y que es consecuencia de las relaciones entre los diversos actores, que posee representantes en el ámbito del Estado y en el campo de la sociedad. Esta perspectiva, encuentra la orientación a través de la presuposición sociológica de que las necesidades y los valores sociales se construyen y reconstruyen a través de la dinámica social, que está marcada por la voluntad y el juicio que rigen el comportamiento social, el cual camina en armonía con los procesos históricos que configuran a las sociedades y sus grupos. Porque las necesidades no son homogéneas, tampoco preestablecidas. Al contrario: ellas son plurales y expresan cambios que ocurren política y culturalmente (Figueiredo, 1989 citado por Barros, 2015: 343).

Debray (1994, citado por Barros, 2015: 343) apunta como ejemplo que no siempre la transparencia política¹ fue juzgada como una necesidad social, sino que hubo un período donde se defendía el secreto de las informaciones políticas, de las acciones del Estado y de sus instituciones. Esto refuerza la idea sociológica de que el motivo que orienta la actuación social está en constante mutación, variando de acuerdo con el contexto histórico y con cada sociedad.

En la actualidad, un indicador de garantía de la ciudadanía es el derecho a la información, tener acceso a la información pública de manera amplia y así ejercer su derecho. Dentro de esta perspectiva, se encuentra el derecho a la información gubernamental y el papel del régimen jurídico, en este contexto, es orientar las relaciones entre Estado y Sociedad, institucionalizando las variadas estructuras informacionales. En ese proceso, las demandas por transparencia y participación del ciudadano en el control social de las actividades del Estado, ganan evidencia en la agenda política y en el nuevo modelo de gestión de la información (Jardim, 2012: 2).

Para Evangelista (2010: 7) es en función de la transparencia que la gestión pública debe permearse, teniendo los gestores públicos el papel de informar a los ciudadanos sobre el resultado de sus acciones en favor de la sociedad. Además, deben considerar las demandas del mundo moderno y globalizado, que exigen cada vez más informaciones, en mayor cantidad y calidad, más sofisticadas y precisas sobre los ejercicios de los gobiernos, el impacto social y económico alcanzado. Es una demanda que surge de diversos sectores: del mercado, de los inversores, de la población en general e incluso de los gobernantes, que requieren datos que posibiliten el control, la evaluación y reestructuración de sus políticas, por lo que, para ellos, se hacen necesarias informaciones eficientes y seguras.

En ese contexto, el modelo de transparencia activa², se está convirtiendo, cada vez más, en un proceso común en la administración pública. Además, la divulgación proactiva de informaciones de interés público, al mismo tiempo de facilitar el acceso del público en general, reduce costos con la prestación de información, al evitar la acumulación de solicitudes sobre temas parecidos.

¹ Se refiere a la divulgación de informaciones a respecto de los actos de los poderes públicos y la gestión pública.

² Se refiere aquella información cuya divulgación ocurre por iniciativa del poder público, siendo publicada por obligaciones legales o no, y que está a disposición independientemente de los requerimientos.

Para Santos *et al.* (2017: 50), la aplicación de las leyes de transparencia es un fenómeno que hace efectiva la democracia, pues es capaz de asegurar el derecho de acceso a las informaciones públicas y producidas por el Estado. Esto posibilita a los ciudadanos, la fiscalización y el control del gasto público, y puede, incluso, evitar casos de corrupción. Así, la transparencia es un medio de garantizar al ciudadano mayor participación en los procesos de decisiones, mejorar la legitimidad, la eficacia y la responsabilización de los gestores públicos, lo que deviene en un mayor respeto a las instituciones democráticas y a los derechos.

La ciudadanía carece de un espacio de diálogo y construcción cívica de derechos: para esto cuenta con la participación de diversas instituciones, además de las estatales, de medios eficientes de acceso a la información, y de libertad de expresión y pensamiento para construir sus opiniones, sus pensamientos y expresarlos de manera tal que, contribuyan en las deliberaciones públicas (Vasconcelos Neto, 2015: 9).

Así, teniendo en cuenta este contexto de cambio social y el surgimiento de la pauta de la transparencia, bajo la perspectiva del acceso a la información, como un mecanismo que posibilita la práctica de la ciudadanía y el control social, el foco del presente trabajo está orientado a comprender la usabilidad y facilidad de navegación en los portales de transparencia.

En el contexto de estos portales web, analizaremos la usabilidad como herramienta facilitadora de la transparencia capaz viabilizar acciones del Estado, en lo que se refiere al «buen gobierno». El objetivo es analizar la aplicación de las leyes de transparencia de Brasil y España, en una perspectiva comparada. Lo que queremos es analizar el nivel de usabilidad de los sitios institucionales de los gobiernos de Brasil y España con el propósito de conocer, qué mecanismos alojados en estas webs facilitan el acceso de la ciudadanía a la información y comprobar, al mismo tiempo, el grado de aplicación de las leyes de transparencia. Se analizarán tales aspectos, por medio de la usabilidad de los portales de transparencia.

En el primer apartado, vamos a entender la discusión por detrás de algunos conceptos que rodean la temática de la transparencia y comprender cómo esta problemática entró en la agenda de investigaciones académicas y por supuesto en la agenda pública.

En el segundo, empezaremos a analizar la historia de la elaboración de las leyes de transparencia de Brasil y España, lo que nos ayudará a entender si fue un proceso *bottom-up* o *top-down*.

A continuación, expondremos los análisis y discusiones a respecto de los test de usabilidad para observar cuánto facilitan o no las páginas web de transparencia en su utilización. Al final, presentaremos las principales conclusiones alcanzadas en este trabajo, suscitando las afirmaciones que utilizamos para la construcción del mismo.

1. ESTADO DEL ARTE SOBRE CIUDADANIA, TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

La ciudadanía es un concepto que está intrínsecamente relacionado con la idea de ciudadano y derechos. También se vincula con ser miembro de un Estado y de una colectividad que, al disfrutar de sus derechos, participa de la vida pública y política. El concepto de ciudadanía es complejo y las discusiones abarcan también el acceso a los derechos. La lucha de los movimientos sociales y de la sociedad organizada tiene una importante contribución en la emergencia de una nueva concepción de ciudadanía, la cual está entrelazada a una construcción democrática y de transformación social, que trasciende la reivindicación de acceso e inclusión; es una forma de pertenencia al sistema político, lo que en cierta medida crea una coyuntura para la decisión de este sistema, reinventado a la sociedad (Dagnino, 2004: 104).

Dalmo Dallari (1998, 14) nos presenta una visión muy crítica acerca de la Ciudadanía:

A cidadania expressa um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social.

Amartya Shrivastava (2015: 5), define la transparencia como un proceso de conocimiento. Desde una perspectiva directa, se refiere a lo que es fácilmente visible y, desde una perspectiva política, es un fenómeno que se refiere a la confianza, una transición de un gobierno para los ciudadanos, donde es posible compartir pensamientos necesarios para el desarrollo social, y principalmente, es una manera de ver el funcionamiento del gobierno.

Para Álvarez (2013: 219), una política de transparencia y acceso a la información es el primer paso para lograr la gobernanza responsable, porque es posible observar si los gobiernos y sus agentes actuarán según las normas de la probidad y, así, que sean responsabilizados y reciban las consecuencias correspondientes de acuerdo a sus actos.

En esta discusión es importante también considerar la concepción de ética pública, que se refiere al estudio del comportamiento capaz, responsable y comprometido de los actores dirigidos a los asuntos públicos. Una política de transparencia y buen gobierno, para que sea eficiente, es necesario que vaya más allá de simplemente dirigirse a la administración pública. Es importante también que se involucren a otros actores, como los privados y la sociedad civil que estén relacionados con la acción pública, para que se logre así el funcionamiento del Estado Democrático (Bauman, 2009 citado por Álvarez, 2013: 216).

La transparencia es un factor decisivo para monitorear la responsabilidad del gobierno, y la rendición de cuentas es imprescindible para la estabilidad democrática. Sin esa responsabilidad, la estabilidad democrática no es posible. Por eso, la transparencia y el *accountability* son los pilares centrales de la buena gobernanza, mutuamente beneficiosos, porque la transparencia alimenta la rendición de cuentas y la responsabilidad sólo sucede a través de la transparencia; tales ideas también están relacionadas con la opinión pública. Así estos conceptos construyen la esencia de la estabilidad democrática (Shrivastava, 2015: 9).

Con la evolución tecnológica, todas estas discusiones sobre transparencia, opinión pública, monitoreo de las acciones públicas, participación y control social se vuelven más palpables dentro del llamado buen gobierno o buena gobernanza. Podemos analizar esos cambios en base a la Nueva Gestión Pública, la cual surge a partir de una discusión que intenta conciliar los antiguos conceptos tan debatidos a lo largo de los años, con las nuevas posibilidades derivadas de los fenómenos tecnológicos.

Debido a ello, la Nueva Gestión Pública es resultado de un movimiento con base en el cuestionamiento de la forma en que están trabajando los agentes públicos, y ante ello la falta de uso de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) y de las redes sociales, herramientas capaces de promover la participación y la ciudadanía, y que también es capaz de presionar por mayor transparencia por parte de las entidades públicas, facilitando el acceso a los datos al mismo tiempo que se monitorea el comportamiento de los agentes, de acuerdo con los códigos de conducta en que finalmente están las bases del buen gobierno, con apertura para la sociedad y con cambio de paradigma para una sociedad de redes (Ramírez-Alujas, 2011: 104).

Este cambio de paradigma, como ya se ha dicho anteriormente, es paralela a la revolución tecnológica (Criado, 2016: 250). Castells (2001) ya había identificado un fenómeno de la información de la sociedad de red. En la gestión pública este cambio llega con los conceptos de administración electrónica, gobierno electrónico y gobierno digital (Criado, 2009; Heeks, 2006, Kraemer y King, 2003, Scholl, 2014, Yildiz, 2007 citado por Criado, 2016: 250).

Estos conceptos, estaban orientados a solucionar los problemas de eficacia y eficiencia de la Nueva Gestión Pública, además de mejorar la relación con los actores interesados creando portales web y servicios electrónicos, institucionalizando los principios de la gobernanza pública. En la segunda década del nuevo milenio, las transformaciones de las tecnologías sociales se establecen y llevan a la gestión pública la filosofía web 2.0, las redes sociales, ética hacker y los datos abiertos. En este período, el valor de la transparencia, la participación y la colaboración se vuelven también conceptos más robustos. Todos estos cambios crean nuevos paradigmas en lo que concierne a un nuevo modelo de Estado, con administraciones públicas colaborativas o también denominado el nuevo paradigma de la Gobernanza Pública Inteligente (Criado, 2016: 250).

Los debates y la aprobación de leyes que aseguran la transparencia pública en varias partes del mundo han sido fundamentales en la creación de una nueva cultura en la gestión pública acerca de asuntos ajenos a los ciudadanos, que ahora poseen asegurados por ley espacios para la responsabilidad, la transparencia y el control de la corrupción, al mismo tiempo que también tienen mecanismos de presión a nuevas prácticas en los gobiernos (Ramírez-Alujas, 2011: 101, 102).

Las nuevas aplicaciones y herramientas tecnológicas, a su vez, posibilitan el llamado gobierno inteligente que incluye estos espacios arriba citados. Esa inteligencia se lleva a cabo de manera colectiva, a través de los portales de la transparencia, que tiene en su intención la comunicación con el ciudadano, evaluación de los mecanismos digitales y generación de comunidades de aprendizaje que colaboran en la implementación de soluciones a los problemas públicos (Criado, 2016: 256).

La participación de los ciudadanos, en este proceso, es lo que llamamos ciudadanía; proceso que a través de diferentes medios generan conocimiento para soluciones de problemas, posibilitando la

promoción del compromiso cívico, creación de valor público que se realiza a través de la colaboración directa con la gestión pública, llevando a una mayor transparencia y capacidad de colaboración social (Criado, 2016: 261).

En este punto es necesario volver a la noción de buen gobierno que está directamente asociado al concepto de gobernanza. Tales ideas surgen de la necesidad de ir más allá de la idea de gobierno que está asociado con modelos antiguos y predominantemente jerárquicos (Longo, 2008; Willke, 2007 citado por Ramírez-Alujas, 2011: 104). La gobernanza puede ser entendida como: «el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las elecciones públicas en un entorno social determinado y cada vez más complejo» (Ramírez-Alujas, 2011: 104).

El buen gobierno tiene como propuesta, en su génesis, la necesidad de un gobierno de conectar con fluidez a la sociedad civil, generando una participación social en la elaboración de políticas públicas y en la promoción de un buen gobierno. La propia OCDE (2003)³ apunta que todo buen gobierno tiene como pilares: informar, consultar y hacer la participación social. Como consecuencia, surge el gobierno abierto que está relacionado con la transparencia de las acciones de los gobiernos, la accesibilidad de los servicios públicos y la capacidad de respuesta del gobierno en lo que se refiere a los derechos y nuevas demandas y necesidades.

El gobierno abierto es aquel en que entidades privadas, organizaciones de las sociedades civil y ciudadanos pueden conocer, obtener informaciones de forma relevante y comprensible, así como adquirir servicios y realizar transacciones con el gobierno, además de participar en el proceso de toma de decisión. De modo que la transparencia, la rendición de cuentas, la justicia, la equidad, la eficiencia y la eficacia, se convierten en principios del buen gobierno (OCDE *policy brief*, 2005 citado por Ramírez-Alujas, 2011: 107).

El gobierno abierto, la transparencia y la buena gobernanza, son esenciales para el fortalecimiento de la democracia, pues permiten el escrutinio público, ofrecen mecanismos de control a la corrupción y acumulación excesiva de riqueza, control del poder que está en manos de pocos y posibilita mayores oportunidades de participación ciudadana. Tales medidas, reconocen que un gobierno abierto es condición necesaria, pero no suficiente, para fortalecer el buen gobierno y para conquistar ese objetivo, también se hacen necesarias medidas que aseguren la capacidad de influencia de la sociedad civil (Ramírez-Alujas, 2011: 110).

Esta revisión literaria nos permite caminar por el universo de la transparencia y gobierno abierto, y entender cuántas concepciones están íntimamente entrelazadas a este entorno. Hablar sobre transparencia y buen gobierno es también hablar de democracia, *accountability*, gobierno abierto, tecnología, conocimiento, participación, control social, ciudadanía y derechos, entre los diversos aspectos destacados sucintamente en ese apartado, que es imprescindible que sean entendidos y trabajados de manera conjunta para que se logren los avances esperados dentro de la gestión pública.

2. BREVE PASAJE HISTÓRICO POR LOS PROYECTOS DE TRANSPARENCIA

2.1. Proyecto de Transparencia en Brasil

Desde la Constitución Federal de 1988⁴, la sociedad brasileña tiene el derecho a la información garantizada, considerada uno de los principales pilares de la democracia moderna, además de ser considerada un derecho civil, político y social que muestra la importancia de manera jurídicamente positivada de la información en las sociedades que siguen el modelo democrático (Jardim, 2012: 2).

La Ley 12.527/2011 o Ley de Acceso a la Información – LAI, según el sitio gubernamental de acceso a la información del Gobierno Federal, regula el derecho que está positivado en la constitución y crea mecanismos que posibilitan a cualquier persona física o jurídica (sin necesidad de presentar motivo) solicitar y recibir datos e informaciones de órganos y entidades públicas, de todos los entes y poderes extendiéndose a los tres Poderes: la Unión, los Estados, Municipios y Distrito Federal, incluyendo los Tribunales de Cuentas y Ministerio Público.

La LAI se originó de un largo proceso, que rodea a la cuestión de la construcción del derecho a la información en Brasil, y tiene su núcleo en la redemocratización del país en 1985, donde se dibujaron los primeros

³ OCDE (2003): *Spain: Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*. En *Public Sector Modernization: Open Government*.

⁴ Inciso XXXIII del art. 5.º, en el inciso II del § 3.º del art. 37 y en el § 2.º del art. 216 de la Constitución Federal brasileña.

contornos de ese derecho que se positivó en la Constitución de 1988. A pesar de que, la primera reglamentación constitucional llevó seis años para concretarse, de manera que ocurre lejos del propósito de una ley específica para el acceso a las informaciones gubernamentales, puede observarse en la Ley de Archivos de 1991 que su Capítulo V, está dedicado al «acceso y secreto de los documentos públicos», capítulo revocado posteriormente con la aprobación de la Ley de Acceso a la Información (Jardim, 2012: 6).

A lo largo de los años surgieron una serie de proyectos de ley, tanto en el senado como en la cámara de los diputados, que buscaban reglamentar el derecho de acceso. Proyectos muy influenciados por otras democracias, principalmente México, que pone su ley en vigor en 2003, y Estados Unidos de América que tiene su legislación desde 1966.

Sin embargo, para la aprobación de tal ley, las disputas circundaban principalmente en torno a la burocracia del Poder Ejecutivo Federal. La discusión tuvo su inicio en 2004, originada por diputados del *Partido dos Trabalhadores* (PT), buscando apoyo de la *Controladoria Geral da União* (CGU). Así, se inició una discusión que culminó en la creación de un proyecto de ley del Poder Ejecutivo Federal.

Los principales actores responsables en ese debate fueron la CGU, el *Conselho de Transparencia Pública e Combate a Corrupção* (CTPCC), órgano que poseía representantes de la sociedad civil y del gobierno, y finalmente la Casa Civil, que recibió las propuestas finales. En 2006 el Ministerio de Justicia también realizó su contribución con un proyecto de Ley dirigido a archivos y documentos secretos. Ambos proyectos se dirigieron a la Casa Civil y posteriormente a la Presidencia de la República para llevar a cabo la Ley de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo Federal.

En los siguientes años la discusión más intensa se centra en la Casa Civil, con la participación de técnicos de diversos órganos del Ejecutivo Federal. La redacción final del texto de la ley quedó a cargo de la Casa Civil que fue enviada en mayo de 2009 al Congreso Nacional. Gran parte del texto publicado permaneció fiel al texto escrito por la burocracia del Estado (Paes, 2011: 414). La ley fue promulgada el 18 de noviembre de 2011, entrando en vigor seis meses después, y fue regulada por medio del Decreto n° 7.724, de 16 de mayo de 2012.

La Ley de Acceso a la Información es consecuencia del esfuerzo de la administración pública, que buscaba traer más transparencia al gobierno, así como disponibilidad de informaciones de carácter público, llevando a cabo este proceso por medio de las obligaciones, plazos y procedimientos para la divulgación de datos. A pesar de que existían leyes anteriores a ésta, que trataban de la temática e intentaban aproximar el Estado a la población, la LAI es considerada vanguardista, pues instituye la obligación de rendir cuentas de todo y cualquier órgano y entidad de la administración directa o indirecta, así como de entidades privadas sin ánimo de lucro que reciba recursos provenientes del Estado, las cuales están obligadas a asegurar la publicidad de las informaciones desde la recepción de los traspasos públicos hasta la destinación de esos recursos. Además, la ley establece rutinas para la atención del ciudadano interesado, a la vez que organiza y protege el trabajo de los funcionarios públicos.

La LAI tiene como directrices la publicidad y la transparencia de las informaciones. En este contexto, el secreto es visto como una excepción. Así, la información que está bajo tutela del Estado es siempre pública, debiendo su acceso ser restringido sólo en casos específicos y, aun así, por determinado período de tiempo, que puede ser 5, 15 y 25 años, cuando son clasificadas como reservada, secreta y ultrasecreta, respectivamente. Estas informaciones se refieren a la información clasificada por autoridades imprescindibles para la protección del Estado y la sociedad, como datos personales, datos relativos a la persona natural, vida privada e imagen de las personas; estas son las únicas excepciones que no pueden estar sobre el régimen de la transparencia.

Como un medio para facilitar el acceso a las informaciones, la LAI instituye por medio del artículo 9, el deber del Estado de la creación de un punto de contacto entre la sociedad y el sector público. Así, se instaura el Servicio de Información al Ciudadano (SIC) que tiene como funciones: proporcionar la atención y orientación al ciudadano con relación a las solicitudes de informaciones; informar sobre el proceso de tramitación de los documentos y requerimientos de acceso a la información; y recibir y registrar las solicitudes de acceso y responder a los pendientes.

Además, se determinó que cada órgano y entidad del poder público debe realizar la estructuración de ese sector con el objetivo de hacer efectivo el derecho de acceso a la información, teniendo obligatoria la instalación del SIC por lo menos en su sede, en un local de fácil identificación y acceso.

Se desarrolló también el Sistema Electrónico del Servicio al Ciudadano (e-SIC), sistema *online* que centraliza las entradas y salidas de los pedidos realizados al Poder Ejecutivo Federal. El objetivo de este portal es organizar y facilitar los procedimientos, desde la perspectiva del ciudadano como de la administración

pública. Además, el e-SIC posibilita que cualquier persona encamine solicitudes de acceso a la información para las organizaciones del gobierno Ejecutivo Federal, lo que permite también consultas a las respuestas recibidas, presentar reclamaciones, entrar con recursos, entre otras posibilidades.

2.2. Proyecto de Transparencia en España

El contexto de construcción de la Ley de Transparencia española, a su vez, está influenciado por el discurso del *Rigth to Know*, que también está presente en la construcción de otras legislaciones en Europa (Piñar Mañas, 2014: 6). Para Cotino-Hueso (2014: 242) es también el resultado de una inercia histórica, política y social, además de una necesidad jurídica de acceso a la información pública, pero también de una consideración de este derecho como fundamental.

El autor recuerda que después de mayo de 1968, en el que hubo una ola de participación que influenció en legislaciones y constituciones, diversos Estados europeos pasaron a reconocer el derecho de acceso a la información. Entre estos Estados se encuentran: Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Países Bajos, Portugal, Suecia y, desde 2004, Noruega. Este fenómeno influye también en el artículo 105 de la Constitución Española⁵ (Cotino-Hueso, 2014: 242).

En el año 2000, este proceso se intensifica en Europa con los Países Bajos y nórdicos que pasan a solicitar el derecho de acceso de las informaciones de la Unión Europea, es decir, que la Unión Europea sea más transparente en sus decisiones y dispongan las informaciones a los países miembros, a través del reconocimiento del derecho fundamental de acceso a la información y la buena administración, prevista en el artículo 41 “Derecho a una buena administración” y en el artículo 42 “Derecho de acceso a los documentos”, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual pasa a tener valor jurídico desde diciembre de 2007, y que entra en vigor en 2009. A pesar del contexto internacional, España todavía no había regulado el derecho de acceso a la información como un instrumento de ley porque aún no había desarrollado la idea de derecho fundamental en lo que se refiere a la transparencia y buen gobierno (Cotino-Hueso, 2014: 242).

El Partido Socialista Obrero Español, desde 2004, inicia la pauta en su programa electoral, pero acaba por chocar con una realidad burocrática interna, que poco poseía los valores de la transparencia e, incluso, con líderes políticos que defendían que el mantenimiento de la opacidad era también el mantenimiento del poder. El intento de cambio del PSOE, en este aspecto, representó un factor importante en la discusión de transparencia en España (Villoria, 2015: 89).

Posteriormente la pauta de la transparencia se convierte en marketing electoral. En 2011, el Partido Popular pasa a promover la transparencia en su programa, ya que había visto los créditos electorales, prometiendo lo siguiente:

Aprobaremos con carácter inmediato y de acuerdo con los principios que inspiran el Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos, una ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La ley abordará desde una perspectiva integral la transparencia como un derecho de los ciudadanos y como un principio básico de actuación de todas las administraciones públicas, garantizando de manera ponderada el derecho a la protección de datos de carácter personal y salvaguardando siempre el interés general (Partido Popular. Programa Electoral Elecciones Generales, 2011 citado por Villoria, 2015: 97).

Durante los debates para la investidura del presidente de Gobierno, Mariano Rajoy Brey defendía que, entre sus iniciativas más relevantes, se encontraría la aprobación de la Ley de Transparencia en el primer trimestre de 2012 «como un derecho de los ciudadanos y un principio básico de la actuación de las administraciones». El partido también se comprometió a realizar el proceso de construcción de la ley, considerando consultas a través del sitio web del gobierno (Cotino-Hueso, 2014: 245).

Las promesas fueron cumplidas: el anteproyecto fue sometido a consultas públicas, hubo una considerable movilización con 78.000 visitas al sitio web y 3.600 observaciones. Los temas más debatidos fueron:

⁵ Constitución Española artículo 105: Participación de los ciudadanos: Artículo 105. La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado.

La ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y todas las personas jurídicas privadas que gestionan fondos públicos; en el caso de falta de respuesta en plazo, la separación del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la separación al silencio negativo en caso de falta de respuesta en plazo; y la demanda de creación de un órgano verdaderamente independiente como garantía de la efectividad de la Ley (Villoria, 2015: 97).

En las audiencias hubo unanimidad de los especialistas del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), al que se consultó el texto legislativo en relación a las propuestas de ampliación de los temas de obligaciones con respecto a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones de empresarios, así como la necesidad de incluir sanciones para casos de no respetar normas, como de publicidad activa y pasiva y también la necesidad de un órgano de control independiente (Villoria, 2015: 97).

En paralelo en este proceso fue creada la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), que tenía como responsabilidad hacer proposiciones para mejorar la eficiencia y eficacia de las actividades públicas. Al tratar de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, hicieron importantes contribuciones al proyecto, como: «la creación de una Central de Información, que termine con la dispersión existente en las fuentes de información pública en materia presupuestaria, financiera y económica y con los diferentes criterios aplicados a la hora de dar y ofrecer los datos». Para la comisión esta medida mejoraría la eficiencia en la búsqueda por informaciones, la calidad y cantidad de datos públicos, generaría más transparencia y confianza en las informaciones⁶ (CORA, 2013: 14).

El proyecto final fue presentado el 3 de agosto de 2012 en el Congreso de diputados y fue publicado el 7 de septiembre del mismo año. El Congreso aprobó el texto y envió al Senado un año después, el 18 de septiembre de 2013. El 26 de noviembre de 2013, el Senado aprobó la ley con enmiendas y el 5 de diciembre de 2013, la Ley fue aprobada definitivamente por el Congreso (Cotino-Hueso, 2014: 245).

La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013) determina que la información debe ser divulgada en sus correspondientes sedes electrónicas o páginas web, de modo que la Administración General del Estado debe desarrollar un Portal de la Transparencia, así como el resto de los órganos, o incluir la información en su sitio o sede electrónica. En este sentido, la ley también determina que la Administración general del Estado, comunidades autónomas y entes locales pueden trabajar de forma cooperativa con el fin de integrar las informaciones, siendo posible portales comunes que dispongan de información relativa a los actos administrativos relacionados con la economía y el presupuesto, el cumplimiento de contratos, convenios, pedidos de gestión, subvenciones, cuentas e informes de auditoría, compensación, compatibilidad, declaraciones de activos e información estadística (Cotino-Hueso, 2014: 249).

La ley también prevé que todos los entes públicos deben divulgar activamente las informaciones de forma actualizada y dinámica, lo que no es suficiente para el cumplimiento de la idea de transparencia. Por eso, la ley también establece la facilidad del suministro de la información directa de bases de datos administrativos, y que dicha información esté estructurada y configurada de manera que facilite su acceso y tratamiento.

La construcción de la ley tiene en su núcleo un concepto muy generoso de la posibilidad de acceso a toda y cualquier información pública, donde se puede acceder a todo el contenido. Sin embargo, la misma ley en su artículo 18, que trata de las causas de inadmisión, también prevé que no se tendrá acceso a «la información en curso de elaboración o de publicación general; la información auxiliar o de apoyo como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas». Y es importante también tener en cuenta, que se excluye el acceso a la información cuya divulgación dependa de una acción de repetición del proceso.

El artículo 14 de la Ley también limita el acceso a la información en lo que se refiere a las siguientes temáticas:

La seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, las tareas administrativas de la política económica y monetaria, el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial,

⁶ COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA) (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio de la Presidencia.

la garantía de la confidencialidad el secreto requerido en procesos de toma de responsabilidad, la protección del medio ambiente (Cotino-Hueso, 2014: 251).

Es posible observar que el contexto de construcción de las leyes de transparencia de Brasil y España ocurren a partir de perspectivas distintas, a pesar de que la ley brasileña fue aprobada dos años antes de la española. En Brasil, la ley es el resultado de un esfuerzo técnico burocrático que entiende la necesidad de una norma que regule una brecha constitucional, fundamentando la ley de la transparencia. En España, la ley se inserta en un contexto internacional geográfico que influye en la construcción de esta. Pero ambas leyes fueron resultado de procesos *top-down*.

3. METODOLOGÍA

En este trabajo hemos analizado el nivel de usabilidad de los sitios institucionales de los gobiernos de Brasil y España, con el propósito de conocer qué mecanismos alojados en estas webs facilitan el acceso de la ciudadanía a la información y comprobar, al mismo tiempo, el grado de aplicación de las leyes de transparencia.

La metodología consiste en el método comparativo, elegido porque permite una aproximación de los casos posibilitando articular teoría y evidencia empírica. El objetivo de esta metodología consiste en una generalización empírica y verificación de hipótesis, además como ventaja el método permite la comprensión de fenómenos desconocidos a partir de los conocidos, su explicación e interpretación, el aprendizaje de nuevos conocimientos, subrayar lo característico de fenómenos conocidos, sistematizar la información diferenciando peculiaridades en casos similares (León y Garza, 2014: 229).

Los casos de Brasil y España fueron elegidos por la aproximación temporal de aprobación de las leyes; Brasil en 2011 y España en 2013, y por tener sus discusiones en épocas muy próximas. Además, los dos casos son pertinentes por pertenecer a contextos políticos, sociales, económicos y geográficos distintos, si bien mantienen características propias de la cultura iberoamericana. En este sentido, resulta interesante comparar tales contextos para enriquecer la comprensión sobre la temática, además de entender cómo fue el debate sobre transparencia trazando algunos paralelismos.

Como procedimiento, hemos aplicado test heurísticos de usabilidad en los sitios de transparencia de Brasil y España. El estudio de la usabilidad ayuda a interpretar el grado de facilidad con que los usuarios interactúan con el sitio web, considerando factores tales como la ubicuidad, diseño, eficiencia, funcionalidad y fiabilidad (Bouzas y Mahou, 2013: 264).

En estos test fueron evaluados algunos criterios, como la usabilidad general, que tiene como objetivo analizar la estructura del portal, como su aspecto y facilidad de navegación; la oferta informativa que tiene que ver con el conjunto de datos disponibles acerca del interés público (Bouzas y Mahou, 2013: 265); los servicios que el portal ofrece, analizando si estos son fácilmente comprensibles, y si poseen una estructura completa; la comunicación y participación ciudadana a través de medios multidimensionales, que facilita la interacción y colaboración con los usuarios (Bouzas y Mahou, 2013: 264) y que permite observar si el portal posee una buena comunicación con el usuario, si hay pestañas de atención al ciudadano, herramienta de discusiones y debates, buen uso de las redes sociales. Y finalmente, los servicios, que es el conjunto de prestaciones de servicios ofrecidos online (Bouzas y Mahou, 2013: 264) alojados en el portal que nos permiten conocer su nivel de desarrollo, esto es, si el servicio es tramitado completamente a través de internet y, por lo tanto, accesible.

La técnica es una adaptación de los test que Bouzas y Mahou (2013: 259) aplicaron al estudio de los portales web de los servicios autonómicos de salud españoles que tenía como objetivo «sugerir un método con el cual analizar cualitativamente de forma integral un sistema de provisión de servicios y atención al ciudadano descentralizado territorialmente, atendiendo a las prestaciones de accesibilidad, usabilidad, oferta informativa y de servicios, y mecanismos de comunicación facilitados.» A partir de tales referencias, fue posible ajustar los test para analizar la facilidad de interacciones de los usuarios con los portales de la transparencia, de manera que, podemos observar si hay mecanismos para adherencia o no, de los portales para la práctica de la ciudadanía, además de comprender si los portales cumplen con sus objetivos dispuestos en sus normativos.

En las siguientes tablas se pueden apreciar los criterios heurísticos utilizados para analizar los portales de la transparencia:

TABLA 1. CONTENIDO DEL TEST DE USABILIDAD GENERAL

TEST HEURÍSTICO – USABILIDAD GENERAL
1. BUSCABILIDAD
Posicionamiento en motores de búsqueda. Se puntúa según posición tras una búsqueda tipo «TRANSPARENCIA + (nombre del gobierno)».
Ubicación de la página en sede propia o dependencia de la sede de la Administración a la que pertenece.
2. IDENTIDAD
Presencia de un logo que identifique la web de acceso y posición prominente en <i>home-page</i> .
Persistencia del logo en páginas secundarias (se desciende hasta tres niveles en la jerarquía de contenidos y se comprueba).
Disponibilidad de <i>tagline</i> (texto con nombre de la organización y/o propósito de ella claramente ubicado).
Etiqueta de «bienvenida» / «quiénes somos (<i>about us</i>)».
3. DISEÑO-ESTILO
Comprensibilidad global del sitio (la <i>home-page</i> ofrece una idea clara del sitio y qué se puede hacer).
Identidad de la estructura macro (equilibrio entre jerarquía de contenidos y facilidad de uso) y micro (reflejo de una estructura lógica y jerarquía coherente en páginas secundarias).
Impresión amigable del sitio.
Los <i>headings</i> principales son claros y descriptivos. Calidad del etiquetado de los contenidos (textual e iconos) / consistencia y facilidad de identificación de los links / visibilidad adecuada (ubicación).
Contenidos críticos resaltados (uso adecuado de los formatos que enfatizan los contenidos importantes a través de colores, <i>banners</i> , ventanas especiales, etc.).
La información se despliega claramente por categorías y muestra coherencia.
Diferenciación clara en la <i>home-page</i> entre contenidos de carácter informativo y servicios.
Disponibilidad de indicación básica de los contenidos principales (menú permanente en diferentes niveles).
Dispone de catálogo de servicios disponibles on line (en <i>home-page</i>).
Facilidad de acceso a contenidos con perfil personalizado (ciudadanos; profesionales; administraciones) desde la <i>home-page</i> .
Consistencia / coherencia en uso de estilos y colores.
Legibilidad clara de los textos en contraste con color de fondo.
Legibilidad de textos con tamaño de caracteres adecuado / espaciado cómodo para lectura.
Disponibilidad de ventanas para desplegar contenidos multimedia (no deben obstaculizar la navegación).
4. NAVEGABILIDAD
Peso real de descarga de la página de inicio. Puede hacerse la prueba calculando el tiempo de descarga de la <i>home-page</i> (menos de 5 segundos).
Verificación de la capacidad de lectura de <i>home-page</i> sin necesidad de <i>scroll</i> (teniendo en cuenta una resolución media actual de pantalla en 1024x768). Es importante que los contenidos críticos no queden por debajo de la línea de corte de pantalla.
Se verifica el diseño líquido (cambiando la resolución de la pantalla a 800x600 no es necesario <i>scroll</i> horizontal y no hay cortes que impidan la visibilidad de los contenidos).
Elementos obstaculizadores de la navegación (<i>flash</i> ; mapas de bists; <i>pop-ups</i> ; <i>ads</i> ; <i>plug-ins</i>).

TEST HEURÍSTICO – USABILIDAD GENERAL

Disponibilidad de la página en varios idiomas (inglés).

Disponibilidad de intranet o un entorno virtual exclusivo de navegación y distinción del entorno destinado al público general.

Uso razonable de imágenes y adecuada descarga de ellas que no entorpezca la navegación (capacidad para deshabilitar las imágenes).

Disponibilidad de motor de búsqueda propio: valoración de su accesibilidad y prestaciones (incluye búsqueda avanzada).

Disponibilidad de mapa web.

Mide la posibilidad de acceder a todas las áreas del sistema y regresar sin pérdida. Disponibilidad de ayudas a la navegación alternativas al mapa web (ej. Función de ayuda; Visita guiada/vitual; Camino de migas / *breadcrumb trail*; estás en...).

Conexión (en páginas secundarias) del logo de la entidad con *home-page*.

Los links facilitan la navegación (disponibilidad acorde con los contenidos de las páginas sin generar confusión / desorientación).

Facilita la descarga de programas que mejoran la experiencia de navegación del usuario (acrobat; quicktime, etc.).

Disponibilidad de ventana de acceso rápido a contenidos de demanda frecuente.

5. SEGURIDAD

Proporciona información sobre protección de datos y formularios (cesión / revocación de la cesión de datos) relacionados con ello.

Disponibilidad de navegación con certificado digital.

Disponibilidad de link para solicitar certificado digital a un proveedor (confiabilidad).

Fuente: Bouzas y Mahou (2013: 268).

TABLA 2. CONTENIDO DEL TEST DE OFERTA INFORMATIVA

TEST HEURÍSTICO – OFERTA INFORMATIVA

1. INSTITUCIONAL Y DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN

Significación del provisor de servicios de información (departamento del Estado); funciones; estructura organizativa; misión; objetivos; competencias; gestión y funcionamiento del sistema.

Normativa básica del sistema; derechos y deberes.

Descripción de niveles de prestación de servicio.

Información sobre directorio (email / correo postal / web / teléfono; fax) de responsables de la entidad (nombre; cargo).

Respuesta a preguntas frecuentes.

2. CATÁLOGO / RELACIÓN DE SERVICIOS

Consulta y gestión de datos personales.

Solicitud de la información.

Si es recibirla por el sistema con avisos por correo electrónico, por correspondencia física o cita para consultar personalmente.

Procedimiento de consultar el responsable por la respuesta y el logro del tiempo.

TEST HEURÍSTICO – OFERTA INFORMATIVA

Procedimiento de petición de una nueva respuesta.

Procedimiento de consultar el responsable por la respuesta del recurso y el logro del tiempo.

Procedimiento para formular reclamaciones y sugerencias.

3. OTRAS ENTIDADES

Información sobre asociaciones profesionales que trabajan con transparencia y temas relacionados.

Información sobre entidades y organismos de las Administraciones Públicas e internacionales.

4. REPOSITORIOS DOCUMENTALES

Disponibilidad de servicios de biblioteca y centros de documentación.

Fuente: Bouzas y Mahou (2013: 270).

TABLA 3. CONTENIDO DEL TEST DE COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

TEST HEURÍSTICO – COMUNICACIÓN Y participación ciudadana

1. ENLACE

Enlace directo al espacio de participación ciudadana con una etiqueta o *heading* clara y descriptiva, fácil de identificar, visible y consistente («gobierno abierto», «participación ciudadana», «comunicación», «atención ciudadana», «portal ciudadano»...).

Contenidos y servicios – El enlace integra los principales contenidos y servicios de participación ciudadana.

2. ATENCIÓN CIUDADANA

Chat o asistente Virtual – Disponibilidad y calidad (diseño y funcionamiento) de servicio de asistencia virtual.

E-mail – Dispone de dirección de e-mail.

Buzón virtual – Dispone de un buzón virtual a través del cual formular dudas / solicitar información.

3. GOBIERNO ABIERTO

Blogs – Enlace a sitios para el debate y la participación ciudadana Criadros tanto por la ciudadanía como por la administración.

Encuesta / opinión – Mecanismos de recogida de opiniones mediante cuestionarios online.

Foros – Espacios, tanto de la ciudadanía como de la administración, de debate, consulta, propuestas, votaciones, comentarios a propuesta del ciudadano y administración.

Información – Enlaces a información sobre participación ciudadana (jornadas, cursos, censo de asociaciones, normativa, órganos de participación, centros o espacios).

Mapas colaborativos – Herramientas que recogen y publican de forma colaborativa datos sobre sucesos, hechos o eventos que tienen lugar en un espacio determinado.

Quejas y sugerencias – Tramitación de quejas y sugerencias a través de formulario.

Plataformas de Open data – Compartición de datos entre ciudadanos y administración.

Red social – Atención y participación ciudadana a través de cuenta propia en las principales red/es social/es y en red social propia.

Fuente: Mahou y Varela (2015: 271).

TABLA 4. CONTENIDO DEL TEST DE SERVICIOS

TEST HEURÍSTICO – SERVICIOS
1. REGISTRO EN EL SISTEMA
Registro del solicitante.
Consulta y modificación de datos personales.
Posibilidad de recibir la respuesta por el sistema con avisos por correo electrónico, por correspondencia física o cita para consultar personalmente.
2. SOLITUD DE INFORMACIÓN
Petición / anulación de la solicitud.
Consultar el responsable por la respuesta y el logro del tiempo.
Solicitud de una nueva respuesta.
Consultar el responsable por la respuesta del recurso y el logro del tiempo.
3. RECLAMACIONES Y SUGERENCIAS
Procedimiento para formular reclamaciones y sugerencias.

Fuente: Propia a partir de Bouzas y Mahou (2013: 271).

4. RESULTADOS

La Ley de Transparencia brasileña prevé que todos los órganos públicos, desde los municipales hasta los federales, necesitan poseer un portal propio cuyo objetivo sea ofrecer informaciones. Sin embargo, la *Controladoria Geral da União* y el *Ministério da Transparência*, que son los órganos responsables del monitoreo del cumplimiento de la Ley, poseen el Portal de la Transparencia (<http://www.transparencia.gov.br/>). Este portal tiene como foco el suministro de informaciones del Poder Ejecutivo de la esfera Federal, en el cual pueden ser encontradas herramientas como el *Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão* (e-SIC), portal intranet donde se puede solicitar cualquier información referente a los órganos del ejecutivo de la Esfera Federal, el *Portal Brasileiro de Dados Abertos* y el *Sistema de Ouvidorias do Governo Federal* (e-Ouv).

Así, el Portal de Transparencia posee un sistema que dirige a otros sistemas interconectados de la Ley de Transparencia, como: el Portal Acceso a la Información, el *Portal da Controladoria Geral da União*, el *Portal Governo Aberto*, entre otros. De este modo, el análisis de los test heurísticos tiene su foco en el *Portal da Transparência* y en la herramienta *Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão* (e-SIC) que es el principal servicio de Transparencia previsto en la Ley.

La Ley de Transparencia de España, a su vez, establece que la administración general debe proveer un Portal de Transparencia, bajo la tutela del Ministerio de la Presidencia, así como las administraciones de las comunidades autónomas y las ciudades Celta y Melilla, y de las entidades locales que deben poseer sus propios portales, donde tienen que colgar la información de mayor interés para los usuarios. En este aspecto, las comunidades autónomas y entidades que forman parte de la administración local pueden aportar medidas independientes para el cumplimiento de la publicidad activa.

El Portal de la transparencia del gobierno central, que será nuestro instrumento de análisis, debe poseer informaciones de toda Administración General del Estado, de ministerios y organismos vinculados. Otros organismos tales como agencias estatales, entidades públicas empresariales y de Derecho Público poseen autonomía para la realización práctica de la transparencia.

Si no se encuentra la información deseada, siempre que esté dentro de los parámetros arriba citados, se puede solicitar tal información, por medio del sistema de clave de identificación, solicitar por correo postal y talleres de registro.

Con relación al análisis de los test heurísticos, el primero es sobre la usabilidad general. Empezando por Brasil, la puntuación general del Portal fue 74 de 97 puntos máximos, siendo los dos primeros criterios de buscabilidad e identidad con una puntuación máxima de 5 y 8 puntos respectivamente.

En el tercer criterio, diseño-estilo, se puntuó 33 de 39, que era el máximo, y en el cuarto criterio, de navegabilidad, la puntuación fue 27, de un máximo de 37 puntos, principalmente porque hay pop-ups que dificultan la navegación, así como la inexistencia de otros idiomas, además de la lengua portuguesa.

El quinto y último criterio, seguridad, es el más crítico de todos, pues el portal no ofrece protección de datos, certificado digital o enlace de certificado. La seguridad de la web es un campo de la gestión pública que sigue siendo muy nuevo en Brasil.

España, a su vez, en lo que se refiere a la usabilidad general puntuó 77,5 puntos de un total de 97 puntos máximos, teniendo una puntuación máxima en los dos primeros criterios de buscabilidad e identidad, siendo respectivamente 5 y 8 puntos.

El criterio diseño-estilo puntuó 34,5 de un total de 39 puntos, la navegabilidad logró 27 puntos de 37, y la seguridad alcanzó 3 puntos de un máximo de 8, porque en el Portal sólo se encontró el Certificado Digital.

TABLA 5. TEST HEURÍSTICO – USABILIDAD GENERAL

País		Brasil	España
URL		http://www.transparencia.gov.br/	http://transparencia.gob.es/
Fecha análisis		18-06-2018	19-06-2018
1. Buscabilidad	Puntuación Total Criterio 1 (sobre 5)	5	5
2. Identidad	Puntuación Total Criterio 2 (sobre 8)	8	8
3. Diseño-estilo	Puntuación Total Criterio 3 (sobre 39)	33	34,5
4. Navegabilidad	Puntuación Total Criterio 4 (sobre 37)	27	27
5. Seguridad	Puntuación Total Criterio 5 (sobre 8)	0	3
Total test		74	77,5

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al test de oferta informativa, en el caso de Brasil analizamos la herramienta *Sistema Eletrónico de Informação ao Cidadão (e-SIC)*⁷, como se ha señalado arriba, porque es el principal sistema de servicio para la solicitud de información. El portal puntuó 62 puntos de 64 máximos.

En el primer criterio, que trata de la parte institucional del sistema de información, obtuvo 19 puntos de 20. Referente al catálogo de servicios, alcanzó una puntuación máxima de 32 puntos. Para el tercer y cuarto criterio, que tratan de otras entidades y repositorios documentales, analizamos el Portal Acceso a la Información⁸ porque tales criterios están presentes en este portal que está vinculado al *Portal da Transparência*, al mismo tiempo que también conecta con la herramienta e-SIC.

Referente al criterio 3, existen informaciones de otras entidades nacionales e internacionales conectados al trabajo de la transparencia, obteniéndose 7 puntos de 8, porque dirige a otros canales de transparencia. Sin embargo, la propia administración pública no posee espacio o informaciones con relación a otras instituciones como la sociedad civil, por ejemplo.

En el último criterio sobre la disponibilidad de un repositorio de publicaciones, este tiene la puntuación máxima, pues pone a disposición una serie de estudios, informes y colecciones acerca de la temática de la transparencia.

En España, el primer criterio relativo al sistema institucional de información obtuvo 15 puntos de 20 máximos. En lo que respecta al criterio de servicios, obtuvo una puntuación de 32 puntos. El tercer criterio, que analiza si el Portal da acceso a otras entidades que tratan de la misma temática, puntuó 3,5 de 8 puntos. Y el cuarto criterio, que trata de repositorios documentales, puntuó 2 de 4 puntos máximos. Esto es debido a que existe un repositorio, pero no es comprensible y tampoco fácil de encontrarlo y acceder a él.

⁷ Acceso al *Sistema Eletrónico de Informação ao Cidadão*: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>.

⁸ Acceso al *Portal Acceso a la Información*: <http://www.acessoainformacao.gov.br/>.

TABLA 6. TEST HEURÍSTICO – OFERTA INFORMATIVA

País		Brasil	España
URL		https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx e http://www.acessoinformacao.gov.br/	http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html
Fecha análisis		20-06-2018	20-06-2018
1. Institucional y del sistema de información	Máximos puntos posibles APARTADO 1 (20 p.)	19	15
2. Catálogo / relación de servicios	Máximos puntos posibles APARTADO 2 (28 p.)	28	28
3. Otras entidades	Máximos puntos posibles APARTADO 4 (8 p.)	7	3,5
4. Repositorios documentales	Máximos puntos posibles APARTADO 5 (4 p.)	4	2
TOTAL TEST		58	48,5

Fuente: Elaboración propia.

En el tercer test, referente a la comunicación y participación ciudadana, volvemos a analizar el *Portal da Transparência* de Brasil, que obtuvo 19,5 puntos de 38 puntos máximos.

En el primer criterio de enlace, es decir, en las herramientas y servicios de participación ciudadana, se ha alcanzado 2,5 puntos de 3 puntos máximos.

En el segundo criterio, que analiza la atención al ciudadano con la disponibilidad de chats, email y buzón virtual, se obtienen 3 puntos de un máximo de 6, porque el Portal sólo aporta chat, no ofreciendo las otras opciones para el usuario.

Con respecto al tercer criterio referente al gobierno abierto, la puntuación fue 14 de 29 puntos máximos, pues la mayoría de los criterios no fueron cumplidos además de no ofrecer a los usuarios un mecanismo de discusión y debate por medio de blogs, foros y mapas colaborativos.

España a su parte logró 15,5 puntos de 38 puntos máximos. El criterio de enlace obtuvo la puntuación máxima de 3 puntos, el segundo criterio de atención ciudadana alcanza 2 puntos de 6, porque el portal sólo posee buzón virtual, no poseyendo correo electrónico o Chat. En el tercer criterio, la puntuación fue 10,5 de un total de 29 puntos por las mismas razones que el portal de Brasil.

TABLA 7. TEST HEURÍSTICO – COMUNICACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

País		Brasil	España
URL		http://www.transparencia.gov.br/	http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index.html
Fecha análisis		21-06-2018	21-06-2018
1. Enlace	Total dimensión 1 (máximo: 3 puntos)	2,5	3
2. Atención ciudadana	Total dimensión 2 (máximo: 6 puntos)	3	2
3. Gobierno abierto	Total dimensión 3 (máximo: 29 puntos)	14	10,5
TOTAL TEST		19,5	15,5

Fuente: Elaboración propia.

En el cuarto test, que analiza los servicios, volvemos a analizar la herramienta *Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão* (e-SIC)⁹, en la parte intranet, por los mismos criterios que en el segundo test. La puntuación fue 32 puntos, teniendo un resultado máximo en lo que se refiere al servicio de solicitud de información.

España también logró 32 puntos, la puntuación máxima, en lo que se refiere al servicio de solicitud de información que es intranet. La aplicación está estructurada pudiendo el usuario hacer todo el proceso por internet.

TABLA 8. TEST HEURÍSTICO – SERVICIOS

País	Brasil	España
URL	https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx	http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Solicite-informacion.html
Fecha análisis	21-06-2018	18-07-2018
1. Registro en el sistema	Puntuación Total Criterio 1 (sobre 12) 12	12
2. Solicitud de información	Puntuación Total Criterio 2 (sobre 16) 16	16
3. Reclamaciones y Sugerencias	Puntuación Total Criterio 3 (sobre 4) 4	4
TOTAL TEST	32	32

Fuente: Elaboración propia.

5. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS COMPARATIVO

Como ya vimos anteriormente, el Portal de transparencia de España es menos confuso y mejor estructurado que el de Brasil, que posee un sistema de portales que conecta diferentes contenidos. Sin embargo, presenta algunas dificultades al usuario como, por ejemplo, la dificultad de registro en el sistema clave.

En casi todos los test, los portales necesitan mejorar, teniendo su mejor desarrollo en el test de servicios en el que se obtiene la puntuación máxima, porque al término, es donde está la aplicación de las leyes de manera más concreta. Sin embargo, los resultados del test de usabilidad nos muestran que todavía faltan aspectos que mejorar para facilitar la navegación del usuario en el Portal.

Por su parte, el test de oferta informativa revela que es necesario organizar mejor las informaciones del sitio para que sean más visibles y mejor definidos el catálogo de servicios, es decir, que estén mejor identificados los servicios e informaciones ofertados por los portales.

La parte de comunicación es la más crítica. Los portales alojan recursos sencillos, pero tienen un rendimiento por debajo de las expectativas con relación a las herramientas de discusiones y colaboración como blogs y foros, e incluso en el uso de las redes sociales, que son capaces en un mundo digital de llegar hasta el usuario de forma creativa, generando interés y así responsabilidad cívica.

De manera general, cuando comparamos los dos portales, observamos que presentan problemas muy parecidos, no teniendo mucha diferencia entre ellos en los resultados en la puntuación de los test. En este sentido, lo más importante es que el diseño de la estructura de los portales es muy parecido en los dos países, no siendo la estructura un problema.

La organización del Portal de Transparencia español está bien, pues es menos confuso y mejor organizado. La página inicial tiene menos información, pero son fácilmente identificables los asuntos deseados y, al hacer clic en éstos, las pestañas se abren como parte del portal y no como nuevos portales, como pasa en Brasil.

⁹ Acceso al Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>.

Por otro lado, si se analizan los apartados de interacciones de los portales, se hace más nítida la necesidad de más herramientas para actuación por parte de la sociedad organizada. Es importante tener un espacio en los portales que faciliten el trabajo conjunto para que, al final, las discusiones sobre las temáticas de control social, responsabilidad y buen gobierno lleguen a todos los sectores de la sociedad, influyendo así en la participación de los ciudadanos, en las discusiones de interés público y llevando a cabo la soñada ciudadanía.

Las leyes y los portales son importantes, pero no suficientes para generar la práctica de la ciudadanía. Estos sí, son capaces de facilitarla, pues, como hemos podido comprobar, en los portales, a pesar de los problemas, las informaciones se encuentran online, la usabilidad existe y es una herramienta facilitadora.

Las leyes se aplican en los dos casos, pero para lograr un buen gobierno es necesario que Brasil y España vayan más allá. Es importante que los ciudadanos accedan a los portales, miren las informaciones, las debatan y que puedan, al fin, influir en las políticas públicas y así moldear el comportamiento del Estado. La transparencia precisa convertirse en un indicador eficiente que garantiza la práctica de la ciudadanía.

Para eso, es necesaria la creación de un sistema orgánico en que haya participantes del Estado y de la sociedad, que se autoalimente teniendo a las personas como parte principal para generar un comportamiento que logre al buen gobierno, y, al mismo tiempo, que el Estado tenga un comportamiento de buen gobierno con relación a la disponibilidad de información.

Los dos países están haciendo solamente el mínimo esperado, dado que la aplicación de la ley no significa un buen gobierno. Para que se logre el buen gobierno, es necesario que esta aplicación corresponda a las demandas y expectativas de los ciudadanos. Más allá de eso, es necesario posibilitar espacios de discusión y participación efectiva, atrayendo a las personas, haciendo que se sientan parte del proceso, para que al final se conquisten prácticas efectivas de buen gobierno.

6. CONCLUSIÓN

La investigación se desarrolló a partir del objetivo de analizar la aplicación de las leyes de transparencia de Brasil y España, en una perspectiva comparada y analizar el nivel de usabilidad de los sitios institucionales de los gobiernos de Brasil y España para conocer, los mecanismos alojados en estas webs que facilitan el acceso de la ciudadanía a la información y comprobar el grado de aplicación de las leyes de transparencia.

En este trabajo, hemos observado que la cuestión de la transparencia se conecta a muchos otros conceptos y, para que la transparencia sea reconocida como un derecho y así sea llevada a cabo como parte de la práctica de la ciudadanía, es necesario mucho más que prácticas sencillas. Es necesaria una profunda discusión que involucre conceptos importantes como democracia, gobernanza y tecnología.

Desde el punto de vista de las leyes, la transparencia es un derecho, en Brasil previsto por la Constitución como derecho fundamental. Años después de la promulgación de las dos constituciones, tanto en Brasil como en España, surgieron leyes para garantizar el derecho al acceso a la información pública.

En Brasil se aprobó la *Lei de Acesso à Informação* (Lei n.º 12.527/2011 – LAI) y en España la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (Ley 19/2013), respectivamente, en 2011 y 2013. Con respecto a este derecho, en Brasil la transparencia es percibida como algo necesario para la práctica de la ciudadanía, que está en consonancia con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En España, si bien hay referencias a este derecho en la Constitución, éste es más subjetivo cuando se trata de su naturaleza jurídica para guiar la creación de las Políticas Públicas (Villanueva Cuevas, 1993; Torreblanca López, 2002; Martos, 2016, citado por Santos *et al.* 2017: 50).

La historia del proceso de elaboración de las leyes, como miramos en el segundo apartado, nos presenta que, no es resultado de presión popular y sí de una necesidad reconocida por los gobiernos. La construcción de ninguna de las leyes fue por medio de un proceso *bottom-up*, es decir, presión por parte de la población, sino por *top-down*, por iniciativa del Estado. No hubo, de este modo, una presión social suficientemente fuerte para causar impacto en la decisión de construcción de las leyes, sino que las dos fueron iniciativa del Estado bajo cierta influencia internacional. Además, es interesante observar cómo países con sistemas políticos, sociales y económicos distintos, poseen un proceso paralelo en la construcción de la ley de transparencia desde una perspectiva *top-down*.

Las leyes, a pesar de sus problemas estructurales, mejoran la situación anterior. Pero, para que funcionen como las teorías esperan, es necesario también interés por parte de la sociedad, exigiéndolas como un derecho, vigilando los portales y las acciones de los gobernantes (Cotino-Hueso, 2014: 256). La aplicación

de las leyes no sólo se dirige a mejorar la transparencia y el control social, también debe facilitar la participación y así llevar a cabo la creación de políticas públicas y servicios innovadores por medio de un sistema inteligente de colaboración (Márquez, 2014 citado por Villoria, 2015: 86).

Al final, como nos muestra el trabajo, existe sí, una relación entre Transparencia y Ciudadanía, en el sentido de que la transparencia facilita la práctica de la ciudadanía, pues tener información pública accesible es un importante recurso, y los portales, por cómo están estructurados, a pesar de sus limitaciones, son herramientas capaces de colaborar en la práctica de la ciudadanía.

Sin embargo, los portales fallan en la parte de comunicación y espacios de participación ciudadana para los usuarios: estos mecanismos, cuando se trata de transparencia, son herramientas muy interesantes para fomentar el debate y el control social de manera más fluida e informal, pudiendo también llegar al usuario de forma creativa. Así, llevando a cabo nuestro objetivo, comprobamos que hay aplicación de la ley en los dos países. Esto acontece de manera aceptable y esperada, pero todavía falta más: faltan mejoras, falta la creación de un sistema que se autoalimente contando con ciudadanos que influyan en las acciones del Estado, al mismo tiempo que exista un Estado que posibilite espacios y atraiga a los ciudadanos para las discusiones públicas, logrando así el conocido buen gobierno.

Es importante tener en cuenta que crear los medios para el acceso a la información con garantías mínimas de publicidad activa, no es suficiente ya que no desarrollan por sí solo otros valores cívicos, como el valor cultural de la ciudadanía y, tampoco mejoran la calidad de la democracia. Es necesario, por lo tanto, que haya iniciativas públicas comprometidas con la transparencia y control social que pongan en marcha técnicas y articulen espacios de empoderamiento ciudadano.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ÁLVAREZ, E. (2013): "Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno", en *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 5, págs. 214-229. Fecha de consulta: 14-03-2018. URL: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4347898>.
- BARROS, A. (2015): "O projeto de transparência do Senado Federal: entre a accountability e a propaganda política", en *Revista Sociologias*, núm. 39, págs. 338-368. Fecha de consulta: 12-03-2018. URL: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-45222015000200338&script=sci_abstract&lng=pt. DOI: <https://doi.org/10.1590/15174522-017003913>.
- BARROS, A.; BERNARDES, C.; REHBEIN, M. (2014): "Visibilidade e representação política: o caso da Câmara dos Deputados no Brasil", en *Revista Contextualizaciones Latinoamericanas*, vol. 6, núm. 10, págs. 1-13. Fecha de consulta: 14-03-2018. URL: <http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/CL/article/view/2772/2514>.
- BOUZAS, R.; MAHOU, X. (2013): "El estudio de la funcionalidad de los portales gubernamentales: Una propuesta metodológica desde la e-salud", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 22, núm. spe, págs. 259-305. Fecha de consulta: 01-03-2018. URL: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1405-10792013000400008&lng=es&nrm=iso.
- CASTELLS, M. (2001): *La era de la información. La sociedad red*. Madrid: Alianza. 2.ª ed.
- COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (CORA) (2013): *Reforma de las Administraciones Públicas*. Gobierno de España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; Ministerio de la Presidencia. Fecha de consulta: 03-04-2020. URL: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF>.
- COTINO-HUESO, L. (2014): "La nueva Ley de transparencia y acceso a la información", en *Anuario de la Facultad de Derecho (Universidad de Alcalá)*, núm. 7, págs. 241-256. ISSN: 1888-3214. Fecha de consulta: 12-03-2018. URL: <https://ebuah.uah.es/dspace/handle/10017/22075>.
- CRIADO, I. (2016): "Las administraciones públicas en la era del gobierno abierto. Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 173, págs. 245-275. Fecha de consulta: 12-07-2018. URL: <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/52490>. DOI: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>.
- DAGNINO, E. (2004): "Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?", en MATO, D. (coord.): *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, págs. 95-110. Caracas: FaCES; Universidad Central de la Venezuela. Fecha de consulta: 07-07-2018. URL: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>.
- DALLARI, D. A. (1998): *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1.ª ed.
- ESPAÑA (1978): "Constitución Española", en *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pág. 32. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE). Fecha de consulta 02-03-2018. URL: <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>.

- ESPAÑA (2013): “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, en *Boletín Oficial del Estado (BOE)*, núm. 295. Madrid: Boletín Oficial del Estado (BOE). Fecha de consulta 02-03-2018. URL: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>.
- ESPÍN LÓPEZ, S. M. (2017): *Políticas públicas y relaciones intergubernamentales: un estudio de caso*. Tesis Doctoral. Murcia: Universidad de Murcia. Fecha de consulta: 31-03-2018. URL: <http://hdl.handle.net/10201/56611>.
- EVANGELISTA, L. (2010): *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania. Especialização em Presupuesto Público*. Brasília: Tribunal de Contas da União. Fecha de consulta: 21-03-2018. URL: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-versus-transparencia-publica-uma-questao-de-cidadania.htm>.
- JARDIM, J. M. (2012): “A Lei de acesso à informação pública: dimensões político-informacionais”, en *Encontro Nacional de Pesquisa em Ciência da Informação*. Celebrado en Rio de Janeiro, el 28-30 de octubre de 2012. Rio de Janeiro: XIII encuentro ENANCIB. Fecha de consulta: 12-03-2018. URL: <http://repositorios.questoesemrede.uff.br/repositorios/handle/123456789/1736?show=full>.
- LEÓN, C.; GARZA, E. A. (2014): “Método comparativo”, en SÁENZ LÓPEZ, K.; TAMEZ GONZÁLEZ, G. (coords.): *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en Ciencias Sociales*, págs. 223-251. México: Tirant Humanidades México.
- MAHOU, X. M.; VARELA-ÁLVAREZ, E. (2015): “Innovation and opportunities for citizen participation in Spanish smart cities”, en GIL-GARCIA, R. J. et al. (eds.): *Smarter as the New Urban Agenda: A Comprehensive View of the 21st Century*. Heidelberg, New York, London: Springer.
- OECD (2003): “Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society”, en OECD: *Public Sector Modernization: Open Government*. Paris: OECD Publishing. Fecha de consulta: 15-03-2018. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264019959-en>.
- PAES, E. B. (2011): “A construção da lei de acesso à informação pública no Brasil: desafios na implementação de seus princípios”, en *Revista do Serviço Público*, vol. 62, núm. 4, págs. 407-423. Fecha de consulta: 17-06-2018. URL: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/80>. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v62i4.80>.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2014): “Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno”, en *Revista catalana de Dret Públic*, núm. 49, págs. 1-19. Fecha de consulta: 10-03-2018. URL: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.29/n49-pinar-es.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.29>.
- RAMÍREZ-ALUJAS, A. V. (2011): “Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (Inevitable) Camino que Viene – Reflexiones Seminales”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, núm. 15, págs. 99-125. Fecha de consulta: 14-03-2018. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1979133.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (1988): *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Fecha de consulta 02-03-2018. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- REPÚBLICA FEDERATIVA DE BRASIL (2011): *Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5.º, no inciso II do § 3.º do art. 37 e no § 2.º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n.º 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n.º 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Fecha de consulta 02-03-2018. URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12527.htm.
- SANTOS, J.; MOLINA, J.; GUIMARÃES, J. (2017): “Direito de Acesso à Informação: uma análise a partir das realidades espanhola e brasileira”, en *Revista Informação & Sociedade: Estudos*, vol. 27, núm. 2, págs. 49-62. Fecha de consulta: 12-03-2018. URL: <http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/ies/article/view/31196>. DOI: <https://doi.org/10.22478/ufpb.1809-4783.2017v27n2.31196>.
- SHRIVASTAVA, A. (2015): *Theory of Transparency: The Right to Know, short article*. Dehradun: University of Petroleum and Energy Studies. Fecha de consulta: 15-07-2018. URL: http://works.bepress.com/amartya_shrivastava/1/.
- VASCONCELOS NETO, F. (2015): “Transparência e Acesso à Informação: da cidadania de direitos ao exercício das obrigações”, en *VII Jornada Internacional Políticas Públicas*, págs. 143-169. Celebrado en São Luis/Maranhão (Brasil), el 25-28 de agosto de 2015. Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Fecha de consulta: 13-03-2018. URL: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo3/transparencia-e-acesso-a-informacao-da-cidadania-de-direitos-ao-exercicio-das-obrigacoes-.pdf>.
- VILLORIA, M. (2015): “La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones”, en *Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 7, págs. 85-103. Fecha de consulta: 13-03-2018. URL: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234/1170>. DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2019.4697>.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 24-10-2019
Modificado: 19-06-2020
Aceptado: 26-06-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10744>
Páginas: 63-85

Impuestos sobre la riqueza y el ciclo político en el ámbito autonómico

Wealth taxation in Spain and the political cycle at the regional level

M.^a Ángeles Ortega Almón

Universidad de Granada (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0374-637X>

maortega@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Titular del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Granada. Sus líneas de investigación se centran en el campo de la Economía del Sector Público, y más específicamente en: Empresa Pública y Privatizaciones; Financiación Autonómica; Impuestos medioambientales e Imposición sobre la riqueza.

Inmaculada Moreno Foronda

Fundación UGR Empresa (España)

inmamf@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Economía, Máster en Dirección y Gestión Pública, Curso de Técnico en Gestión Tributaria-Fiscal, Curso de Experto en Obligaciones Formales, Contables y Procedimentales Tributarias. Posición actual: Contrato de Formación por la Fundación UGR Empresa llevando a cabo la tarea de investigación sobre el mercado inmobiliario y su incidencia fiscal. Líneas de investigación: Sistema fiscal español.

Araceli Rojo Gallego-Burin

Universidad de Granada (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8714-3693>

gallegoburin@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora de Economía Aplicada en la Universidad de Granada. Doctora en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Granada. Acreditada como Profesora Contratada Doctora. Licenciada en Derecho, Administración y Dirección de Empresas e Investigación y Técnicas de Mercado. Sus líneas de investigación se centran en: imposición medioambiental y sobre la riqueza; la gestión de proveedores.

RESUMEN

En España, los impuestos que gravan la riqueza (excepto el IBI) están cedidos a las CC.AA, que tienen capacidad normativa para modificar los elementos básicos que determinan de la deuda tributaria del contribuyente (mínimos exentos, tipos impositivos o bonificaciones). Mientras que en algunas

Comunidades, las bonificaciones propias aprobadas en la última década, han supuesto, en la práctica, la «supresión» de algunos de éstos tributos (por ejemplo, el *Impuesto sobre el Patrimonio* –IP– o el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones –ISD–) o disminución de los tipos impositivos (*Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* –ITPAJD–), en otras Comunidades, se ha asistido a su «recuperación» o subida, muy unido en ambos casos, al ciclo político. Es decir, al uso de forma electoralista de las formas tributarias que gravan la riqueza.

En este trabajo se realiza una comparación, por CC.AA de Régimen Común, de la normativa propia, que afecta a los impuestos cedidos que gravan la riqueza, analizando los elementos determinantes de éstos, con el objetivo de contrastar su evolución durante los periodos pre-electorales y post-electorales, en función de la configuración política del Parlamento de cada Comunidad. Asimismo, se analiza el impacto que implica dichas modificaciones en la deuda tributaria de los contribuyentes, en función de su domicilio fiscal y del ciclo político.

PALABRAS CLAVE

Bonificaciones; IP; ISD; ITPAJD; Tipos impositivos; Ciclo político.

ABSTRACT

In Spain, wealth taxes (except property tax) are transferred to the Autonomous Communities, which have the regulatory capacity to modify the basic determinants of the taxpayer's tax debt (exempt minimums, tax rates or tax credits). While in some Communities, the tax credits approved, in the last decade, have meant, in practice, the «suppression» of some of these taxes (eg, the Personal Wealth Tax or the Inheritance and Gift Tax) or a tax reduction (Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts), in other Communities, there has been a «recovery» or increase of them. Both cases have been closely linked to the political cycle. In other words, there has been an electoralist use of wealth taxes.

In this work, a comparison is made of the wealth taxes regulations in each Autonomous Community with the aim of analysing their evolution during the pre-electoral and post-electoral periods, taking into account the political configuration of each Autonomous Parliament. It also analyses the impact of these changes on taxpayers' tax debt, according to their tax domicile and the political cycle.

KEYWORDS

Tax credits; Wealth Tax; Inheritance and Gift Tax; Tax on Capital Transfers and Documented Legal Acts; Tax rates; Political Cycle.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. UNA BREVE NOTA ACERCA DE LA POLÍTICA FISCAL Y EL CICLO POLÍTICO. 2. IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA EN ESPAÑA Y ¿DESIGUALDADES TERRITORIALES? 2.1. IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO Y DEUDA TRIBUTARIA DEL CONTRIBUYENTE POR CC.AA. 2.2. IMPUESTO SOBRE TRANSMISIONES PATRIMONIALES Y ACTOS JURÍDICOS DOCUMENTADOS Y DEUDA TRIBUTARIA POR COMUNIDADES. 2.3. IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES: ¿DESIGUALDADES TERRITORIALES? 3. CICLO POLÍTICO Y DEUDA TRIBUTARIA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN. CONCLUSIONES. ANEXO I. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

La imposición sobre la riqueza engloba el conjunto de impuestos que, de una forma u otra, gravan el conjunto de bienes, derechos y obligaciones que componen el patrimonio de las personas. Es decir, recaen sobre el valor real de los activos reales y financieros y no sobre su rendimiento. Los impuestos sobre la riqueza gravan, fundamentalmente, la propiedad de patrimonio y su transmisión a título oneroso o gratuito, afectando de forma sensible a dos importantes objetivos económicos: la redistribución de la renta y de la riqueza y la formación de capital (Durán y Esteller, 2014). En el sistema tributario español existen cuatro impuestos que gravan la riqueza, estos son: el *Impuesto de Bienes Inmuebles* (IBI), gestionado por las Haciendas Lo-

cales, el *Impuesto de Patrimonio* (IP), el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* (ISD) y del *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD).

De estos tres últimos impuestos, las CC.AA tienen cedidas capacidades normativas y aspectos básicos y determinantes de la *deuda tributaria* (*mínimos exentos, tipos impositivos, deducciones y bonificaciones*), lo que está generando una disparidad normativa, así como notorias desigualdades entre los ciudadanos a la hora de tributar, según sea su lugar de residencia.

Por otro lado, la teoría del ciclo político-económico enfatiza en el hecho de que los gobernantes políticos hacen uso de todas las herramientas económicas de forma que resulten atractivas a los ciudadanos y que les permitan permanecer en el poder el mayor tiempo posible, en lugar de utilizar dichas herramientas para fomentar el crecimiento de la economía de un país. Los efectos de este tipo de actuaciones se convierten en políticas expansivas en los años de campaña (Bocchio, 2010). Como apunta William Nordhaus (1989), «La Teoría del Ciclo Político Económico, el cual analiza la interacción de los sistemas políticos y económicos, surge del hecho obvio de la vida donde los votantes se preocupan por la economía mientras que los políticos se preocupan por el poder».

El establecimiento de políticas económicas en los años de campaña electoral incluye, entre otras, reformas tributarias que afectan a todo el territorio español. Cada partido político aspirante al poder, puede establecer una serie de medidas fiscales que no tienen por qué seguir la misma línea que las que siguen los demás partidos. Los efectos de la persistente crisis económica de esta última década, junto con la caída de la recaudación provocada por ésta, unido todo ello a la necesidad de cumplir con el objetivo de déficit, ha llevado a algunas Comunidades a incrementar los *tipos impositivos* o reducir *bonificaciones* en la *cuota* en los tres impuestos analizados, al mismo tiempo que otras los disminuían o elevaban, dependiendo en ambos casos, de posibles intereses electoralistas provocados por los ciclos políticos.

El objetivo principal de este trabajo es analizar si existe una relación directa entre las modificaciones de los elementos determinantes de la *deuda tributaria*, de los impuestos sobre la riqueza que están cedidos a las Comunidades Autónomas de régimen común, y los periodos pre-electorales y post-electorales, de acuerdo con la configuración política del Parlamento de cada Comunidad Autónoma. Asimismo, se pretende analizar y comparar el resultado en la *deuda tributaria* de dichos impuestos condicionada por los *tipos impositivos, bonificaciones y deducciones*, propias de cada Comunidad, en función del lugar de residencia de los *sujetos pasivos* (contribuyentes), con el fin de demostrar las desigualdades territoriales que pueda generar su aplicación, y la posible competencia fiscal entre Comunidades, dependiendo del ciclo político. El periodo analizado se inicia en el año 2010, coincidiendo con la celebración de elecciones en Cataluña, hasta 2018.

Para alcanzar el objetivo anteriormente señalado, el trabajo se ha estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, se realiza una breve exposición teórica de la política fiscal y el ciclo político. Seguidamente, se realiza una comparación en la evolución de la normativa propia de las CC.AA de Régimen Común, reflejada, en su impacto sobre la *deuda tributaria* de los impuestos que gravan la riqueza (IP, ISD y ITPYAJD), contrastando su evolución durante los periodos pre-electorales y post-electorales, en función de la configuración política del Parlamento de cada Comunidad. Para ello, se hace uso del planteamiento de «supuestos prácticos», en los que para el mismo *hecho imponible*, se calcula la *deuda tributaria* del *sujeto pasivo*, aplicando la normativa autonómica específica de cada impuesto, vigente en cada uno de los años analizados. Una vez estimada ésta, se compara el resultado, en función de la Comunidad de residencia de los contribuyentes. Con ello se trata de poner de manifiesto las diferentes cargas contributivas que un mismo contribuyente debe afrontar, por el mismo *hecho imponible*, según su domicilio fiscal. En el epígrafe 3, se lleva a cabo un estudio comparativo, donde se pretende comprobar la relación de los cambios políticos y la incidencia tributaria, reflejada en la *deuda tributaria* del contribuyente por Comunidades, según la configuración política del Parlamento autonómico. Para finalizar, se recogen las principales conclusiones.

Con el objetivo de que sean más visibles los resultados obtenidos en el cálculo de las deudas tributarias y su posible vinculación con los años pre-electorales y post-electorales, se ha sombreado en azul, en cada una de las tablas presentadas, los resultados de éstas, el año en el que se celebran elecciones autonómicas en cada Comunidad.

En el Anexo I, se recoge la composición parlamentaria de todas las CC.AA de régimen común, así como los gobiernos resultantes de las convocatorias de elecciones celebradas entre los años 2011 y 2018. Asimismo, se muestra la composición parlamentaria de Cataluña tras las elecciones de dicha Comunidad en 2010.

Las principales fuentes de información que se ha utilizado para la elaboración de este trabajo son: la legislación estatal y autonómica, vigente cada año, de los impuestos analizados (IP, ITPYAJD e ISD), las

páginas webs de las Consejerías de Hacienda de las distintas CC.AA de régimen común, las Memorias de la Administración Tributaria y de la Intervención General de la Administración del Estado, las Cuentas Generales de las CC.AA, así como, la web de la Junta Electoral Central (JEC).

1. UNA BREVE NOTA ACERCA DE LA POLÍTICA FISCAL Y EL CICLO POLÍTICO

Cuando se aproximan las elecciones, se suelen llevar a cabo medidas de política económica que permitan conseguir el mayor número de votos para el partido gobernante y hacer que este permanezca en el poder el mayor tiempo posible, así como utilizar instrumentos de política económica que ofrezcan resultados favorables a corto plazo para que los votantes vean a los partidos políticos como gestores prácticos (Nordhaus, 1975). Esto confirma la hipótesis fundamental de la escuela de la elección pública formulada por Downs A. (1957), «los partidos elaboran políticas para ganar las elecciones, en lugar de ganar las elecciones para poder formular políticas adecuadas». Los economistas denominan «ciclo político» a la política económica que siguen los gobiernos ante un proceso electoral.

Para los representantes políticos resulta más sencillo (y rentable en votos), manipular las variables presupuestarias, incrementando los presupuestos de gasto y rebajando los impuestos, justo antes de unas elecciones, constituyendo una estrategia potencialmente ventajosa, en lugar de fomentar un ciclo económico favorable mediante políticas fiscales y monetarias (Blais & Nadeau, 1992). El hecho de reaccionar de esta manera por parte de los partidos políticos ofrece a la sociedad un falso Estado de Bienestar que incita a los ciudadanos a votarlos. Sin embargo, esos aumentos de gasto público y las reducciones de los impuestos no son, generalmente, beneficiosos para la economía de un país debido a la posible creación de inflación y aumento del déficit público, que luego han de ser subsanados en los años post-electorales (Beltran, 2004).

Normalmente, los años post-electorales son de ajuste y caída del PIB, por lo que se debe contraer la demanda y, esto puede crear un ritmo menor de crecimiento y un aumento de la tasa de desempleo. De esta manera, se concluye que los años posteriores a unas elecciones no son otra cosa que la recuperación de presupuesto de la etapa anterior a las elecciones, es decir, de los años pre-electorales. En los ciclos políticos, también resalta la aparición de la devaluación de las monedas en los años post-electorales, hecho que ningún partido político desea pero que, en ocasiones, surge irremediablemente, lo que puede llevar a asignar malas políticas económicas y desprestigio hacia los partidos políticos (Pampillón, 2006). No obstante, este último instrumento es inaplicable actualmente en el marco de la UE y de la Zona Euro.

En definitiva, el ciclo político-económico hace referencia a los efectos de las medidas de política económica ceñidas a eventos políticos sobre el comportamiento de la economía a corto plazo. Por lo que se sintetiza que la política económica, en cierto modo, se determina por el ciclo político, es decir, por la proximidad o lejanía de unas elecciones (Mejía, Reyes & Rendón, 2017).

2. IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA EN ESPAÑA Y ¿DESIGUALDADES TERRITORIALES?

En España, los impuestos sobre la riqueza cedidos a las Comunidades gravan el conjunto de bienes y derechos que forman parte del patrimonio de una persona física o jurídica, distinguiendo así entre: el *Impuesto sobre el Patrimonio* que grava la riqueza de forma global, el *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* que grava las transmisiones de riqueza *inter vivos*, las operaciones societarias y los actos jurídicos documentados y, el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* mediante el que se gravan todo tipo de incrementos patrimoniales que una persona puede obtener de forma gratuita, bien sea *inter vivos* o *mortis causa*. La recaudación de éstos está cedida a las CC.AA de régimen común que tienen asumidas competencias normativas importantes.

La cesión de capacidades normativas a las Comunidades, en aspectos básicos de estos Impuestos (*mínimos exentos, tipos impositivos, deducciones y bonificaciones*), está generando una disparidad normativa entre ellas. Ello implica que un mismo *sujeto pasivo* con una misma *base liquidable* tenga que afrontar una *deuda tributaria* diferente, en función de la Comunidad en la que tenga su domicilio fiscal.

Los siguientes sub-epígrafes tratan de mostrar a través del planteamiento de «supuestos prácticos», y aplicando la normativa autonómica específica de cada impuesto, vigente para cada año estudiado, cuál es la *deuda tributaria* que asumiría un mismo contribuyente en función de la Comunidad Autónoma de régimen común en la que se encuentre su domicilio fiscal. Asimismo, se analiza cómo evoluciona dicha *deuda*

tributaria, desde el año 2010, que se celebran elecciones autonómicas en Cataluña, hasta el año 2018. El objetivo adicional es contrastar si el aumento o disminución de la deuda tributaria, en un año en concreto, puede estar relacionada con el ciclo político, es decir, si los cambios en la composición de los Parlamentos autonómicos han podido incidir sobre las variaciones que sufre ésta. En el Anexo I, se puede consultar por Comunidades, las fechas electorales y como han afectado al mapa político de cada Comunidad.

2.1. Impuesto sobre el Patrimonio y deuda tributaria del contribuyente por CC.AA

Con el propósito de analizar las diferencias que se producen en el pago del *Impuesto sobre el Patrimonio* al que se sometería un mismo *sujeto pasivo* sin discapacidad, en función de la Comunidad Autónoma en la que se produzca el *hecho imponible* del mismo, a continuación, se plantean dos «supuestos prácticos» que reflejan claramente la existencia de dichas desigualdades. Se calcula la evolución de la *deuda tributaria* de dicho *sujeto pasivo* en un período de tiempo de siete años, desde el año 2012 hasta el año 2018¹, para cada una de las Comunidades Autónomas de régimen común.

Se parte del valor económico del patrimonio neto de un *sujeto pasivo*, una vez deducidas sus deudas pendientes (*base liquidable*), en la Comunidad en la que éste tenga establecido su domicilio fiscal. Se ha estimado² para dos *bases imponibles* diferentes, una para un Patrimonio Neto de 800.000€ y otra para un nivel de riqueza más elevado, de 4.000.000€.

En la tabla 1 se recogen los resultados obtenidos para el *sujeto pasivo* que dispone de un patrimonio neto de 800.000€, mientras que en la tabla 2 se encuentran los resultados obtenidos para el supuesto en el que el *sujeto pasivo* dispone de un patrimonio neto de 4.000.000€.

En el primer supuesto, en el que un *sujeto pasivo* dispone de un patrimonio neto de 800.000€, se observa que, en el año 2012, la cuantía de *deuda tributaria* a pagar oscila alrededor de los 200€ en todas las Comunidades Autónomas, a excepción de la Comunidad Valenciana, Baleares y Madrid, que siguen manteniendo la *bonificación* del 100 % aplicada en toda España, durante el periodo 2008-2011. Aunque los *sujetos pasivos* cuya suma de bienes y derechos supere los 2.000.000 de euros, en estas tres Comunidades, no tendrán que tributar, aunque sí presentar declaración. A partir de 2013, sólo Madrid mantiene dicha bonificación, suprimiéndose en Baleares y Valencia.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO A PAGAR POR UN CONTRIBUYENTE CON UN PATRIMONIO NETO DE 800.000€ POR CC.AA (EN EUROS)

CC.AA/AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	220,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00
Aragón	200,00	200,00	200,00	200,00	600,00	1.164,41	1.164,41
P. Asturias	200,00	220,00	220,00	220,00	220,00	220,00	220,00
Baleares	0,00	200,00	200,00	0,00	280,00	280,00	280,00
Canarias	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00
Cantabria	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	240,00
C. León	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00
C.-La Mancha	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00	200,00
Cataluña	200,00	769,51	769,51	769,51	769,51	769,51	769,51

¹ Para el *Impuesto sobre el Patrimonio* se analizan solo los años desde el 2012 hasta el 2018, un periodo temporal más corto que en los demás impuestos, debido a que este fue suprimido (sin ser eliminado) en el año 2008 por la Ley 4/2008, de 23 de diciembre. Es decir se aplicó una bonificación estatal del 100% de la cuota íntegra. En el año 2011 se libera, temporalmente, el IP para los próximos ejercicios mediante el Real Decreto-Ley 13/2011, de 16 de septiembre.

² Cabe resaltar que la *deuda tributaria* de los *sujetos pasivos* por obligación personal (no real), está condicionada por la suma de las *Cuotas íntegras* del IP y de las del IRPF (general y del ahorro). Para simplificar el cálculo de dicha deuda y que esta se vea de manera más nítida, se ha optado por estimarla en el caso, en el que se obtiene la *cuota íntegra* de este Impuesto, sin aplicar la reducción del IRPF.

CC.AA/AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Extremadura	200,00	300,00	300,00	300,00	300,00	1.099,31	1.099,31
Galicia	200,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00
Madrid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
R. Murcia	200,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00	240,00
La Rioja	200,00	200,00	200,00	100,00	100,00	100,00	50,00
C. Valenciana	0,00	200,00	200,00	200,00	539,44	539,44	539,44

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración Propia.

A medida que van pasando los años, se observa que estas cantidades varían ligeramente en la mayoría de las Comunidades. En el año 2018 se constata que, únicamente cuatro, de las quince CC.AA de régimen común, obtienen una *deuda tributaria* a pagar superior a 500€, es decir, entre los 500€ y los 1.200€. El resto de Comunidades siguen oscilando entre los 200 y los 280 euros, cantidades no muy superiores a las del inicio del periodo de estudio (2012), mientras que en Madrid, el contribuyente no pagaría nada.

Sin embargo, para grandes patrimonios, como el ejemplo que se plantea, «un *sujeto pasivo* con un patrimonio neto de 4.000.000 de euros», las cuantías de la *deuda tributaria* a las que tiene que hacer frente el mismo contribuyente son, además de lógicamente más elevadas, más fluctuantes a medida que pasa el tiempo. En el año 2012, el mismo *sujeto pasivo* pagaría lo mismo, prácticamente, en casi todas las Comunidades (36.546,37€), excepto en Madrid, Islas Baleares y Valencia, en la que la carga tributaria es cero. Ello es debido a que se mantiene en dichas Comunidades la *bonificación* del 100%. Al final del periodo analizado, solo mantienen las cuantías iniciales cuatro Comunidades, el resto de ellas, modifican las cantidades a ingresar por la liquidación de este Impuesto. Estas variaciones se producen al alza, generando diferencias considerables en las cuantías de la *deuda tributaria* entre los contribuyentes según la Comunidad. En 2018, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, el *sujeto pasivo* no pagaría nada, mientras que su *deuda tributaria* si tuviera su domicilio fiscal en La Rioja, sería de 9.136,59€ (la bonificación del 50% aplicada desde 2015 en esta Comunidad, aumenta al 75%, en 2018). Pero si el mismo contribuyente residiera en Extremadura, alcanzaría los 59.919,55€. Estas enormes diferencias provocan desigualdades territoriales entre los contribuyentes y disparidades en los poderes adquisitivos de cada uno de ellos, afectando, por tanto, al ahorro y la inversión.

TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO A PAGAR POR UN CONTRIBUYENTE CON UN PATRIMONIO NETO DE 4.000.000€ POR CC.AA (EN EUROS)

CC.AA/AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	40.201,01	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82
Aragón	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	39.946,37	41.646,37	41.646,37
P. Asturias	36.546,37	41.729,48	41.729,48	41.729,48	41.729,48	41.729,48	41.729,48
Baleares	0,00	36.155,29	36.155,29	34.455,29	49.997,54	49.997,54	49.997,54
Canarias	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37
Cantabria	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	44.214,82
C. León	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37
C.-La Mancha	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37	36.546,37
Cataluña	36.546,37	41.943,69	41.943,69	41.943,69	41.943,69	41.943,69	41.943,69

CC.AA/AÑOS	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Extremadura	36.546,37	54.819,56	54.819,56	54.819,56	54.819,56	59.919,55	59.919,55
Galicia	36.546,37	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82	44.214,82
Madrid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
R. Murcia	36.546,37	43.855,64	43.855,64	43.855,64	43.855,64	43.855,64	43.855,64
La Rioja	36.546,37	36.546,37	36.546,37	18.273,19	18.273,19	18.273,19	9.136,59
C. Valenciana	0,00	36.546,37	36.546,37	36.546,37	47.646,32	47.646,32	47.646,32

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración Propia.

Cabe destacar que en el *Impuesto sobre el Patrimonio*, los *tipos impositivos* oscilan entre el tipo mínimo estatal del 0,2% y el máximo del 2,5%. Casi todas las Comunidades se acogen a la escala de gravamen estatal, siendo las principales diferencias que se aprecian entre ellas, consecuencia de la aplicación de *bonificaciones en la cuota* específicas aprobadas por cada Comunidad.

2.2. Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y deuda tributaria por Comunidades

Con el objetivo de mostrar las diferencias más significativas que se producen en el pago del *Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados*, al que se sometería un mismo *sujeto pasivo* en función de la Comunidad Autónoma con competencia para recaudar éste y, su evolución en la misma Comunidad en el periodo analizado, a continuación, se plantea un supuesto práctico, seleccionando de las tres modalidades posibles del Impuesto, la que tiene una mayor incidencia recaudatoria de este tributo, *Transmisiones Patrimoniales inter vivos*.

Se parte del supuesto en el que «un ciudadano de 38 años adquiere su primera vivienda habitual de segunda mano, a un particular, con un valor real de 120.000 euros».

En la tabla 3 se recogen los *tipos impositivos* aplicados a las *Transmisiones Patrimoniales* de inmuebles, materializándose en la tabla 4, la estimación de la *deuda tributaria* que ha de afrontar el *sujeto pasivo*, según la Comunidad Autónoma.

Se puede observar que en el año 2010, todas las Comunidades Autónomas de régimen común tenían establecido el mismo *tipo impositivo* (7%) para hacer frente al pago de la *deuda tributaria* en la modalidad de *Transmisiones Patrimoniales* de inmuebles, correspondiéndole una deuda tributaria de 8.400€. En definitiva, en el año 2010 no existían desigualdades territoriales impositivas en esta modalidad del ITPAJD entre las Comunidades.

TABLA 3. EVOLUCIÓN DEL TIPO IMPOSITIVO APLICADO A LAS TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES POR CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN

CC.AA/Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Aragón	7%	7%	7%	7%	7%	7%	8%	8%	8%
P. Asturias	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Baleares	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Canarias	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%	6,5%

CC.AA/Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cantabria	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	10%
C. León	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
C.-La Mancha	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	9%	9%
Cataluña	7%	8%	8%	8%	10%	10%	10%	10%	10%
Extremadura	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
Galicia	7%	7%	7%	10%	10%	10%	10%	10%	10%
Madrid	7%	7%	7%	7%	6%	6%	6%	6%	6%
R. Murcia	7%	7%	7%	8%	8%	8%	8%	8%	8%
La Rioja	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%	7%
C. Valenciana	7%	7%	7%	8%	10%	10%	10%	10%	10%

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración Propia.

TABLA 4. DEUDA TRIBUTARIA A PAGAR POR UN SUJETO PASIVO EN LA MODALIDAD DE TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES POR CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN (EN EUROS)

CC.AA/Años	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
Aragón	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600
P. Asturias	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
Baleares	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
Canarias	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800	7.800
Cantabria	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	12.000
C. León	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
C.-La Mancha	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	10.800	10.800
Cataluña	8.400	9.600	9.600	9.600	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Extremadura	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
Galicia	8.400	8.400	8.400	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Madrid	8.400	8.400	8.400	8.400	7.200	7.200	7.200	7.200	7.200
R. Murcia	8.400	8.400	8.400	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600	9.600
La Rioja	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400	8.400
C. Valenciana	8.400	8.400	8.400	9.600	12.000	12.000	12.000	12.000	12.000

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración Propia.

Sin embargo, en el año 2013 es en el que se producen más cambios, aumentándose así las cuantías de la deuda tributaria a pagar por los *sujetos pasivos* en más de la mitad de las CC.AA. Este hecho puede deberse a que el 2013 fue un año clave para comenzar a recuperar las pérdidas que se habían producido por la crisis económica que sufría España desde el año 2008 y, se pretendía corregir la brecha de recaudación que estos años habían provocado³.

No obstante, a medida que avanzan los años, los *tipos impositivos* van sufriendo modificaciones, llegando así al año 2018 en el que ninguna Comunidad Autónoma mantiene el 7 % del año 2010, a excepción de La Rioja, consecuencia de los cambios notables que se han producido en todas ellas. En el año 2018 los *tipos impositivos* oscilan entre el 6 % y el 10 %, aunque cabe mencionar que varias de las Comunidades (concretamente 7) apuestan por el *tipo impositivo* del 8 %. Las modificaciones de los *tipos de gravamen* provocan variaciones en las *cuotas tributarias* a pagar, variando éstas desde los 7.200€ hasta 12.000€. Ello es reflejo de la existencia de desigualdades, a las que ha de hacer frente, por el mismo *hecho imponible* un *sujeto pasivo* en función de la Comunidad en la que disponga su domicilio fiscal.

Estas diferencias, en principio, se pueden considerar como poco significativas, si se observa la tabla 3, donde se recogen los *tipos impositivos*. No obstante, una variación porcentual de un punto significa, en nuestro ejemplo, un aumento a pagar por el contribuyente de 1.200€.

2.3. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones: ¿desigualdades territoriales?

Con la intención de conocer las notorias diferencias por CC.AA que se producen en el momento de la liquidación del pago de la deuda tributaria del *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*, a continuación, se plantea un supuesto práctico a través del cual se visualizarán de manera directa dichas diferencias. Se parte del hipotético caso de *sujetos pasivos* con características idénticas (*base imponible*, edad, grupo de parentesco y patrimonio preexistente) que deben hacer frente al pago de este Impuesto en cada una de las CC.AA de régimen común, en el periodo temporal que se está analizando. En concreto, un *Joven de 31 años que recibe una masa hereditaria neta de 800.000€ de su padre y contado el hijo con un patrimonio preexistente de 300.000€*.

En este caso, se trata de una sucesión *mortis causa* de padre a hijo. Como el beneficiario es un hijo mayor de 21 años, pertenece al Grupo II de parentesco, por lo que para realizar y estudiar el supuesto es necesario tener en cuenta las características de dicho grupo.

En la tabla 5 se muestran los resultados estimados para dicho supuesto, una vez aplicada la normativa vigente en cada Comunidad.

TABLA 5. DEUDA TRIBUTARIA A PAGAR POR UN SUJETO PASIVO EN LA MODALIDAD DE SUCESIONES (MORTIS CAUSA) DEL IMPUESTO SOBRE SUCESIONES Y DONACIONES (EN EUROS)

CC.AA/AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	195.271,59	195.271,59	202.976,90	202.976,90	202.976,90	202.976,90	202.976,90	202.976,90	0,00
Aragón	195.271,59	195.271,59	195.271,59	130.831,97	97.635,79	68.345,06	68.345,06	68.345,06	68.345,06
P. Asturias	195.271,59	200.933,48	200.933,48	200.933,48	200.933,48	200.933,48	200.933,48	172.700,00	141.450,00
Baleares	192.581,26	192.581,26	192.581,26	192.581,26	192.581,26	192.581,26	13.000,00	13.000,00	13.000,00
Canarias	1.945,15	1.945,15	1.945,15	193.139,07	193.139,07	193.139,07	193,14	193,14	193,14
Cantabria	9.257,19	9.257,19	1.851,44	1.851,44	1.851,44	1.851,44	1.851,44	1.851,44	18.514,38
C. León	1.821,69	1.821,69	1.821,69	170.553,43	170.553,43	170.553,43	148.240,93	148.240,93	103.615,93
C.-La Mancha	9.763,58	9.763,58	9.763,58	9.763,58	9.763,58	9.763,58	9.763,58	39.054,32	39.054,32
Cataluña	87.000,00	87.000,00	870,00	870,00	9.720,00	9.720,00	9.720,00	9.720,00	9.720,00
Extremadura	195.271,59	195.271,59	195.271,59	195.271,59	195.271,59	195.271,59	195.271,59	195.271,59	2.402,72

³ Para un análisis detallado de la incidencia económica del ITPAJD desde la perspectiva del *sujeto activo* (CC.AA), es decir, su incidencia presupuestaria en el periodo 2006-2016, véase: ORTEGA, VÍLCHEZ Y ROJO (2020).

CC.AA/AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Galicia	76.520,00	76.520,00	76.520,00	76.520,00	76.520,00	76.520,00	34.500,00	34.500,00	34.500,00
Madrid	1.952,59	1.952,59	1.952,59	1.952,59	1.952,59	1.952,59	1.951,96	1.951,96	1.951,96
R. Murcia	195.271,59	195.271,59	195.271,59	202.977,05	202.977,05	202.977,05	101.488,52	81.190,82	20.297,71
La Rioja	1.952,72	1.952,72	1.952,72	1.952,72	1.952,72	1.952,72	3.905,43	3.905,43	3.905,43
C. Valenciana	1.881,19	1.881,19	1.881,19	1.888,63	42.753,13	42.753,13	42.753,13	85.506,26	85.506,26

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración Propia.

Desde el primer año del periodo que se analiza, se pueden observar las grandes diferencias que existen a la hora de liquidar el *Impuesto de Sucesiones y Donaciones* según la Comunidad en la que haya residido el fallecido en los últimos cinco años. En el año 2010, las cuantías de la *deuda tributaria* a pagar por el *sujeto pasivo* oscilan entre dos importes prácticamente extremos, como son desde 1.821,69€ hasta 195.271,59€. En este año solo hay cinco CC.AA (Canarias, Castilla y León, Comunidad de Madrid, La Rioja y la Comunidad Valenciana) que resultan atractivas para los contribuyentes en relación a la liquidación del Impuesto, ya que estas Comunidades no sobrepasan los 2.000€ de cuota tributaria. Siendo las Comunidades más perjudiciales para hacer frente al pago Andalucía, Aragón, el Principado de Asturias, Baleares, Extremadura y Murcia.

A medida que avanza el tiempo en el periodo que se analiza, estas cuantías van cambiando, tanto incrementándose como disminuyéndose, llegando así al último año, 2018, con unas cantidades muy variadas. Esta vez la cantidad máxima a pagar de deuda tributaria serían 141.450,00€ en el Principado de Asturias, siendo la mínima 0,00€ en Andalucía. Nuevamente, entre estas dos cantidades son reflejo de situaciones extremas. Cabe destacar que en 2018 la mayoría de las CC.AA reducen la cuantía, a pagar por los *sujetos pasivos* en la liquidación de este Impuesto, con respecto a los años anteriores analizados. En dicho año, las Comunidades más atractivas fiscalmente para los *sujetos pasivos* son: Andalucía, Canarias, Comunidad de Madrid e, incluso, Extremadura, ya que son las que no excede la *deuda tributaria* de 2.400€. Sin embargo, los *sujetos pasivos* que se verían más perjudicados serían los que dispongan de su domicilio fiscal en el Principado de Asturias, Castilla y León y la Comunidad Valenciana, de las cuales dos de ellas en el año 2010 resultaban tener de las cuantías más reducidas para los sujetos.

De los impuestos analizados que gravan la riqueza, el que presenta mayores desigualdades territoriales y cambios más bruscos, como se ha observado anteriormente, con respecto a su liquidación es el *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones*. Estas disparidades se deben a las modificaciones continuas que las CC.AA aprueban en las tarifas propias, *reducciones* y *bonificaciones* (véase tabla 6 a modo de ejemplo). Es preciso recordar que el grado de parentesco, el grado de discapacidad y el patrimonio preexistente del contribuyente antes de recibir la herencia, conlleva *reducciones* y *bonificaciones* totalmente distintas, según la Comunidad.

TABLA 6. PORCENTAJE DE BONIFICACIONES⁴ EN LA CUOTA DEL ISD APLICABLE A CADA CC.AA DE RÉGIMEN COMÚN (2010-2018)

CC.AA/AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Andalucía	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Aragón	0%	0%	0%	33%	50%	65%	65%	65%	65%
Canarias	99%	99%	99%	0%	0%	0%	99,9%	99,9%	99,9%
Cantabria	95%	95%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	90%

⁴ Las CC.AA que no figuran en la siguiente tabla son las que no han aplicado ningún tipo de bonificación a lo largo del periodo analizado.

CC.AA/AÑOS	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
C. León	99%	99%	99%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
C.-La Mancha	95%	95%	95%	95%	95%	95%	95%	80%	80%
Cataluña	0%	0%	99%	99%	88%	88%	88%	88%	88%
Extremadura	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	99%
Madrid	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%	99%
R. Murcia	0%	0%	0%	0%	0%	0%	50%	60%	90%
La Rioja	99%	99%	99%	99%	99%	99%	98%	98%	98%
C. Valenciana	99%	99%	99%	99%	75%	75%	75%	50%	50%

Notas:

- El sombreado azul indica que ese año se celebraron elecciones autonómicas en dicha Comunidad.
- El color rojo representa una subida de la deuda tributaria respecto al año anterior para un mismo hecho imponible, mientras que el color verde indica una reducción.

Fuente: Elaboración propia.

Se pueden comprobar variaciones extremas que se producen en algunas CC.AA, pasando de no establecer ninguna *bonificación*, implicando una *deuda tributaria* muy elevada a aplicar un 99% o 100% de *bonificación* y reducir en un solo año inmensamente la cantidad a pagar por el contribuyente, o viceversa. Ejemplo de ello, es Andalucía, donde por la misma herencia, un contribuyente pagaría 202.976,90€ de 2012 a 2017, mientras en 2018, no pagaría nada. Como se observa, en el año 2010, coexisten Comunidades que no aplicaban ningún tipo de *bonificación* para determinar la *deuda tributaria* del Impuesto, mientras que otras sí lo hacían aplicando altos porcentajes de la misma, superiores al 90%, hecho que provoca que el pago de la cuantía sea mucho menor. No obstante, en el año 2018, se observa que el número de CC.AA que establecen *bonificaciones* aumenta de manera considerable, aunque esta vez son porcentajes más variados (entre el 50% y el 100%). En general, las cantidades a ingresar por la liquidación del Impuesto, en 2018, son más favorables para los *sujetos pasivos* que al principio del periodo analizado. En el apartado siguiente se tratará de contrastar si dicho comportamiento está relacionado con los periodos pre-electorales y post-electorales.

3. CICLO POLÍTICO Y DEUDA TRIBUTARIA DE LOS IMPUESTOS SOBRE LA RIQUEZA CEDIDOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE RÉGIMEN COMÚN

Como se ha puesto de manifiesto en los apartados anteriores, existen diferencias muy apreciables a la hora de hacer frente a la liquidación de los *Impuestos sobre la Riqueza* cedidos a las CC.AA, en función de la Comunidad en la que un *sujeto pasivo* tenga su domicilio fiscal. Estas desigualdades provocan diferencias en la renta disponible de los contribuyentes, afectando a los niveles de consumo, ahorro e inversión, y creando disparidades territoriales. La fuerte crisis económica de los últimos años y consiguiente caída de la recaudación, unido a la necesidad de cumplir el objetivo de déficit ha llevado, a algunas Comunidades, a recuperar o incrementar los impuestos cedidos por el Estado, en los que tienen competencias normativas, muy unidos estos cambios, en ambos casos, al ciclo político. Es decir, al uso de forma electoralista de las formas tributarias que gravan la riqueza.

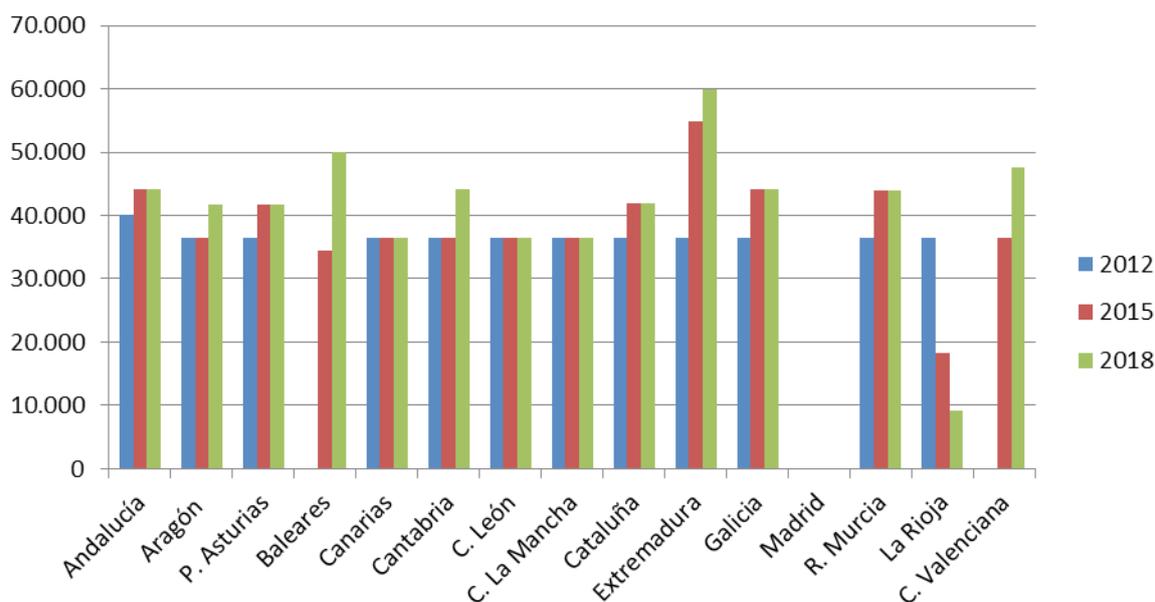
A continuación, se pretende comprobar, en el periodo analizado, si los cambios electorales⁵ que se han producido en las distintas CC.AA de régimen común han influido en las variaciones de los *tipos impositivos*, *reducciones*, *deducciones* o *bonificaciones* y, por tanto, han ocasionado cambios significativos en las *cuotas tributarias* a pagar por los contribuyentes en dichos impuestos que gravan las distintas manifestaciones de la riqueza.

⁵ La información sobre los cambios electorales, así como de los distintos partidos políticos y los escaños que se han obtenido en cada Parlamento autonómico proceden de la página web de la Junta Electoral Central y de las páginas oficiales de cada CC.AA de régimen común. Véase a este respecto el Anexo I.

En las figuras 1, y 3 se sintetizan y comparan las *deudas tributarias* de los tres impuestos sobre la riqueza cedidos a las CC.AA recogidas en las tablas 2, 4 y 5 de este trabajo, pero sólo para los años en los que se han celebrado mayoritariamente elecciones autonómicas (con las salvedades de algunas Comunidades que posteriormente se detallará)⁶ que son 2011 y 2015. Asimismo, se reflejan las *deudas tributarias* correspondientes al año 2018, previo a las elecciones autonómicas de 2019.

En el caso de *Andalucía*, el PSOE gana las elecciones en marzo de 2012 pactando con IU. Ese mismo año, y como consecuencia del pacto acuerdan una subida post-electoral del tipo impositivo del impuesto sobre transmisiones al 8 %, y una subida del *Impuesto sobre el Patrimonio* en 2013. Ambos impuestos, se han mantenido sin cambios pues dicho partido ha seguido gobernando hasta 2018, aunque con diferentes socios de gobierno y de distinto signo político (con CIUDADANOS, desde 2015). Si se produce un cambio espectacular en la liquidación del Impuesto sobre Sucesiones, en 2018, al aprobarse la aplicación de una *bonificación* del 100 % de la *cuota tributaria* para el supuesto que se ha analizado anteriormente. Pasa de ser la Comunidad con la deuda tributaria más elevada de dicho impuesto en todos los años analizados, hasta que en 2018 es la más generosa, en concreto, cero euros (véase figura 3). Ello puede deberse a que éste, es un año preelectoral, la presión de Ciudadanos, socio de gobierno y la inestabilidad presupuestaria, pudiendo ser una medida de marketing político para la obtención de votos en las siguientes elecciones autonómicas, adelantándose su celebración, finalmente, al 2 de diciembre de 2018.

FIGURA 1. DEUDA TRIBUTARIA EN LA LIQUIDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE EL PATRIMONIO DE UN CONTRIBUYENTE CON UN PATRIMONIO NETO DE 4 MILLONES DE EUROS (2012, 2015 Y 2018)

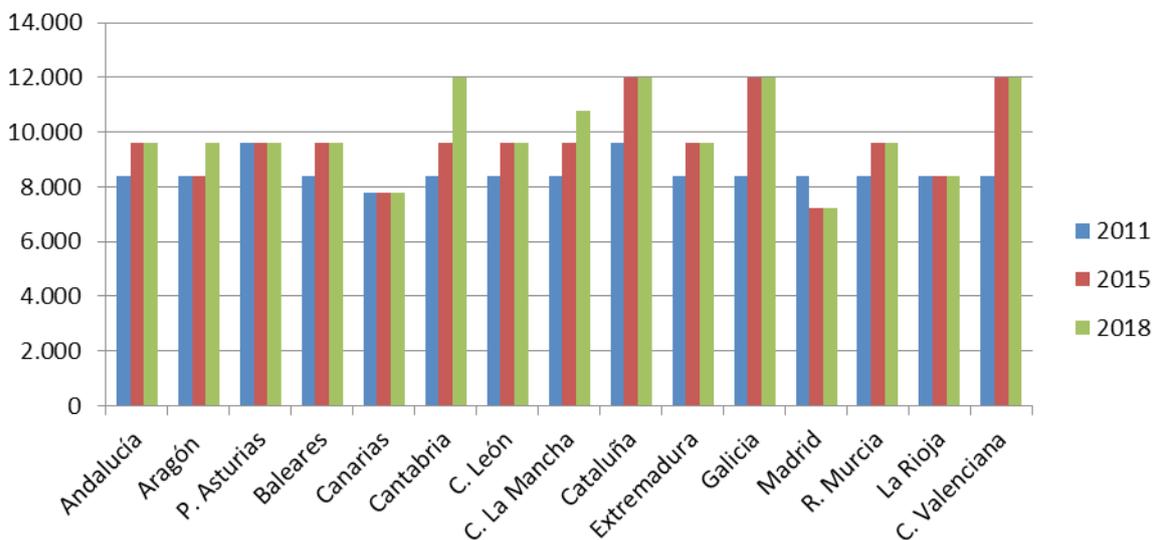


Fuente: Elaboración propia.

En el *Principado de Asturias*, Foro Asturias Ciudadanos llega al gobierno en 2011 y suben tanto el *Impuesto sobre el Patrimonio*, como el tipo de gravamen al 8 % del Impuesto sobre Transmisiones y, ligeramente, Sucesiones y Donaciones, previendo una legislatura completa. Sin embargo, dura solo unos meses, ya que el PSOE toma el relevo en el gobierno a partir de 2012, pactando con IU (Izquierda Unida) y UPyD (Unión Progreso y Democracia), manteniendo el mismo tipo impositivo durante la legislatura, hasta el último año analizado tras las elecciones de 2015. Ello hace intuir que la ligera subida de impuestos en 2011 fue una medida de reducir el déficit consecuencia de la crisis económica.

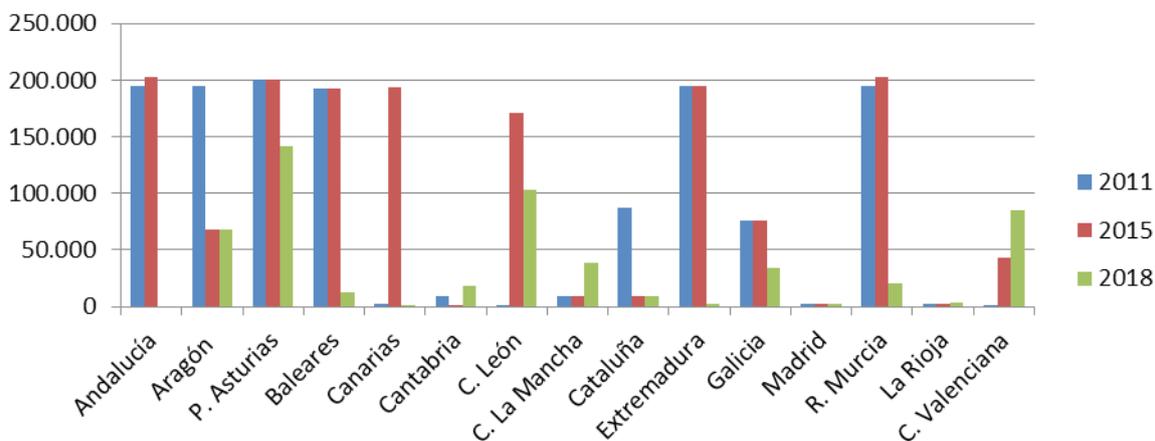
⁶ Recuérdese, que en todas las tablas presentadas en el trabajo, se ha sombreado en azul el año en el que cada Comunidad Autónoma de régimen común ha celebrado elecciones desde el año 2010, siendo Cataluña, la única que celebró elecciones autonómicas, en dicho año.

FIGURA 2. DEUDA TRIBUTARIA EN LA LIQUIDACIÓN DEL ITPYAJD (MODALIDAD TRANSMISIONES PATRIMONIALES DE INMUEBLES) DE UN CONTRIBUYENTE DE 38 AÑOS DE EDAD QUE ADQUIERE SU VIVIENDA HABITUAL POR VALOR DE 120.000 EUROS (2011, 2015 Y 2018)



Fuente: Elaboración propia.

FIGURA 3. DEUDA TRIBUTARIA A PAGAR POR UN CONTRIBUYENTE (GRADO DE PARENTESCO 2) QUE RECIBE UNA MASA HEREDITARIA NETA DE 800.000 EUROS Y CON UN PATRIMONIO PREEXISTENTE DE 300.000 EUROS EN LA MODALIDAD DE SUCESIONES (MORTIS CAUSA) DEL ISD (2011, 2015 Y 2018)



Fuente: Elaboración propia.

En *las Islas Canarias*, el partido Coalición Canaria permanece en el gobierno todos los años analizados, mediante pactos con el PSOE y diferentes partidos. Es en esta Comunidad donde se mantiene estable la deuda tributaria tanto del IP, como el de Transmisiones patrimoniales, con el segundo tipo más reducido de todas las CC.AA (6,5%), detrás de Madrid (6%). Sin embargo, entre 2013 y 2015, se produce un aumento considerable de la deuda tributaria del Impuesto sobre Sucesiones, que obedece, más a un intento de reducir el déficit presupuestario en los años de crisis, ya que tras las elecciones de 2015, y continuando Coalición Canaria en el gobierno, se lleva a cabo una reducción muy importante de la deuda tributaria del ISD.

En *Cataluña* CiU (Convergencia y Unión) gana las elecciones con mayoría simple en 2010 y ya en periodo post-electoral (2011) sube solo el Impuesto sobre Transmisiones. Obligada a convocar elecciones,

por la inestabilidad política, en noviembre de 2012, revalida su gobierno pero en coalición con ERC (Esquerra Republicana de Catalunya), de cuyo pacto proviene la iniciativa de subir considerablemente el *Impuesto sobre el Patrimonio* en 2013 y el de Transmisiones en 2014 a un 10 %. Se convocan elecciones en 2015 en las que toma el relevo J x Sí (Junts per Sí) pactando con la CUP (Candidatura d'Unitat Popular-Alternativa d'Esquerres) y aunque mantiene sin cambios la deuda tributaria del IP y de Transmisiones, dada la difícil situación política que atraviesan en los siguientes años. Sin embargo, en el Impuesto sobre Sucesiones tiene lugar un aumento importante de la deuda tributaria a partir de 2014, pero muy inferior a la cuantía correspondiente al año electoral de 2010 (véase figura 3).

Las Comunidades de *I. Baleares, C. León, Extremadura y Murcia*, con gobiernos del PP desde 2011, suben el impuesto sobre transmisiones del 7 % al 8 %, dos años después de su entrada en el gobierno (en 2013). Lo mismo ocurre con el *Impuesto sobre el Patrimonio*, manteniendo una deuda tributaria elevada en el Impuesto sobre Sucesiones. Sin embargo, respecto a éste último, se produce un cambio muy significativo a partir del cambio del signo político en la composición de los parlamentos autonómicos tras las elecciones de 2015. En Baleares comienzan a gobernar en coalición PSOE, Podemos, Más y GxF, produciéndose una subida muy importante de la deuda tributaria del IP, al mismo tiempo que una reducción espectacular del ISD (véanse figuras 1 y 3, respectivamente). El mismo comportamiento se observa en Extremadura, respecto al IP, que tras las elecciones de 2015, pactan gobierno PSOE y Podemos. Sin embargo, el ISD sigue siendo de los más altos de todas las Comunidades hasta 2018, que se aprueba una bonificación del 99 % en los grados de parentesco I y II (véase tabla 6 y figura 3). Similar comportamiento presenta la Comunidad de Murcia que siendo de los más elevados también se aprueba a partir de 2016 bonificaciones crecientes hasta alcanzar en 2018, una bonificación del 90 % de la cuota, reduciéndose considerablemente la deuda tributaria del contribuyente.

Galicia gobernada por el PP con mayoría absoluta, al igual que las anteriores Comunidades sube su Impuesto sobre Transmisiones de Inmuebles al 10 % en el mismo año, manteniéndolo también hasta la actualidad. Lo mismo ocurre con el IP. Estas subidas tras las elecciones autonómicas celebradas en dicha Comunidad en 2012, se debieron tomar por la urgente necesidad de incrementar la recaudación que hasta ese momento había sido muy baja causada por la crisis y el estallido de la burbuja inmobiliaria. El *Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones* si reducen casi un 50 % la *deuda tributaria* para un mismo *sujeto pasivo* justo en el año de las elecciones celebradas en dicha Comunidad de 2016 (y no en 2015, como en la mayoría de las CC.AA) que se mantiene hasta la actualidad.

En 2011 en *Aragón* gobierna el PP mediante pacto con el PAR (Partido Aragonésista). Estos deciden mantener un tipo impositivo bajo del impuesto sobre Transmisiones del 7 % hasta que en las elecciones de 2015 se produce un cambio de gobierno donde el PSOE pacta con PODEMOS, CHA (Chunta Aragonesista) e IU y es en el periodo post-electoral (año 2016) cuando suben el impuesto al 8 %, manteniéndolo hasta la actualidad. Asimismo, en la misma línea, se lleva a cabo una subida importante del IP. Sin embargo, llama la atención que a partir de 2014, año pre-electoral se reduce la deuda tributaria del ISD como consecuencia de la aprobación de bonificaciones en la cuota que van del 50 % en 2014 al 65 % en 2018 (véase tabla 6 y figura 3).

En las Comunidades de *Cantabria y Castilla la Mancha* el PP, después de dos años de gobierno, en 2013, sube el ITP de inmuebles al 8 %. En las elecciones de 2015, en Castilla la Mancha gobierna el PSOE por pacto con PODEMOS y en ese mismo año, en Cantabria gobierna el PRC (Partido Regionalista de Cantabria) por pacto con el PSOE. En ambos casos van a realizar una subida del tipo impositivo al 9 % y al 10 %, en los años 2017 y 2018 respectivamente. En el caso de Cantabria, en 2019 lo bajará al 9 %, coincidiendo con un año electoral y probablemente como medida preelectoral. Sin embargo, en ambas Comunidades se mantiene estable el IP, excepto en Cantabria que aumenta la deuda tributaria casi 10.000 euros en 2018. Al igual que la cuota tributaria del ISD al reducirse del 99 % al 90 % las bonificaciones de la cuota en los grados de parentesco I y II (véase tabla 6 y figura 3). En Castilla-La Mancha en 2017 y 2018 aumenta considerablemente la deuda tributaria de Sucesiones y Donaciones.

Es de destacar que Comunidades como *Madrid y La Rioja* gobernadas por el PP con mayorías absolutas o mediante pactos con CIUDADANOS hayan mantenido tipos impositivos bajos en ITP de inmuebles (6 % y 7 %) e incluso llegando a rebajarlo al 6 % en el 2014, en el caso de la Comunidad de Madrid, coincidiendo con la cercanía de las elecciones de 2015. El IP mantiene hasta la actualidad una bonificación del 100 % así como el ISD una bonificación del 99 %. Por tanto, es la Comunidad con los impuestos sobre la riqueza más bajos. La Rioja a partir de las elecciones de 2015 reduce considerablemente el IP pero sube ligeramente el ISD al reducir las bonificaciones de la cuota del 99 % al 98 %.

En la *Comunidad Valenciana* el PP, dos años después de estar en el gobierno con mayoría absoluta, sube el ITP de inmuebles de forma sucesiva en los años 2013 y 2014 hasta llevarlo al 10 %, el cual será mantenido, a partir del resultado de las elecciones de 2015, por el gobierno del PSOE, PODEMOS y COMPROMIS desde 2015 en adelante. En 2013, también sube el IP, al eliminarse la bonificación existente del 100 %. La subida de ambos impuestos coincide con los años más duros de la crisis económica y el aumento de los déficits y de la deuda pública autonómica. Tras las elecciones de 2011 mantiene el ISD hasta un año antes de las elecciones de 2015 que aumenta considerablemente la deuda tributaria, duplicándose, prácticamente, a partir de los resultados electorales de 2015 y con el cambio de signo político en la composición del parlamento autonómico. A partir del resultado de dichas elecciones, tiene lugar una subida muy importante, también del IP.

CONCLUSIONES

Los impuestos que gravan la riqueza son un instrumento fundamental en todo país desarrollado, que pretenda fundamentar su política fiscal sobre la base de la equidad y el derecho a la igualdad de oportunidades de todos sus ciudadanos. Contribuyen a lograr una mejor redistribución de la riqueza, reduciendo la concentración y la perpetuación de ésta, incentivando una utilización más productiva de los activos (reales y financieros). Asimismo, proporcionan una importante información fiscal que permite un mayor control recaudatorio, procurando una disminución del fraude fiscal. Por el contrario, estos impuestos tienen un efecto negativo sobre el ahorro y la inversión, lo que puede afectar negativamente al crecimiento económico.

En el caso de España, el hecho de que las Comunidades Autónomas de régimen común tengan competencias normativas sobre tres de estos impuestos, permitiéndoles aplicar *deducciones*, *exenciones*, *bonificaciones* o modificar los *tipos impositivos legales*, siendo éstos los elementos determinantes claves del *tipo impositivo real*⁷ y por tanto, de la *deuda tributaria del sujeto pasivo*, está provocando una desigualdad manifiesta, a la hora de tributar según la Comunidad. Dichos impuestos son: el *Impuesto sobre el Patrimonio* (IP), el *Impuesto de Sucesiones y Donaciones* (ISD) y el *Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados* (ITPAJD).

A lo largo del trabajo, se ha puesto de manifiesto, como la cesión de estas figuras tributarias a las Comunidades, está ocasionando que, por un mismo *hecho imponible*, un contribuyente, según su domicilio fiscal, tenga que afrontar una *deuda tributaria* diferente. Por tanto, generan un impacto diferente en la renta disponible de los contribuyentes, incidiendo de forma desigual sobre los niveles de consumo, ahorro e inversión de los ciudadanos. Asimismo, se ha podido constatar, que las subidas o bajadas de la *deuda tributaria del sujeto pasivo*, a lo largo del periodo analizado (2010-2018), están significativamente relacionadas con los cambios provocados por los ciclos políticos y por los periodos pre o post-electorales, según la configuración política del Parlamento de cada Comunidad. En general, se aprecia que cuando la tendencia política del partido gobernante es de signo liberal o conservador, la *deuda tributaria* que tiene que afrontar el contribuyente, en cada uno de los tres impuestos analizados, es considerablemente más baja en relación a la que hipotéticamente tendría que pagar en otras Comunidades con gobiernos que se definen como de centro-izquierda o de izquierda del espectro político. Los contribuyentes más beneficiados fiscalmente, en todos los años analizados, son los de la Comunidad de Madrid, donde, desde las elecciones de 2011, gobierna el PP con mayoría absoluta y tras las elecciones de 2015, mediante pacto con Ciudadanos. Por el contrario, en general, han tenido que asumir una mayor *deuda tributaria*, los contribuyentes de Andalucía (excepto en el ISD a partir de 2018) y de Cataluña (excepto en el ISD tras las elecciones de 2012). A partir de los resultados electorales de 2015, aumenta considerablemente la *deuda tributaria* de los tres impuestos, en la Comunidad de Extremadura, donde se produce un cambio de signo político, gobernando el PSOE mediante pacto con Podemos; o en las Islas Baleares, con la coalición PSOE, Podemos, Más y GxF. Una subida muy pronunciada, de los tres impuestos que gravan la riqueza, se observa en la Comunidad Valenciana, tras la pérdida de la mayoría absoluta del PP, tras las elecciones de 2015, pasando a gobernar en coalición, PSOE, Compromís y Podemos.

⁷ Recuérdese que el tipo impositivo legal (Tle) se obtiene dividiendo la *Cuota Íntegra* entre la *Base Liquidable*: $TI = (CI/BL) * 100$. La existencia de *deducciones* en la *Cuota Íntegra* o *bonificaciones* implica que disminuye la *deuda tributaria* del contribuyente y por tanto, el *tipo impositivo* que realmente paga. El tipo impositivo real se obtiene a partir de la *Cuota Líquida* (CL), siendo ésta: $CL = CI - \text{deducciones y bonificaciones}$. Por tanto, el tipo impositivo real (Tre) sería: $(CL/BL) * 100$.

No obstante, cabe mencionar que no es lo mismo que en una Comunidad gobierne un partido político con mayoría absoluta, a que gobierne en mayoría simple o mediante el apoyo de otros partidos. La mayoría de los cambios, que se han producido en los elementos principales de los distintos impuestos, han coincidido con los años electorales de las Comunidades o con los años post-electorales, cuando el nuevo gobierno comienza su legislatura. No obstante, se ha comprobado que tanto en los años pre-electorales como post-electorales, entorno a la celebración de elecciones autonómicas de 2011 (2010 en Cataluña y 2012 en Andalucía, Asturias, Galicia y repetición de elecciones en Cataluña), se produce una subida generalizada de los tres impuestos analizados, en todas las CC.AA, independientemente del signo político del parlamento de la Comunidad. Ello pone de manifiesto que las modificaciones al alza de éstos, obedecieron prioritariamente a las necesidades recaudatorias como consecuencia de la grave crisis económica por la que atravesó el país tras el «estallido de la burbuja inmobiliaria» y la crisis financiera de 2008. En estos años se produce un aumento exponencial del endeudamiento autonómico, unido a la obligación de cumplir con los objetivos de déficit público.

Sin embargo, el comportamiento es diferente en las elecciones autonómicas de 2015 (celebradas en Galicia, en 2016). En los años pre y post-electorales, se constata, en general, que en las Comunidades en las que han gobernado o gobiernan partidos, en lo que ellos mismos se definen como progresistas, como PSOE, Podemos, IU, FAC, CiU, ERC o Compromís, tienden a elevar los *tipos impositivos* o reducir las *bonificaciones* en la *cuota* de los tres impuestos analizados. Sin embargo, en las Comunidades en las que gobiernan partidos de signo conservador, como el PP, Ciudadanos o FAR tienden a disminuir muy significativamente la cuantía de *deuda tributaria* de los contribuyentes, sobre todo, en el ISD.

El impuesto en el que más se aprecia la disparidad territorial, en su liquidación, tras los resultados electorales de 2015, es el ISD, generando éste desigualdades extremas, relacionadas con los años pre-electorales y post-electorales. Ejemplo de ello, son Andalucía, Extremadura y Murcia. Son las Comunidades en las que el *sujeto pasivo* tiene que afrontar una mayor *deuda tributaria* por un mismo *hecho imponible*, en casi todo el periodo de tiempo analizado. Hasta antes de 2015, en el supuesto planteado en el trabajo, un mismo contribuyente afrontaba una *deuda tributaria* en torno a 200.000€ por una *base liquidable* de 800.000€, mientras que en Madrid, La Rioja o Cantabria sería de unos 1.900€. Sin embargo, desde 2016 hasta 2018, Murcia aprueba *bonificaciones* crecientes del impuesto por el pacto con Ciudadanos, reduciéndose considerablemente la *deuda tributaria* del contribuyente (20.297,71€). La diferencia es más acuciante en Andalucía. Tras las elecciones de 2015, el PSOE pacta con Ciudadanos y justo antes de las elecciones previstas para 2019, finalmente adelantadas en esta Comunidad a 2018, se aprueba, para este mismo año, una modificación extrema del impuesto, materializado, entre otros aspectos, en un aumento del mínimo exento de un millón de euros, pasando un mismo contribuyente de tener que pagar 202.979,90€, por un mismo *hecho imponible* hasta 31 de diciembre de 2017, a no pagar nada a partir del 1 de enero de 2018 (año finalmente electoral).

Con el objeto de intentar paliar, en lo posible, estas desigualdades y la posible competencia fiscal que se produce como consecuencia de ésta, sería recomendable acordar unos límites razonables, entre las CC.AA y el Estado, de los elementos principales que determinan la *deuda tributaria*. Como se señaló anteriormente, los contribuyentes de la Comunidad de Madrid son los que disfrutan de una fiscalidad sobre la riqueza más baja. Según datos de Gestha (2017)⁸, de los 508 contribuyentes en España «súper-ricos» (patrimonio superior a 30 millones€), aproximadamente, la mitad (303) tienen su domicilio fiscal en Madrid. Asimismo, la mitad de los contribuyentes más acaudalados residen en Madrid (3.153 personas físicas). La posible pérdida de recaudación en la configuración de los impuestos sobre la riqueza, se ve compensada con creces, con el impacto que genera sobre la recaudación del IRPF, donde la Comunidad que lo recauda (está cedido el 50 % a las CC.AA) es en la que tenga fijado, el *sujeto pasivo*, su domicilio fiscal. Esta desigualdad condiciona, por tanto, la recaudación de impuestos y los gastos destinados a redistribuir la renta y riqueza.

Es positivo que las CC.AA tengan capacidad para subir o bajar algunos impuestos, pero estableciéndose unos mínimos y máximos (horquilla) para todas las Comunidades, así cada una de ellas será corresponsable de su situación financiera, respetando de esta forma los objetivos marcados por Hacienda (controlando el déficit), así como rindiendo cuentas ante sus ciudadanos, por una mala gestión del gasto o por impuestos excesivos. El aumento de la deuda pública autonómica ha coexistido en numerosos casos con «políticas tributarias laxas».

⁸ Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. Los cálculos de Gestha se han obtenido partir de la estadística de Patrimonio difundida por la Agencia Tributaria.

ANEXO I: MAPA ELECTORAL Y CAMBIOS POLÍTICOS

Parlamento de Andalucía	Año 2012	PSOE: 47 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con IU
		PP: 50 escaños	
		IU: 12 escaños	
	Año 2015*	PSOE: 47 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con Ciudadanos
		PP: 33 escaños	
		Podemos: 15 escaños	
		Ciudadanos: 9 escaños	
		IU: 5 escaños	
	* Se adelantaron las elecciones un año a petición de la Presidenta de la Junta de Andalucía debido a la desconfianza hacia IU y a la situación de «inestabilidad».		
Cortes de Aragón	Año 2011	PP: 30 escaños	Gobierna el PP mediante pacto con PAR
		PSOE: 22 escaños	
		PAR: 7 escaños (Partido Aragonés)	
		CHA: 4 escaños (Chunta Aragonesista)	
		IU: 4 escaños	
	Año 2015	PP: 21 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con Podemos, CHA e IU
		PSOE: 18 escaños	
		Podemos: 14 escaños	
		PAR: 6 escaños	
		Ciudadanos: 5 escaños	
		CHA: 2 escaños	
		IU: 1 escaño	
	Junta General del Principado de Asturias	Año 2011	FAC: 16 escaños (Foro Asturias Ciudadanos)
PSOE: 15 escaños			
PP: 10 escaños			
IU: 4 escaños			
Año 2012*		PSOE: 17 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con IU y UPyD
		FAC: 12 escaños	
		PP: 7 escaños	
		IU: 5 escaños	
		UPyD: 1 escaño (Unión, Progreso y Democracia)	

Junta General del Principado de Asturias (cont.)	Año 2015	PSOE: 14 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con IU
		PP: 11 escaños	
		IU: 5 escaños	
		FAC: 3 escaños	
		Podemos: 9 escaños	
		Ciudadanos: 3 escaños	

* Se comunica por parte del Presidente el adelantamiento de las elecciones 3 años, tras haber estado solo 6 meses en el gobierno. El nuevo mandato durará hasta el 2015.

Parlamento de Islas Baleares	Año 2011	PP: 35 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PSOE: 14 escaños	
		PSM-IV-EXM: 4 escaños (PSM-Iniciativa Verds-Entesa)	
		PSOE-PACTE: 4 escaños (PSOE-Pacte per Eivissa)	
		PSM-EN: 1 escaño (Partit Socialista de Menorca)	
		GxF + PSOE: 1 escaño (Gent per Formentera + PSOE)	
	Año 2015	PP: 20 escaños	Gobierna el PSOE junto a Podemos, Més y GxF
		PSIB-PSOE: 14 escaños (Partido Socialista Islas Baleares)	
		Podemos: 10 escaños	
		Més: 6 escaños (Més per Mallorca)	
		EL PI: 3 escaños (Proposta per les Illes)	
		MpM: 3 escaños (Més per Menorca)	
Ciudadanos: 2 escaños			
GxF + PSIB: 1 escaño			
Parlamento de Canarias	Año 2011	PP: 21 escaños	Gobierna CC mediante pacto con el PSOE
		CC-PNC-CCN: 21 escaños (Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario)	
		PSOE: 15 escaños	
		Nueva Canarias: 3 escaños	

Parlamento de Canarias (cont.)	Año 2015	CC-PNC-AHÍ: 18 escaños (Coalición Canaria-Partido Nacionalista Canario-Agrupación Herreña Independiente)	Gobierna CC junto a PNC, AHÍ, PSOE y ASG
		PSOE: 15 escaños	
		PP: 12 escaños	
		Podemos: 7 escaños	
		Nueva Canarias: 5 escaños	
		ASG: 3 escaños (Agrupación Socialista Gomera)	
Parlamento de Cantabria	Año 2011	PP: 20 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PRC: 12 escaños (Partido Regionalista de Cantabria)	
		PSOE: 7 escaños	
	Año 2015	PP: 13 escaños	Gobierna el PRC mediante pacto con el PSOE
		PSOE: 5 escaños	
		Podemos: 3 escaños	
		Ciudadanos: 2 escaños	
		PRC: 12 escaños	
Cortes de Castilla-La Mancha	Año 2011	PP: 25 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PSOE: 23 escaños	
	Año 2015	PP: 16 escaños	Gobierna el PSOE mediante pacto con Podemos
		PSOE: 14 escaños	
		Podemos: 3 escaños	
Cortes de Castilla y León	Año 2011	PP: 53 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PSOE: 29 escaños	
		IU: 1 escaño	
		UPL: 1 escaño (Unión del Pueblo Leonés)	
	Año 2015	PP: 42 escaños	Gobierna el PP con mayoría simple
		PSOE: 25 escaños	
		Podemos: 10 escaños	
		Ciudadanos: 5 escaños	
		IU: 1 escaño	
		UPL: 1 escaño	

Parlamento de Cataluña	Año 2010	CiU: 62 escaños (Convergencia y Unión)	Gobierna CiU con mayoría simple
		PSC: 28 escaños (Partido Socialista de Cataluña)	
		PP: 18 escaños	
		ICV-EUiA: 10 escaños (Iniciativa per Catalunya Verds- Esquerra Unida i Alternativa)	
		ERC: 10 escaños (Esquerra Republicana de Cataluña)	
		SI: 4 escaños (Solidaritat catalana per la Independencia)	
		Ciudadanos: 3 escaños	
	Año 2012*	CiU: 50 escaños	Gobierna CiU mediante pacto con ERC
		ERC: 21 escaños	
		PSC: 20 escaños	
		PP: 19 escaños	
		ICV-EUiA: 13 escaños	
		Ciudadanos: 9 escaños	
		CUP: 3 escaños (Candidatura d'Unitat Popular- Alternativa d'Esquerres)	
	Año 2015**	JxSí: 62 escaños (Junts per sí)	Gobierna JxSí mediante pacto con CUP
		Ciudadanos: 25 escaños	
		PSC: 16 escaños	
		CatsíqueesPot: 11 escaños (Catalunya sí que es Pot)	
		PP: 11 escaños	
		CUP: 10 escaños	
	Año 2017	Ciudadanos: 36 escaños	
JUNTSxCAT: 34 escaños			
ERC-Catsí: 32 escaños			
PSC: 17 escaños			
CatComú-Podem: 8 escaños			
CUP: 4 escaños			
PP: 4 escaños			

* Anticipadas dos años.

** Anticipadas 14 meses.

Asamblea de Extremadura	Año 2011	PP: 32 escaños	Gobierna el PP con mayoría simple	
		PSOE: 30 escaños		
		IU: 3 escaños		
	Año 2015	PSOE: 30 escaños		Gobierna el PSOE mediante pacto con Podemos
		PP: 28 escaños		
		Podemos: 6 escaños		
		Ciudadanos: 1 escaño		
Parlamento de Galicia	Año 2012*	PP: 41 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta	
		PSdeG: 18 escaños (Partido Socialista de Galicia)		
		AGE: 9 escaños (Alternativa Galega de Esquerda)		
		BNG: 7 escaños (Bloque Nacionalista Galego)		
	Año 2016	PP: 41 escaños		Gobierna el PP con mayoría absoluta
		En Marea: 14 escaños		
		PSdeG: 14 escaños		
		BNG-NÓS: 6 escaños		
Asamblea de la Comunidad de Madrid	Año 2011	PP: 72 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta	
		PSOE: 36 escaños		
		IU: 13 escaños		
		UPyD: 8 escaños		
	Año 2015	PP: 48 escaños		Gobierna el PP mediante pacto con Ciudadanos
		PSOE: 37 escaños		
		Podemos: 27 escaños		
		Ciudadanos: 17 escaños		
Asamblea Regional de Murcia	Año 2011	PP: 33 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta	
		PSOE: 11 escaños		
		IU: 1 escaño		
	Año 2015	PP: 22 escaños		Gobierna el PP mediante pacto con Ciudadanos
		PSOE: 13 escaños		
		Podemos: 6 escaños		
		Ciudadanos: 4 escaños		

* Se adelantaron 6 meses por el presidente del Parlamento para hacerlas coincidir con el adelanto electoral del País Vasco.

Parlamento de La Rioja	Año 2011	PP: 17 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PSOE: 14 escaños	
		PR: 2 escaños (Partido Riojano)	
	Año 2015	PP: 15 escaños	
PSOE: 10 escaños			
Podemos: 4 escaños			
Ciudadanos: 4 escaños			
Cortes de la Comunitat Valenciana	Año 2011	PP: 55 escaños	Gobierna el PP con mayoría absoluta
		PSOE: 33 escaños	
		C. Compromís: 6 escaños (Coalició Compromís)	
		EUPV + ERPV: 5 escaños (Esquerra Unida del País Valencià)	
	Año 2015	PP: 31 escaños	Gobierna el PSOE junto a Compromís y Podemos
		PSOE: 23 escaños	
		Compromís: 19 escaños	
		Ciudadanos: 13 escaños	
Podemos: 13 escaños			

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por la JEC.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARTLETT, B. (1997): "The end of the State Tax? Special Report", en *Tax Notes*, núm. 7, págs. 105-110.
- BELTRAN, A. (2004): *Partidos Políticos, Elecciones y Ciclos Económicos: el caso Español*. Tesis doctoral. Universidad Pompeu Fabra. Departamento de Ciencias Sociales.
- BLAIS, A.; NADEAU, R. (1992): "The Electoral Budget Cycle" en *Public Choice*, núm 74, págs. 389-403.
- BOCCHIO, C. (2010): "Ciclo Político Económico. Una aplicación para Argentina", en *Anales Asociación Argentina de Economía Política*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Economía Política. URL: <https://aaep.org.ar/anales/works/works2010/bocchio.pdf>.
- DOWNS, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- DURÁN, J. M.; ESTELLER, A. (2014): "La imposición sobre la riqueza en España", en *Papeles de Economía Española*, núm. 139, págs. 70-85.
- ESTELLER, A.; DURÁN, J. M. (2012): "Introducción a la Imposición sobre la Riqueza", en *Institut d'Economia (Universitat de Barcelona)*. URL: <https://ieb.ub.edu/fase-1-introduccion-imposicion-sobre-la-riqueza/>.
- GUILLÉN, M. (2017): *El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Comparativa entre las CC.AA y con respecto a la UE*. Trabajo Fin de Grado. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.
- JUNTA ELECTORAL CENTRAL (2018): "Elecciones autonómicas", *Últimas elecciones celebradas*. Fecha de consulta: 10-07-2018. URL: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones>.
- LAGO, S. (2009): "La autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común: por qué y cómo avanzar" en *Revista de Estudios Regionales*, vol. Ext. VIII, págs. 83-95.
- MEJÍA, P.; REYES, M. R.; RENDÓN, L. (2017): "¿Hay evidencia de ciclo político-económico en el empleo sectorial de México, 1998-2013?", en *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 1, págs. 25-43. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cya.2016.07.004>.
- NORDHAUS, W. (1975): "The political business cycle", en *Review of Economic Studies*, vol. 42, núm. 2, págs. 169-190. DOI: <https://doi.org/10.2307/2296528>.

- NORDHAUS, W. (1989): “Alternative Approaches to Political Business Cycle”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1989, núm. 2, págs. 1-68. DOI: <https://doi.org/10.2307/2534461>.
- ORTEGA ALMÓN, M.; SÁNCHEZ MARTÍNEZ, M.; MARTÍN GARCÍA, L. (2015): “El Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones en España: Competencia fiscal y desigualdades territoriales” en *XII Jornadas Internacionales de Política Económica (JIPE)*. Toledo.
- ORTEGA ALMÓN, M. A.; VÍLCHEZ ORTIZ, T.; ROJO GALLEGO-BURIN, A. (2020): “El Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y el ciclo político: incidencia económica desde una doble perspectiva”, en *Revista de la Administración Local y Autonómica (REALA)*, núm. 13, págs. 131-151. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10746>.
- PABLOS ESCOBAR, L. D. (2006): “Incidencia y Tipos Efectivos del Impuesto sobre el Patrimonio e Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones”, en *Papeles de Trabajo*, núm. 4. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- PAMPILLÓN, R. (2006): “¿Qué es el ciclo político?” en *Diccionario de Economía (Economy Weblog)*. URL: https://economy.blogs.ie.edu/archives/2006/12/que_es_el_ciclo/.
- RAMÍREZ, R.; ERQUIZIO, A. (2012): “Análisis del Ciclo Político Electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009”, en *Paradigma Económico*, año 4, núm. 2, págs. 5-27.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2012): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica 2012*.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2013): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2013*. URL: https://gestrisam.malaga.eu/portal/menu/seccion_0010/documentos/Panorama_20CCAA_202013.pdf.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2014): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2014*. URL: <http://s01.s3c.es/imag/doc/2014-02-27/16.Fiscal.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2015): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2015*. URL: <http://www.lorenteylorente.es/2015/03/panorama-de-la-fiscalidad-autonomica-en-2015/>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2016): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2016*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/REAF/Informes/REAF-Panorama2016WEB.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2017): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2017*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/REAF/NOTAS%20PRENSA/PANORAMA%20FISCALIDAD%20CCAA%202017.pdf>.
- REAF-REGAF ASESORES FISCALES, CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS (2018): *Panorama de la Fiscalidad Autonómica y Foral 2018*. URL: <https://www.economistas.es/Contenido/Consejo/Estudios%20y%20trabajos/REAF-%20Panorama%20de%20la%20Fiscalidad%20CCAA-2018.pdf>.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 17-09-2019
Modificado: 27-03-2020
Aceptado: 27-03-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10732>
Páginas: 86-105

Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina

Legal transformations in Social Security entitlements for people with disabilities in Argentina

Mauricio Mareño Sempertegui
Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0353-2144>
mauriciomareno@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Trabajo Social y tesista en Maestría en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Miembro investigador del proyecto: "Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista". Proyecto CONSOLIDAR III, SECyT, UNC (2018-2021).

Nora Britos
Universidad Nacional de Córdoba (Argentina)
noravbritos@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política por el Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Docente investigadora, profesora titular en la cátedra "Políticas Sociales del Estado" de la Facultad de Ciencias Sociales, UNC. Directora del proyecto: "Regresividad de la seguridad social en Argentina: transformaciones recientes en la institucionalidad bienestarista". Proyecto CONSOLIDAR III, SECyT, UNC (2018-2021).

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo examinar las transformaciones acaecidas en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina, focalizando la mirada en la política de pensiones no contributivas por invalidez entre los años 2003 y 2019. A partir del análisis del marco normativo, se analizan las medidas tomadas por el Estado en dos períodos. Por un lado, el período 2003-2015, caracterizado por la expansión de la cobertura que supuso una *mejora progresiva* en el derecho a la seguridad social para esta población, mejora que presentó escasa institucionalidad ya que no fue el resultado de la derogación de una normativa anticonvencional (Decreto Reglamentario N° 432/1997). Por el otro, el período 2016-2019 en el que a partir de la adopción de una serie de *medidas regresivas*, tanto a nivel normativo como en los resultados de la política de pensiones por invalidez, se ejecuta una masiva suspensión y baja de prestaciones, restringiéndose así el derecho a la seguridad social para este grupo poblacional. Se señala que la no derogación de una normativa nacional que transgrede estándares internacionales de derechos humanos, constituyó un acto de omisión por parte de los gobiernos de los dos períodos analizados.

PALABRAS CLAVE

Derecho a la seguridad social; pensiones no contributivas por invalidez; discapacidad; regresividad normativa; regresividad de resultados.

ABSTRACT

The objective of this work is to examine the transformations that have taken place in the right to social security for people with disabilities in Argentina, focusing on the policy of non-contributory disability pensions between 2003 and 2019. From the analysis of the normative framework, the measures taken by the State in two periods are analyzed. On the one hand, the period 2003-2015, characterized by the expansion of coverage that meant a progressive improvement in the right to social security for this population, an improvement that presented little institutionality since it was not the result of the repeal of a normative anticonventional (Regulatory Decree No. 432/1997). On the other hand, the period 2016-2019 in which, from the adoption of a series of regressive measures, both at the normative level and in the results of the disability pension policy, a massive suspension and reduction of benefits is carried out. Thus restricting the right to social security for this populational group. It is pointed out that the non-derogation of a national normative that transgresses international human rights standards, constituted an act of omission by the governments of the two periods analyzed.

KEYWORDS

The right to social security; non-contributory pensions for disability; disability; normative regressivity; regressivity of results.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. BREVE PRESENTACIÓN DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ EN EL MARCO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS ASISTENCIALES EN ARGENTINA. 2. PERÍODO 2003-2015. ADECUACIÓN FÁCTICA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO. EXPANSIÓN DE LA COBERTURA Y RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL. 2.1. AMPLIACIÓN DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN UN MARCO DE ESCASA INSTITUCIONALIDAD. 3. PERÍODO 2016-2019. ÉPOCA DE TRANSFORMACIONES REGRESIVAS EN LAS NORMAS JURÍDICAS Y EN LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS. 3.1. REGRESIVIDAD NORMATIVO-JURÍDICA. CENTRALIZACIÓN Y COMBATE CONTRA EL (PRESUNTO) FRAUDE. 3.2. REGRESIVIDAD DE RESULTADOS. INTERPRETACIÓN TAXATIVA DE LA NORMATIVA Y COMPULSIVA BAJA-SUSPENSIÓN DE PENSIONES POR INVALIDEZ. 3.3. REACCIÓN ORGANIZADA A LOS RETROCESOS EN EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL: LA RED POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (REDI). ALGUNAS CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN

Uno de los componentes más relevantes de la intervención social del Estado lo constituye el núcleo de la seguridad social. Históricamente, este núcleo estuvo dirigido a la protección de los trabajadores asalariados (y sus dependientes) ante contingencias que les impidieran mantener sus ingresos a través de su actividad laboral. Como indican la OIT (OIT, 2002) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC, 2007), las ramas de la seguridad social son: atención de salud; enfermedad; vejez; desempleo; accidentes laborales; prestaciones familiares; maternidad; discapacidad; sobrevivientes y huérfanos. La historia de las políticas de seguridad social en Argentina es muy rica y compleja (Golbert y Roca, 2010; Bertranou *et al.*, 2011). El derecho a la seguridad social fue reconocido en la Constitución Nacional de 1949; posteriormente fue incorporado como parte del artículo 14 bis de la Constitución Nacional de 1957 y la Constitución Nacional de 1994. En esta Constitución además se incorporaron Declaraciones, Convenciones y Pactos Internacionales de Derechos Humanos en el artículo 75 inciso 22 que explícitamente reconocen el derecho a la seguridad social y amplían el contenido y alcances de este derecho, entre ellos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Artículo 28)¹.

¹ Esta Convención es un instrumento internacional de derechos humanos de las Naciones Unidas destinado a proteger los derechos y la dignidad de este sector poblacional. Los países signatarios de la Convención tienen la obligación de promover, proteger

La inclusión de los instrumentos internacionales también implica asumir las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entre las que destaca la obligación de adoptar *progresivamente* todas las medidas que conduzcan al goce de los derechos sociales para todos los habitantes, utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles. La contracara de la obligación de progresividad es la *prohibición de regresividad* o retroceso. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos sociales vigentes, o de abolir los derechos ya existentes. En palabras del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en la Observación General 3, «cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone» (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 9). Según Courtis (2006), la regresividad puede aplicarse a normas jurídicas o a los resultados de políticas públicas. En cuanto a la regresividad normativa o jurídica, «para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior» (Courtis, 2006; pág. 4). En lo que respecta a evaluar la regresividad de resultados en materia de políticas públicas, «la política pública desarrollada por el Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro» (Courtis, 2006; pág. 4).

Este artículo se refiere sólo a las Pensiones No Contributivas por invalidez, que forman parte de la seguridad social en Argentina y fueron creadas en 1970 a partir de la modificación del artículo 9 de la Ley 13.478 de 1948. Su reglamentación data de 1997 y puede caracterizarse como sumamente restrictiva y ajena a las obligaciones asumidas a través de la inclusión de los instrumentos de derechos humanos que reconocen el derecho a la seguridad social.

En ese sentido, se examina el lapso de tiempo comprendido entre los años 2003 y 2019, a partir de una investigación documental basada en la revisión y análisis de fuentes secundarias constituidas por el conjunto de normativas que regulan el acceso a las PNCA y, en particular, a las pensiones no contributivas por invalidez. Así, el *corpus documental* para esta investigación estuvo compuesto por leyes nacionales y sus modificaciones, decretos de necesidad y urgencia, decretos reglamentarios y resoluciones administrativas. En este marco, se analizan y comparan los cambios acontecidos en este intervalo de tiempo, en base en el estándar internacional de *progresividad-prohibición de regresividad* en materia de derechos humanos. El período de análisis se organiza en dos momentos: 2003-2015 y 2016-2019.

Se sostiene que durante los años 2003-2015, en los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se produjo una adecuación *fáctica* de las condiciones de acceso al derecho, a los estándares que fueron introducidos a través de las Declaraciones, Convenciones y Pactos de Derechos Humanos –adecuación que representaría una *mejora progresiva* en la materia–, pero esta adecuación se realizó sin haberse modificado el decreto reglamentario de 1997. El gobierno de Mauricio Macri, a partir de diciembre de 2015, dejó de lado la adecuación fáctica precedente y basándose en el decreto de 1997, restringió (a través de la suspensión y baja masiva de prestaciones) el derecho a la seguridad social. Además, se produjeron modificaciones normativas y administrativas que se pueden caracterizar como regresivas. Así, en este trabajo se sostiene que las medidas adoptadas a partir de 2015 constituyen un caso en el que se produjo una sistemática regresión normativa y en los resultados de la política de pensiones no contributivas por invalidez.

El trabajo se organiza en cuatro apartados. En primer lugar, se presentan sucintamente las pensiones por invalidez al interior de las pensiones no contributivas asistenciales. Se repasa la ampliación de su cobertura desde su creación con la Ley N° 13.478 del año 1948, y se revisan sus condiciones de acceso atendiendo a la normativa que reglamenta esta Ley cuarenta y nueve años más tarde (Decreto Reglamentario N° 432 de 1997). En segundo término, se aborda el período 2003-2015, caracterizado por una expansión significativa de la cobertura, que supuso una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social de este colectivo poblacional, pero que no estuvo acompañada por modificaciones normativas que le otorguen institucionalidad.

En tercer lugar, se lleva a cabo un análisis de los retrocesos tanto normativos como en los resultados de la política de pensiones por invalidez, característicos del período 2016-2019. Se revisa, además, la conse-

y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos de estas personas y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley. La República Argentina adoptó esta Convención mediante la aprobación de la Ley 26.378, el 21 de mayo de 2008. Posteriormente a través de la Ley 27.044 de 2014 se le otorgó jerarquía constitucional.

cuenta contienda legal entre los titulares de prestaciones que fueron suspendidas o dadas de baja –representados por la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad– y el Estado nacional –representado por la Agencia Nacional de Discapacidad–.

Finalmente en las conclusiones, se subraya la relevancia de que los principios del derecho internacional de derechos humanos impacten en el derecho interno de los Estados nacionales. Se plantea que la no derogación de una legislación interna contraria a los principios del derecho internacional de derechos humanos, supuso un acto de omisión por parte de las gestiones de gobierno de los dos períodos examinados. Omisión que implicó la restricción del derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad receptoras de pensiones por invalidez.

1. BREVE PRESENTACIÓN DE LAS PENSIONES POR INVALIDEZ EN EL MARCO DE LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS ASISTENCIALES EN ARGENTINA

La política de pensiones no contributivas (PNC) en Argentina presenta cuatro modalidades específicas: las pensiones destinadas a ex combatientes de Malvinas, las que son asignadas por un legislador nacional (también llamadas pensiones graciables), las comprendidas en Leyes Especiales y las pensiones no contributivas asistenciales (PNCA). Estas últimas, a su vez, contienen tres tipos diferentes de pensiones, a saber, las pensiones por vejez, las pensiones para madres con siete hijos o más y las pensiones por invalidez (CEPAL, 2017; Bertranou, Casalí y Cetrángolo, 2019; Mallardi y Fernández, 2019).

Las PNCA tienen su origen en 1948 a partir de la Ley N° 13.478, inicialmente concebidas para la vejez sin cobertura previsional, es decir, para «personas sin recursos propios, de sesenta años o más, no amparadas por un régimen de previsión». Décadas más tarde, específicamente en 1970, estas prestaciones extienden su cobertura a personas «imposibilitadas de trabajar», creándose así las pensiones por invalidez (Ley N° 18.910/1970). Posteriormente a través de la Ley N° 23.746 de 1989, su cobertura se amplía una vez más, incorporando a las mujeres que tuviesen siete o más hijos, cualquiera fuese su edad y estado civil.

El artículo 9 de la Ley N° 13.478 que origina las PNCA, y que establece sus destinatarios y las condiciones para percibir las, se reglamenta cuarenta y nueve años más tarde de ser sancionada, a través del Decreto Reglamentario N° 432 de 1997.

Como se observa, desde su creación en 1948 las PNCA han ido ampliando sus destinatarios. No obstante, algunas de las condiciones para acceder a ellas se han mantenido en el tiempo y otras se han ido sumando. En ese sentido, los requisitos ligados a la edad «sesenta o más años de edad», a la indigencia² «no poseer bienes, ingresos ni recursos de otra naturaleza que permitan la subsistencia del solicitante y grupo conviviente» y a la ausencia de cobertura previsional «personas no amparadas por un régimen de previsión», permanecen desde la Ley N° 13.478.

En 1970 se incorpora una nueva condición biológica, además de la edad, esta vez referida a la «incapacidad para trabajar». Así, el nuevo sujeto de las PNCA será aquel que porte un déficit personal que lo exime legítimamente de la obligación de trabajar y de la obligación de aportar (obligación previsional), ya que se supone que este sujeto no está en condiciones de trabajar aunque quisiera. Diecinueve años después, en 1989, aparece la condición de acceso derivada de la maternidad y cuidado de siete hijos/as o más.

En la década del 90 del siglo xx, en un contexto de predominio de políticas asistenciales focalizadas y compensatorias *contra la pobreza*, las PNCA, y las PNC en general, fueron concebidas como un programa para la reducción de la pobreza en segmentos de la población que tradicionalmente han sido excluidos de la seguridad social (Bertranou y Grushka, 2002). En ese marco, se reglamentan las PNCA y las condiciones establecidas para percibir las llevan a un extremo su carácter restrictivo, a tal punto que, como plantean AA.VV (2012, 2017) y Britos y Caro (2018), «desnaturalizan el derecho a la seguridad social» que debieran proteger. De este modo, el Decreto 432/1997, plantea la necesidad de unificar y actualizar las normativas respecto a las PNCA y constituye una reglamentación «extremadamente restrictiva» (Britos y Caro, 2018) ya que:

– Eleva la edad que habilita el acceso a las pensiones a la vejez. Se establece que los beneficiarios de esta prestación tengan como mínimo 70 años o más. Su ley de creación fijaba la edad de 60 años³.

² Cabe destacar que este requisito se explicita formalmente en el texto de la Ley N° 15.705 de 1960, que modifica el artículo 9° de la Ley N° 13.478.

³ Cabe señalar que la Ley N° 20.267 de 1973, ya había elevado la edad mínima para el acceso a estas prestaciones de 60 a 65 años.

– Instituye la noción jurídica de incapacidad laboral total o permanente como criterio para la asignación de pensiones por invalidez. Esta incapacidad se interpreta como resultado de la invalidez (concebida como sinónimo de discapacidad) y se calcula en base a fundamentos y valores exclusivamente médicos, que determinarán la clase y el grado de ineptitud para el trabajo. Se establece «que la incapacidad es total cuando la invalidez produzca en la capacidad laborativa una disminución del SETENTA Y SEIS (76 %) o más»⁴.

– Lleva a un extremo «el estado de necesidad del peticionante», el cual debe equipararse a un estado de indigencia y desafiliación absoluta, o en términos de Castel (1991) al de *indigencia desafiliada*, es decir, una situación de doble desenganche con respecto al orden laboral (ausencia de trabajo y de ingresos) y a la inserción relacional (aislamiento relacional). En este marco, la reglamentación establece como condiciones:

«no poseer bienes, ingresos ni recursos que permitan la subsistencia; no estar amparado por un régimen de previsión, retiro o prestación no contributiva alguna; no tener parientes que estén obligados legalmente a proporcionarle alimentos o que teniéndolos, se encuentren impedidos para poder hacerlo; ni vivir con otros familiares bajo el amparo de entidades públicas o privadas en condiciones de asistirlo» (Decreto Reglamentario N° 432, 1997, pág. 2).

– Exige la acreditación de un mínimo de veinte (20) años de residencia continuada en el país a las personas extranjeras y de cinco (5) años a las personas naturalizadas, lo cual limita el acceso igualitario al derecho a la seguridad social. Este requerimiento no está previsto para los solicitantes nativos, a quienes únicamente se les exige la residencia en el país.

De esta manera, las condiciones restrictivas de acceso que establece este Decreto construyen el perfil de sujeto destinatario de las PNCA; sujeto que encarna la ineptitud biológica para el trabajo, la indigencia, la desafiliación y, si es extranjero, que resida de manera continuada en el país, por lo menos hace veinte (20) años.

Respecto a las pensiones por invalidez, el carácter restrictivo de sus condiciones de acceso suscitó algunas consecuencias en el perfil de estas prestaciones y, principalmente, en la población que las solicita.

Por un lado, se convirtieron en una prestación de *escasa cobertura* ya que las personas que efectivamente pueden cumplir con todos sus requisitos, constituyen un segmento muy reducido de la población. Analizaremos brevemente uno de esos requisitos a los fines de graficar esta afirmación: personas con discapacidad que acrediten como mínimo el 76 % de incapacidad laboral según su certificado médico.

Según el Decreto 432/1997, únicamente aquellas personas con discapacidad que puedan demostrar que efectivamente poseen el 76 % o más de incapacidad para trabajar, desde criterios netamente médicos, tendrían derecho a acceder a una pensión no contributiva por invalidez. Justificar ese porcentual de incapacidad para el desempeño laboral constituye el requisito *sine qua non* para acceder a esta prestación.

En ese marco, delimitar taxativamente un porcentual que, a partir de baremos médico-patológicos, expresaría el grado de ineptitud laboral necesario para obtener la pensión, supone, en primer término, adjudicar al saber médico la potestad de definir y decidir quiénes pueden percibirla y quiénes no. En términos de Foucault (1976: 27) «la autoridad médica aparece como una autoridad social que puede tomar decisiones en otros campos que no son esencialmente los de las enfermedades». Así, el acceso al derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad se medicaliza. En segundo lugar, supone generar dos categorías de personas con discapacidad en base a criterios médico-administrativos, a saber, quienes merecen la prestación y quienes no, o en otros términos, aquellas personas con discapacidad que tienen derecho a la seguridad social y aquellas que no detentan ese derecho.

Este condicionante para el acceso a las pensiones no contributivas por invalidez, permite observar su carácter restrictivo que se reflejó en una baja cobertura. Lo cual constituyó una constante, al menos hasta el año 2003⁵.

⁴ Parece oportuno destacar que al momento de aprobarse el Decreto 432, la discapacidad se medía y determinaba según los criterios y estándares de la Clasificación Internacional de las Deficiencias, Discapacidades y Minusvalías (CIDDDM) de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Documento que representa la síntesis de las perspectivas biologicistas sobre la discapacidad del siglo xx, que la conciben como una condición individual, es decir, como el resultado de un déficit de origen exclusivamente biológico.

⁵ Como se verá más adelante, en ese año se inaugurará el período de mayor ampliación de su cobertura.

Por otro lado, las condiciones restrictivas de acceso a estas prestaciones, *fomentan la dependencia absoluta de las personas con discapacidad respecto a su familia de pertenencia*. Es decir, supedita el derecho a gozar de los beneficios de la seguridad social a la disponibilidad de recursos provenientes del grupo familiar, lo cual conspira contra su autonomía, autodeterminación e independencia económica de la persona con discapacidad (RALS, CELS y REDI, 2003; AA.VV, 2017; Sorgi y Calderón, 2017). Como plantean AA.VV (2012: 75) «Manejarse en forma autónoma es concretar un modelo de vida independiente sin dependencias que coarten su libertad y, por ende, su posibilidad de desarrollo personal; todo lo cual está íntimamente ligado con su dignidad personal».

Por otra parte, *instauran la incompatibilidad de la pensión no contributiva por invalidez con otras prestaciones y, sobre todo, con la inserción laboral* de las personas con discapacidad. Resulta inquietante la pretensión de exclusividad que establecen sus condiciones de acceso, considerando lo magro que resulta su importe monetario, lo cual dificulta alcanzar un nivel de vida mínimamente satisfactorio en materia de vivienda, alimentación, y cuidados de la salud. A diciembre del 2019 el monto de la pensión no contributiva por invalidez era de \$ 7.878, el cual no alcanza a cubrir el 50 % del Salario Mínimo Vital y Móvil⁶.

En ese sentido, esta exclusividad de la prestación obliga a que las personas con discapacidad que acceden a la misma, vivan en condiciones de pobreza, pudiendo percibir únicamente ese monto de dinero, sin tener la posibilidad de acceder a otra prestación contributiva, (como una pensión por cónyuge jubilado fallecido), ni que algún familiar o entidad los apoye, o la posibilidad de trabajar, ya que, de ser así, la pensión resulta incompatible (RALS, CELS y REDI, 2003; AA.VV, 2012; OISS, 2014; Sorgi y Calderón, 2017).

Se considera que la incompatibilidad con el empleo se basa en el supuesto de que estas personas se encuentran imposibilitadas de realizar actividades laborales debido a sus particularidades orgánico-anatómicas, funcionales o cognitivas. O lo podría denominarse como una incapacidad natural para el trabajo. En esta lógica, el término discapacidad se interpreta como una situación de «enfermedad», como la consecuencia de una deficiencia personal que la sociedad debe asumir.

2. PERÍODO 2003-2015. ADECUACIÓN FÁCTICA DE LAS CONDICIONES DE ACCESO. EXPANSIÓN DE LA COBERTURA Y RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Como se señaló en el apartado precedente, el Decreto 432 que en 1997 reglamenta el conjunto de PNCA, presenta un carácter significativamente restrictivo en sus condiciones de acceso, situación que en las pensiones por invalidez se tradujo en una baja cobertura⁷. Ya se indicó, además, que resultaban incompatibles con otras prestaciones y, principalmente, con la inserción en el mercado laboral de sus destinatarios. A su vez, el acceso restrictivo promovía la dependencia de estas personas respecto a sus grupos familiares.

Sin embargo, las restricciones no se limitaban únicamente a las condiciones para acceder a las pensiones por invalidez, sino que la focalización fue acompañada de limitaciones presupuestarias extremas. Durante el período 1997-2003 la asignación de nuevas PNCA se basaba en un *criterio de cupos*, es decir, quedaba supeditado a una baja equivalente en los beneficios ya otorgados de manera de no afectar el crédito presupuestario anual asignado. Sólo se podían realizar altas cuando hubiera bajas, esto significó, en la práctica, que sólo se admitía un nuevo ingreso al sistema cuando alguna persona cubierta fallecía (Comité de Evaluación del Seguimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, 2003; Acuña y Bulit Goñi, 2010; Rofman, Apella y Vezza, 2013; Lombardía y Rodríguez, 2015; Danani, 2016; Britos y Caro, 2018).

⁶ A diciembre del 2019 el Salario Mínimo Vital y Móvil vigente era de \$ 16.875, con lo cual el valor de la pensión no contributiva por invalidez representaba apenas el 47 % de esa remuneración. [Ver: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/nuevo-aumento-del-salario-minimo-vital-y-movil-y-de-la-prestacion-por-desempleo>].

⁷ Entre 1999 y 2003, se observa un relativo estancamiento en la cobertura de las pensiones no contributivas, ya que el número de beneficiarios pasó de 346 mil a 345 mil. Particularmente, la cantidad de beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez e invalidez estuvo prácticamente congelada (BERTRANOU *et al.*, 2011: 111).

2.1. Ampliación del derecho a la seguridad social en un marco de escasa institucionalidad

La situación descrita en el apartado anterior se modificó sustancialmente a partir del año 2003 hasta el año 2015, período de los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, que supuso una importante expansión de la cobertura⁸, e inauguró una nueva perspectiva en materia de protección social⁹.

En este período se observan cambios significativos en los criterios de implementación de las PNCA, entre los que se destaca la ampliación presupuestaria. Así el criterio de asignación de las PNCA deja de estar asociado a un cupo pre-existente, y se justifica por la sola presencia de alguno de los tres motivos previstos en las normativas. Además, se supera la restricción presupuestaria, dejando de lado el criterio de «alta por baja». Este criterio, vigente desde el año 1998, período fiscal siguiente a la sanción del Decreto 432, es modificado en el año 2003 mediante el Decreto N° 583 que cambia el Artículo 40 de la Ley N° 25.725 del Presupuesto de la Administración Nacional para el ejercicio 2003, eliminando las restricciones presupuestarias para su otorgamiento, lo que contribuyó a la expansión de la cobertura (Bertranou *et al.*, 2011; Rofman, Apella y Vezza, 2013; Danani, 2016; Mallardi y Fernández, 2019). En ese sentido, en este período se observa un cambio explícito en la asignación de las prestaciones, pasando de un criterio sólo ligado al impacto económico-financiero de la prestación a otro basado en la *perspectiva de derechos humanos*.

En esa línea, además de la ampliación del presupuesto, se implementaron algunos cambios notables en las condiciones de acceso a las pensiones por invalidez, que también favorecieron al incremento de la cobertura. Por un lado, se asigna mayor peso relativo a los criterios socioeconómicos y ambientales en relación a los orgánico-anatómicos. De esta manera, la situación de vulnerabilidad social de los/as postulantes relativiza el porcentaje médico-legal del 76 % de incapacidad laboral, lo cual supuso un avance en la desmedicalización de los sujetos destinatarios de estas prestaciones, convirtiendo en más accesible su asignación. Por otro lado, comienza a otorgarse prestaciones a menores de 18 años, para posibilitar procesos de rehabilitación y garantizar el derecho a la protección social en niños y niñas (Comisión de Discapacidad CPSSPC, 2018: 3). Simultáneamente, fueron revisados los parámetros de ingresos familiares, la condición de tenencia de la vivienda y el patrimonio en general, y los umbrales que se establecerían para reconocer la situación como de «máxima vulnerabilidad». Al mismo tiempo:

«se elevaron significativamente los ingresos tomados como topes para el otorgamiento de los beneficios; se aceptaron condiciones patrimoniales bajas, pero no necesariamente de indigencia (por ejemplo vivienda propia y automóvil con diez años de antigüedad)» (Danani, 2016: 14).

Además, se amplía la cobertura incorporando nuevas patologías que no generan necesariamente una incapacidad laborativa (Danani, 2016). En estos casos, además de contemplarse las dificultades para el acceso al mercado de trabajo formal, también se consideran las altas erogaciones en tratamientos, fármacos y alimentos específicos. En ese sentido, se asignan prestaciones a personas con hemofilia infectadas con los virus de HIV, hepatitis B y hepatitis C; (leyes 25.869/2004 y 26.850/2013), así también a personas con diabetes (Ley N° 26.914/2013), con celiacía (Ley N° 26.588/2009) y a personas trasplantadas (Ley N° 26.928/2013).

Ahora bien, resulta sorprendente advertir que estos cambios no fueron producto de una modificación de lo establecido en el Decreto 432 o de su derogación, es decir, «no se debieron a un cambio en las reglas y requerimientos de calificación de beneficiarios» (Rofman, Apella y Vezza, 2013: 78), o a una reforma formal (Danani, 2016) sino que fueron el resultado de una adecuación *fáctica* de las condiciones de acceso a los mínimos exigibles en materia del derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad, establecidos por el derecho internacional de derechos humanos a través de Declaraciones, Convenciones y Pactos.

En ese sentido, Martínez (2018) plantea que Varina Suleiman, abogada de la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI), expresó que en la gestión gubernamental de este período «administrativamente se flexibilizaron los requisitos para el otorgamiento de estos beneficios». A pesar de que el Decreto 432/97 no se derogó, su no aplicación «permitió que la Argentina se alinee con el compromiso de

⁸ El proceso de expansión de la cobertura puede ser graficado a través de datos censales. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad (ENDI), complementaria del Censo 2001 desarrollada entre los años 2002 y 2003 difundió que sólo el 7,2% del total de la población con discapacidad percibía una pensión a causa de su discapacidad (INDEC, 2006: 55). Siete años más tarde, el Censo 2010 informó que el 23,7% de esta población era destinataria de una pensión no contributiva por invalidez (INDEC, 2014: 64-67). Comparando estos datos, se puede constatar el incremento significativo en la cantidad de personas que perciben esta prestación. En el período intercensal 2003-2010 el incremento es de 242%.

⁹ Para una caracterización de los cambios implementados en ese período en materia de PNCA, remitirse a LOMBARDÍA y RODRÍGUEZ (2015), DANANI (2016), BRITOS y CARO (2018) y MALLARDI y FERNÁNDEZ (2019).

protección de las personas con discapacidades, de acuerdo con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU que el país firmó en 2008» (5 de octubre de 2018).

Una adecuación *fáctica* comprende modificaciones aplicadas de manera facultativa por los equipos técnicos o de gestión responsables de la implementación de un programa o política social, sin que exista una normativa que las instituya. Se trata de innovaciones en los procesos de gestión de una política pública exentos de legitimidad normativa. Remite a lo que Danani (2016: 13) denomina «redefinición de las condiciones empíricas para el cumplimiento de los requisitos que caracterizan a cada beneficio». En ese sentido, si bien contribuye a flexibilizar el acceso a determinadas prestaciones, se caracteriza por la escasa institucionalización de sus cambios.

Además del incremento en el presupuesto y de la adecuación *fáctica* realizada, desde el año 2004 se ejecutaron algunas acciones complementarias que igualmente contribuyeron a la extensión de la cobertura de estas prestaciones. Se realizaron campañas de difusión acerca de la posibilidad de acceder a las pensiones; se abrieron nuevos Centros de Atención Personalizada, en los que se daba inicio y seguimiento a los trámites de altas de beneficios; se realizaron operativos de campo en zonas rurales, localidades aisladas o de difícil acceso y en zonas de alta vulnerabilidad; se avanzó en la modernización de los sistemas informáticos, lo que permitió disminuir el tiempo de evaluación de los expedientes y reducir el período que media entre el inicio del trámite, la aprobación del beneficio y su efectivo cobro; se suscribieron convenios de colaboración con universidades y municipios; se organizaron capacitaciones en provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil dirigidas al personal médico respecto a la perspectiva de derechos humanos, y se desarrollaron tareas conjuntas con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) para otorgar el alta del CUIL a los postulantes, entre otras acciones (Acuña y Bulit Goñi, 2010; Bertranou *et al.* , 2011; Arcidiácono, 2019).

Como se puede advertir, la adecuación *fáctica* y las acciones complementarias desarrolladas en este período, implicaron una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad, compromiso asumido por el Estado argentino al ratificar tratados internacionales de derechos humanos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esta mejora se expresó en la universalización del acceso a las pensiones por invalidez a partir de la ya mencionada expansión de su cobertura.

TABLA 1. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR INVALIDEZ. PERÍODO 2003-2015

Año	Pensiones no contributivas por invalidez
2003	80.593
2004	89.407
2005	123.458
2006	154.694
2007	201.477
2008	264.311
2009	372.715
2010	504.946
2011	654.735
2012	795.775
2013	917.394
2014	1.018.165
2015	1.058.835

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2018: 85).

Como se observa en la Tabla 1, al inicio de este período había 80.593 perceptores de pensiones por invalidez, cantidad que se eleva a 1.058.835 en el 2015, año de finalización de la gestión de Cristina Fer-

nández de Kirchner. El incremento absoluto en 12 años fue de 978.242 perceptores, lo que supone un incremento porcentual de 1.214 % entre 2003 y 2015.

Por otro lado, tomando los datos presentados por CEPA (2017) y Reati (2019), se advierte que en este período se habrían asignado un total de 1.284.374 nuevas pensiones por invalidez. Si consideramos los datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, podemos estimar que las nuevas altas de este período cubrían al 25 % de la población con discapacidad¹⁰.

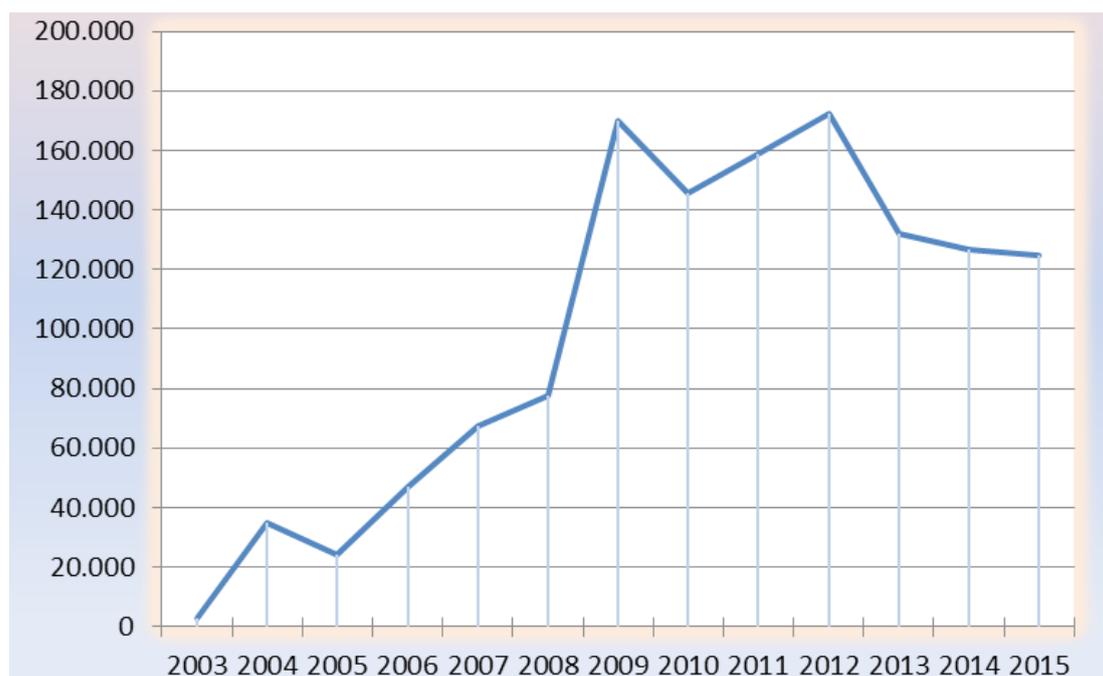
TABLA 2. PENSIONES POR INVALIDEZ. NUEVAS ALTAS OTORGADAS. PERÍODO 2003-2015

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
2.711	34.980	24.092	47.023	67.271	77.478	170.107	145.745	158.813	172.509	132.193	126.524	124.928	1.284.374

Fuente: Elaboración propia en base a CEPA (2017: 1) y Reati (2019: 2).

Resulta evidente que los cambios efectuados en este período, respecto a la implementación de las PNCA y en las pensiones por invalidez en particular, impactaron significativamente en la extensión de su cobertura. El incremento porcentual entre las nuevas pensiones por invalidez asignadas en el año 2003 y en el año 2015 es de un 4.508 %, es decir, entre estos años se incrementó 45 veces la cantidad de nuevas altas por año.

GRÁFICO 1. PENSIONES POR INVALIDEZ. NUEVAS ALTAS OTORGADAS POR AÑO. PERÍODO 2003-2015



Fuente: Elaboración propia en base a CEPA (2017: 1) y Reati (2019: 2).

Como se puede observar en el Gráfico 1, resulta concluyente el aumento de las nuevas altas entre el año 2003 y el 2004 (momento en el que se comienzan a implementar gran parte de los cambios antes seña-

¹⁰ El censo del año 2010, denominado "Censo del Bicentenario", incluyó temáticas tales como el recuento, identificación y localización de pueblos originarios, población afrodescendiente y personas con discapacidad. Estas últimas son definidas como «personas con dificultad o limitación permanente» y su relevamiento se incluyó en el denominado «cuestionario ampliado», aplicado a una muestra de la población de las localidades de 50.000 habitantes y más, y a toda la población de las localidades de menos de 50.000 habitantes. Este censo computó un total de 5.114.190 personas con dificultad o limitación permanente en todo el país, lo que representa el 12,9 % del total de la población (INDEC, 2012).

lados), entre esos años la cantidad de nuevas altas se multiplica por doce veces. El año en el que se registra la menor cantidad de altas es el 2005, con 24.092 nuevas incorporaciones, y en el año 2012 se observa el valor más alto: 172.509 nuevas prestaciones. Posteriormente se percibe una baja sostenida hasta la finalización de este período en el año 2015. En ese sentido, (Reati, 2019: 2) señala que «a partir del año 2012 disminuye la cantidad de nuevas solicitudes debido a que se fue logrando cubrir la demanda “vegetativa”». El promedio de nuevas altas por año en todo el período es de 98.798.

En este contexto, algunos grupos y personas históricamente excluidas de los sistemas de protección social, o que simplemente no encuadraban en el perfil de sujeto destinatario de una pensión no contributiva, debido a las condiciones restrictivas de su normativa reglamentaria¹¹, fueron reconocidas como sujetos con derecho a la seguridad social¹².

Recapitulando, los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner no modificaron formalmente las condiciones de acceso a las pensiones por invalidez, ni derogaron la normativa que las regula (Decreto 432/1997), dejando así endeble y con escasa institucionalidad todos los cambios progresivos que supuso la adecuación *fáctica* que se desarrolló en este período. Esto sucedió a pesar de las indicaciones del derecho internacional de derechos humanos, como la Observación General 3 del Comité DESC (1990) respecto a “La índole de las obligaciones de los Estados Partes”:

«El Comité reconoce que en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables. Por ejemplo, puede resultar difícil luchar con éxito contra la discriminación si se carece de una base legislativa sólida para las medidas necesarias» (Comité DESC, Observación General 3, párrafo 3).

Y pese a las recomendaciones de organizaciones de la sociedad civil, que desde comienzos del siglo XXI plantearon en varios informes y de manera sistemática, que las condiciones de acceso a estas prestaciones debían reformularse, debido a su naturaleza restrictiva. En ese sentido, el Primer Informe Alternativo para el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (AA.VV, 2012) recomendaba sobre el derecho a la protección social:

«Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean pertinentes para reformular los requisitos exigidos por el decreto reglamentario 432/1997 para acceder a la pensión por motivos de discapacidad a efectos de hacer efectivo los derechos reconocidos en el Artículo 28 de la CDPD» (pág. 76).

En este marco, la no derogación de una normativa contraria a los derechos humanos reconocidos en el ámbito nacional, fue quizás la mayor omisión de este período, omisión que supuso una violación del derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad, ya que según la Observación General N° 19 del Comité DESC (2008):

«Las violaciones por actos de omisión pueden ocurrir cuando el Estado Parte no adopta medidas suficientes y apropiadas para garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social. En el contexto de la seguridad social, algunos ejemplos de esas violaciones son la no aplicación de la legislación pertinente o de las políticas destinadas a garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social; el no reformar o derogar la legislación manifiestamente incompatible con el derecho a la seguridad social; el no cumplir sus obligaciones básicas» (Comité DESC, Observación General 19, párrafo 65).

3. PERÍODO 2016-2019. ÉPOCA DE TRANSFORMACIONES REGRESIVAS EN LAS NORMAS JURÍDICAS Y EN LOS RESULTADOS DE LA POLÍTICA DE PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Con la asunción del gobierno de Mauricio Macri a finales del año 2015, se inicia el proceso de reorganización de la protección social en Argentina, en un contexto de reconstrucción neoliberal caracterizado por

¹¹ Se hace alusión a personas con discapacidad apartadas del mercado laboral formal con incapacidades laborales menores al 76 %, con una situación patrimonial devaluada pero no de indigencia o desafiliación, menores de 18 años, así como personas con diagnósticos que no suponen necesariamente una incapacidad para trabajar: hemofílicas infectadas con los virus de HIV, hepatitis B y hepatitis C; con diabetes; con celiaquía y trasplantadas.

¹² Como se indicará más adelante, esto no sucedió con las personas extranjeras con residencia continua en el país menor a 20 años.

el ajuste y retracción del gasto público social. En ese marco, «los fundamentos de la protección social como actividad estatal fueron puestos en cuestión y rediseñados» (Hopp y Lijterman, 2019: 68).

En este contexto, el sistema de previsión social y el subconjunto de PNCA son objeto de retrocesos significativos¹³. Así, la política de pensiones por invalidez es objeto de un conjunto de reformas regresivas tanto en sus normativas como en sus resultados. Respecto a la *regresividad normativa* (Courtis, 2006) en este período se aprueban los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) 698/2017 y 95/2018 que modifican significativamente la institucionalidad político-administrativa de las pensiones por invalidez y del resto de las políticas estatales orientadas a la población con discapacidad. A su vez, también se aprueban las Resoluciones 268/2018, 39/2019 y 44/2019 de la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDI), que basadas en la sospecha de la existencia de receptores ilegítimos de pensiones (debido a la significativa expansión de la cobertura en el período anterior), se orientan a transparentar la asignación de nuevas prestaciones y a evitar posibles fraudes.

Por otra parte, la *regresividad en los resultados de la política* (Courtis, 2006) de pensiones por invalidez se expresa en la implementación taxativa del Decreto 432/ 1997, que al prescindir de la adecuación *factica* del período anterior, derivó en una «cacería de incompatibilidades» y la consecuente suspensión y baja masiva de prestaciones.

De esta manera, tanto a partir de la generación de nuevas normativas como a través de los resultados de la implementación de la política de pensiones por invalidez, el gobierno de este período coartó el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad.

3.1. Regresividad normativo-jurídica. Centralización y combate contra el (presunto) fraude

Los DNU 698/2017 y 95/2018 conllevaron un cambio sustancial en el aparato institucional de gestión de las pensiones por invalidez. Según lo estipula su texto responden a la necesidad de iniciar un proceso de centralización y concentración de todas las políticas y cuestiones vinculadas a las personas con discapacidad, en un único organismo especializado.

En ese sentido, en septiembre de 2017, el DNU 698, establece la creación de la ANDI, organismo descentralizado dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con autarquía económico-financiera y personería jurídica propia. Cuya finalidad es «el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez» (DNU N° 698, 2017: art. 1).

Cabe destacar que este Decreto establece a su vez la disolución de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS)¹⁴ y la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA)¹⁵, así como la transferencia de sus funciones, presupuesto, personal y bienes a la órbita de la mencionada Agencia (DNU N° 698, 2017: art. 8).

La disolución de la CONADIS generó una gran incertidumbre respecto al destino de los Comités que la conformaban, y sobre todo del Consejo Federal de Discapacidad que, en alguna medida, garantizaba la participación de las entidades gubernamentales y organizaciones no gubernamentales en materia de discapacidad de todas las provincias, y en ese sentido, el diálogo y la concertación multiactoral e intersectorial en torno a las políticas a implementar.

Por su parte, al disolverse la CNPA se suscitan un sinnúmero de interrogantes en torno a la continuidad de los más de setenta Centros de Atención Local (CAL)¹⁶ que conformaban su estructura organizativa y que se

¹³ Para una descripción pormenorizada de las transformaciones regresivas en la política de previsión social, que se inician en el año 2016, remitirse a DVOSKIN (2016), CORSIGLIA (2018), BERTRANOU *et al.* (2019), BRITOS y CARO (2019) y HOPP y LIJTERMAN (2019). Para un examen análogo respecto a las PNCA a FINDLING, VENTURIELLO y CIRINO (2018) y MALLARDI y FERNÁNDEZ (2019).

¹⁴ La Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas con Discapacidad (CONADIS) se crea en el año 1987, a través del Decreto N° 1.101. Dependía del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación y constituyó el ente interorgánico de coordinación y asesoramiento en materia de políticas sobre discapacidad. (MORO y POTENZA DAL MASETTO, 2010).

¹⁵ La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales (CNPA), fue creada en el año 1996, por Decreto N° 1455, entre sus funciones se incluía la tramitación, otorgamiento, liquidación y pago de PNCA y las emergentes de leyes especiales, como así también la cobertura asistencial médica a la población beneficiaria dependiente de su jurisdicción (MALLARDI y FERNÁNDEZ, 2019).

¹⁶ Los Centros de Atención Local (CAL) se crearon en el año 2003 y eran oficinas ubicadas en todas las provincias del país, abocadas a la gestión local y realización de todo tipo de trámites relacionados a las pensiones por invalidez, y otras prestaciones orientadas

distribuían en el conurbano bonaerense y en el interior del país. El cierre de los CAL fue paulatino pero sin pausa, hasta su virtual desaparición en el año 2019, momento en el que la ANDI establece que la gestión de las pensiones por invalidez migrará del Ministerio de Desarrollo Social a la ANSeS¹⁷. Todos estos cambios tuvieron como argumento oficial «la necesidad de transparentar la asignación de pensiones por invalidez», no obstante, en los hechos supusieron la pérdida de espacios institucionales de atención profesional y personalizada, que desde una gestión territorial, intersectorial e intergubernamental, contribuían al acceso a la información y a las prestaciones estatales en este sector de la población.

Por otro lado, a través del DNU 95 del 2018, también se disuelve el Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR)¹⁸ y, al igual que lo sucedido con la CONADIS y la CNPA, la ANDI absorbe sus funciones, presupuesto, personal y bienes. De esta manera, la ANDI amplía sus funciones incorporando «la formulación y ejecución de políticas nacionales de rehabilitación para personas con discapacidad», la definición de «los modelos prestacionales más adecuados para la cobertura médica establecida para los beneficiarios de las Pensiones No Contributivas», y «todo lo atinente a la certificación de la discapacidad» (DNU N° 95, 2018: art. 7).

La falta de discusión en fueros públicos para la creación de la ANDI y la intempestiva decisión sobre la disolución de la CONADIS, la CNPA y el SNR, no fue puesta a consideración ni consultada con los miembros del Consejo Federal de Discapacidad, ni con los organismos y entidades que abogan por los derechos de este sector poblacional, con lo cual «se incumple uno de los preceptos y obligaciones generales de la Convención referido a la participación organizada de las personas con discapacidad en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente» (ONU, 2006: 3; Findling, Venturiello y Cirino, 2018: 79).

En este marco, podría plantearse que las modificaciones efectuadas en el aparato institucional de la política de pensiones por invalidez durante este período, presentan un carácter anticonvencional.

Continuando con la generación de *normativa regresiva*, entre el año 2018 y 2019 el Estado Nacional aprueba y pone en vigencia una serie de instrumentos legales y procedimentales orientados a la identificación de incompatibilidades con el Decreto 432 respecto a la asignación de pensiones por invalidez. Como así también, dirigidos a transparentar la asignación de nuevas prestaciones y a controlar y evitar posibles fraudes (Resoluciones ANDI 268/2018, 39/2019 y 44/2019). La sospecha sobre la presencia de receptores ilegítimos de la asistencia del Estado será el fundamento para desarrollar una maquinaria normativo-administrativa destinada a verificar la «legítima dependencia» (Grassi, 2018) de los destinatarios de estas prestaciones.

En tal sentido, en el mes de septiembre de 2018, la ANDI a través de su Resolución 268, aprueba un nuevo circuito administrativo de notificación de incompatibilidades, suspensión y caducidad de pensiones por invalidez. Esta Resolución intenta inaugurar un intrincado proceso de actualización y verificación de información de los titulares de pensiones por invalidez en los que se detectaron incompatibilidades, tendiente a avanzar hacia su baja si se comprueban irregularidades. Una vez que este sistema de control identifica titulares que presentan incompatibilidades y las notifica, establece un plazo de diez días hábiles a contarse desde el día siguiente de la notificación, para que estos puedan «ejercer su legítimo derecho de defensa y ofrecer la prueba de la que intentaren valerse, como así también tomar vista de las actuaciones» (Res. N° 268, 2018: 1). En ese plazo, los/as titulares notificados deberán:

«comunicarse telefónicamente al número 130 a efectos de combinar turno en la dependencia de ANSeS más cercana a su domicilio, actualizar sus datos personales y presentar su descargo y/o renuncia al beneficio. El personal de ANSeS brindará asesoramiento respecto de la documentación a presentar para dar respuesta a las incompatibilidades observadas y le otorgará un turno a fin de presentar la misma en la oficina de ANSeS más próxima a su domicilio» (Res. N° 268, 2018: 8).

Según esta Resolución, los titulares que presenten el descargo continuarán una serie de procedimientos en los que ANSeS analizará la documentación presentada, cruzará datos y asignará un nuevo

a la población definida como discapacitada. Representaban a la CNPA en el ámbito de sus jurisdicciones y constituían el primer punto de contacto para iniciar la gestión de estas prestaciones.

¹⁷ Proceso que se había iniciado en el 2017 con las pensiones no contributivas para madres de siete hijos/as o más.

¹⁸ El Servicio Nacional de Rehabilitación (SNR) fue creado en 1956, en el contexto de la epidemia de polio, y fue el organismo más antiguo en el país en materia de políticas de discapacidad. Dentro del sector salud, el SNR se posicionaba como el organismo rector en lo referente a la normativización y ejecución de las políticas vinculadas a la rehabilitación e integración de este colectivo (MORO y POTENZA DAL MASETTO, 2010).

turno si se registra un faltante de documentación. Si los titulares brindan una justificación adecuada a la incompatibilidad observada recibirán un mensaje informando que la documentación presentada «obtuvo un análisis favorable». En caso contrario, se procederá a la suspensión y posterior caducidad de la prestación.

De esta manera, las personas con discapacidad receptoras de una pensión por invalidez se convierten en sujetos sospechados y son obligados a comprobar su condición de legítimos merecedores de un derecho adquirido. Como se observa, se trata de una sospecha que presenta varias aristas, a saber, la sospecha sobre las condiciones de admisibilidad a las prestaciones aplicadas en el período anterior, sobre el carácter lícito de sus receptores, y por ende, sobre la legitimidad de su derecho a la seguridad social.

Por otro lado, la operatoria establecida para que los beneficiarios notificados presenten su descargo, es decir, la obligación de solicitar un turno telefónicamente en el plazo de diez días y, en ese lapso, reunir sus historias clínicas, certificado médico oficial, y otros documentos que acrediten su condición, bajo de pena de caducidad de la prestación, supone una exigencia injustificada y arbitraria. Como plantea el Comité DESC (2018) «el derecho a la seguridad social incluye el derecho a no ser sometido a restricciones arbitrarias o poco razonables de la cobertura social existente» (Comité DESC, Observación General 19, párrafo 9). En ese sentido, se considera que esta Resolución intentó ser el instrumento normativo necesario para justificar la masiva baja y suspensión de prestaciones acontecida entre los años 2016 y 2017, que se analizará más adelante.

Bajo el mismo imperativo de controlar y evitar nuevos fraudes, en enero del 2019 y a través de la Resolución 39, la ANDI establece la creación del *Circuito de Confección del Certificado Médico Oficial* (CMO), como así también del nuevo *Formulario Certificado Médico Oficial* (FOCME), documentos imprescindibles para la solicitud de estas prestaciones ya que autentifican la invalidez laboral. Esta normativa establece que su gestión será a través de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD), lo que supone la digitalización de la gestión de nuevas solicitudes y la creación de un nuevo Certificado Médico en soporte digital.

En esa línea, en febrero de ese año, la Resolución 44 aprueba el *Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales de Pensiones no Contributivas de Invalidez*. Esta nueva normativa obliga a los/as titulares de pensiones por invalidez a revalidar su condición *on line* en un plazo de sesenta (60) días, es decir, a que actualicen su certificado médico y que registren su situación a través de internet. Los titulares ya no podrán presentar su Certificado Médico Obligatorio firmado por cualquier profesional, ahora deberán presentarse a un hospital público y sus datos serán cargados «a distancia», a través del mecanismo creado para informatizar los procedimientos en el Estado a través del Decreto N° 1063/2016.

Como se puede observar, estas nuevas pautas para la confección y renovación de certificados médicos, parecen desconocer la validez del actual Certificado Único de Discapacidad como instrumento público, imponiendo un nuevo trámite (ahora en formato digital) a aquellas personas que ya certificaron oficialmente su condición.

Además, las mencionadas resoluciones presentan una excesiva confianza en los beneficios de la tecnología para la resolución de procedimientos administrativos. Parecen asumir una relación directa, incluso causal, entre la gestión virtual de estos procedimientos y su consecución exitosa:

«A los efectos de brindar la más efectiva y eficiente obtención de la información de los solicitantes de los Certificados Médicos Oficiales de Pensiones no Contributivas por Invalidez, se considera oportuno establecer que la confección y suscripción de éstos se realice por intermedio de la Plataforma Trámites a Distancia (TAD), lo cual permitirá una sustancial mejora en la medición en la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos propuestos por la AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD en materia de cumplimiento de los requisitos previstos en el Decreto N° 432/97». (Res. N° 39/2019, pág. 2)

Una confianza en la tecnología que omite significativamente la cuestión de la accesibilidad en la elaboración y gestión del CMO digital, requisito fundamental para este pueda emitirse. Hacemos referencia a algunas condiciones básicas de accesibilidad que debieran contemplarse, a saber, existencia de computadoras y conexión en línea en todos los hospitales públicos a los que las personas notificadas deban asistir a realizar el trámite, instalación de dispositivos de accesibilidad en las computadoras (por ejemplo, lectores de pantalla y magnificadores de caracteres), garantía de accesibilidad web en las plataformas digitales utilizadas, procedimientos alternativos para aquellas personas que no puedan acceder a hospitales públicos ya sea por ausencia de accesibilidad urbana, edilicia y comunicacional en estos recintos, por ubicación geográfica o por fragilidad en las condiciones de salud.

Por todo lo dicho, estas normativas parecen desconocer las posibles dificultades que pueden presentarse en las instituciones de salud de las provincias y los municipios, que podrían tener como consecuencia la baja de algunas prestaciones, ya que pasado el plazo de 60 días para realizar las diligencias establecidas, la baja de la pensión es automática.

En tal sentido, las Resoluciones 39 y 44 inauguran un proceso de burocratización digital en la gestión de las pensiones por invalidez, que en los hechos opera como un obstáculo al ejercicio del derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad. Una *barrera administrativa* en los procedimientos y tiempos de gestión de las prestaciones que supone un retroceso en materia de derechos sociales.

3.2. Regresividad de resultados. Interpretación taxativa de la normativa y compulsiva baja-suspensión de pensiones por invalidez

Como se señaló en el apartado anterior, en este período se generó una serie de normativas que, cimentadas en la sospecha de la asignación indiscriminada, discrecional y clientelar de prestaciones entre los años 2003 y 2015, proponen transparentar su gestión en un marco de «saneamiento» de la administración pública.

Bajo esa misma finalidad, y de manera complementaria, se comenzaron a aplicar taxativamente las condiciones para evaluar las solicitudes de pensiones por invalidez, asignar nuevas y valorar las entregadas en el período anterior, establecidas en el Decreto Reglamentario 432/97. Esta interpretación coercitiva de la norma¹⁹ basada en la «ideología del mérito individual», que establece quienes son legítimos mercedores de la asistencia del Estado y quienes no, generó la consecuencia quizás más tematizada y politizada de la regresividad propia de este período: la inesperada y masiva baja y suspensión de PNCA y específicamente de pensiones por invalidez, acaecidas principalmente durante los años 2016 y 2017. De esta manera, la cuestión de la protección social de esta población, ingresa notoriamente en la agenda de los medios de comunicación y de la opinión pública, como así también, pero en menor medida, en los espacios académicos vinculados con las políticas sociales, el derecho y los derechos humanos.

En ese marco, desde septiembre del 2016 se inicia un análisis y valoración de las pensiones por invalidez asignadas en el período anterior, con el objetivo de identificar supuestas incompatibilidades. Estas giraban en torno a: a) Patrimonio: ser titular de un automóvil; b) Cónyuge con beneficio: el/la cónyuge ha recibido algún beneficio previsional; c) Ingresos propios: figurar en el sistema de aportes como receptor de ingresos por empleo; d) No acreditar incapacidad reglamentaria en ANSeS: al generarse un cruce de datos con la Auditoría Médica de ANSeS, no alcanzar el porcentaje de discapacidad para el acceso al beneficio previsional (76 %) (CEPA, 2017: 2-3). Así, para ser compatible a las condiciones fijadas por el Decreto 432, se debía estar en una situación de indigencia, fuera del mercado laboral y poseer una incapacidad biológica para trabajar, medida con criterios absolutamente biomédicos. Estas cualidades conformarían nuevamente el «perfil» de legítimo destinatario de pensiones por invalidez, análogo al perfil establecido antes del período 2003-2015. Como se recordará, en ese período se aplicó una adecuación *fáctica* de las condiciones de acceso a las prestaciones respecto a los estándares internacionales de derechos humanos, lo cual significó una *mejora progresiva* en el ejercicio del derecho a la seguridad social en las personas con discapacidad, expresada en la ampliación de la cobertura de las pensiones. No obstante, al no derogar o modificar el Decreto Reglamentario de 1997, todos los cambios y mejoras introducidas con la adecuación *fáctica* carecieron de institucionalidad. En ese escenario, el gobierno de Mauricio Macri simplemente omitió esa adecuación y se remitió literalmente a lo establecido en el contenido de la normativa reglamentaria, como justificativo legal para la suspensión y baja de las prestaciones. De este modo, el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad se restringe apelando a una normativa contraria al derecho internacional de derechos humanos.

En este contexto, a mediados del 2017 se conoció que entre los meses de enero y junio de ese año se habían eliminado un total de 83.133 PNCA, de las cuales 71.706 correspondían a pensiones por invalidez, considerando bajas y suspensiones (CEPA, 2017). Cantidad que se elevaría a 93.179 a finales de ese año (Reati, 2019). Cabe destacar que esta eliminación fue de carácter compulsiva e inconsulta, los/as titulares se enteraron de la medida al advertir la suspensión del depósito de dinero en sus cuentas bancarias. Al respecto, en un comunicado a la opinión pública la REDI planteó que «la aplicación del decreto, no cumplió con los

¹⁹ Que como se vio en el apartado 1 de este trabajo, presenta un carácter restringido en sí misma.

requisitos básicos del debido proceso, que deben reunir los actos administrativos: citación de las personas afectadas, derecho a producir prueba, escucha de la persona y notificación en forma escrita de la decisión tomada» (21 de junio de 2017). En ese sentido, durante el período 2016/2017 «se dieron de baja un total de 153.263 pensiones por invalidez» (Mallard y Fernández, 2019: 20).

La suspensión y baja coercitiva de estas prestaciones generó múltiples reacciones de rechazo en la sociedad, ya que para sus titulares suponen un ingreso mínimo, la cobertura de necesidades educativas, de transporte, de tratamientos médicos, de asistencia en el cuidado y necesidades específicas que implican un gasto fijo mensual, por ende, «dejar de percibir las significa una severa afectación a sus derechos, a sus condiciones de vida y sus posibilidades de subsistencia» (AA.VV, 2017: 28).

Por todo lo anteriormente expuesto, se puede plantear que tanto las Resoluciones 268/2018, 39/2019 y 44/2019 de la ANDI, así como la masiva baja y suspensión de prestaciones ocurrida entre los años 2016 y 2017, incumplen el estándar internacional de *no regresividad* en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Como se señaló en las primeras páginas de este trabajo, el principio de no regresividad supone.

«la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”» (Courtis, 2006: 10).

La obligación estatal de abstenerse de adoptar medidas deliberadamente regresivas deriva de la *obligación de progresividad* en la satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales, establecido en el artículo 2.1 del PIDESC y adoptado por varios instrumentos del sistema internacional de derechos humanos entre ellos la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que en su artículo 4 de “Obligaciones Generales” señala:

«Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional» (ONU, 2006; artículo 4, párrafo 2).

3.3. Reacción organizada a los retrocesos en el derecho a la seguridad social: la Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI)

Los significativos retrocesos en el ejercicio del derecho a la seguridad de las personas con discapacidad, que alcanzaron su punto crítico con la baja de las pensiones por invalidez, generaron variadas reacciones de repudio en algunos sectores de la sociedad. En este marco, la Red por los Derechos por las Personas con Discapacidad (REDI), presentó varios recursos de amparo colectivo en representación de los destinatarios de las prestaciones. En junio del 2017, REDI inició una acción de amparo colectivo, para solicitar que se restablezcan las pensiones por invalidez a todas las personas con discapacidad que siendo titulares de estas prestaciones, se vieron impedidas de cobrar sus haberes a partir de junio de 2017. Además, pide que se declare la inconstitucionalidad del Decreto 432/97 por ser contrario a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ya que esa normativa reglamentaria exige a las personas destinatarias un determinado porcentaje de incapacidad laboral, omitiendo «las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás» (ONU, 2006: 2).

En septiembre del 2017, el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 8, emite un primer fallo positivo a favor de REDI, y ordena al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación a que restablezca, en forma inmediata, el pago de las pensiones por invalidez que fueron dadas de baja o suspendidas sin mediar resolución previa fundada en procedimientos que garanticen el debido proceso desde el mes de enero de 2017.

Ese mismo mes, el Estado Nacional apela la sentencia judicial que lo obligaba a restablecer las pensiones por invalidez. Apelación que constituye una demostración evidente del incumplimiento estatal a lo establecido por el derecho internacional de derechos humanos. Por ejemplo, los artículos 28 y 19 de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que reconocen el derecho a la

protección social y a la vida autónoma. Posteriormente a inicios de noviembre de ese año, REDI amplía la medida cautelar intimando al Estado a restablecer el pago de pensiones por invalidez a todas las personas a las que se les haya dado de baja desde enero del año 2016. Esta solicitud es presentada ante el juzgado de la Seguridad Social. A los 10 días de ese mismo mes, la Cámara Nacional de la Seguridad Social, Sala II, emite un segundo fallo positivo para REDI, dictando una sentencia interlocutoria en el proceso colectivo contra el Estado Nacional por la arbitraria e ilegítima suspensión de pensiones por invalidez. La sentencia resuelve rechazar la apelación interpuesta por el Estado contra la medida cautelar que ordena restablecer las pensiones.

La complejidad de los hechos antes descriptos, convirtieron al segundo semestre del año 2017 en un período en el que el conflicto judicial entre los receptores de pensiones por invalidez –representados por REDI– y el Estado Nacional, alcanza su mayor intensidad y presencia mediática. Como consecuencia el Estado Nacional se ve forzado a restituir algunas de las prestaciones suspendidas o dadas de baja, mientras que para justificar la continuidad de las suspensiones de un importante número apela a la vigencia del Decreto 432. En tal sentido, «solo se restituyeron 37.156 prestaciones de un total de 153.263 que fueron dadas de baja entre los años 2016 y 2017» (Mallardi y Fernández, 2019: 20). Es decir, apenas el 24 % del total.

En 2018, REDI presenta un nuevo recurso de amparo, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución 268/2018, y en el mes de febrero de 2019, a través de nota dirigida al director ejecutivo de la ANDI, con copia a la vicepresidenta de la Nación, exige la suspensión de los nuevos controles instituidos en las Resoluciones 39 y 44 del año 2019. En el mes de marzo del 2019, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, emite un nuevo fallo positivo a favor de REDI. Esta sentencia definitiva resuelve que el Estado deberá restablecer las pensiones suspendidas o dadas de baja desde 2016, con lo cual se amplía la obligación de restitución, ya que la sentencia definitiva de primera instancia, emitida dos años antes, ordenaba restablecer las pensiones suspendidas o dadas de baja desde el año 2017. Asimismo, la sentencia declara la inconstitucionalidad e inconveniencia de la Resolución 268/2018 con respecto a la carga que les impone a los titulares de las pensiones por invalidez «para que se comuniquen telefónicamente al número 130 a efectos de combinar turnos en la dependencia de ANSeS más cercana a su domicilio, actualizar sus datos personales y presentar su descargo con respecto a las incompatibilidades detectadas», bajo pena de caducidad del beneficio. Con lo cual queda suspendida la exigencia de solicitar turnos telefónicos ya que este procedimiento «no protege las garantías constitucionales y convencionales de defensa» (Cámara Federal de la Seguridad Social, Sentencia definitiva, marzo 2019: 11).

Esta sentencia también declara la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 1º incisos «f», «g» y artículo 5º, inciso «a», primer párrafo, como también del artículo 1º inciso «b», segundo párrafo, del Decreto N° 432/97; ya que transgreden lo establecido por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, respecto al derecho a la protección social de este colectivo. Es decir se establecen como inconstitucionales las condiciones restrictivas analizadas en el primer apartado de este trabajo.

Por otra parte, en cuanto al pedido de suspensión de las Resoluciones 39/2019 y 44/2019 formulado por REDI, en el mes de abril del 2019 la Sala 2 de la Cámara Federal de la Seguridad Social lo rechaza «hasta tanto la sentencia pase en autoridad de cosa juzgada, habida cuenta que hasta el día de la fecha no se alegó ni se acreditó ningún perjuicio con respecto a dicha norma» (Cámara Federal de la Seguridad Social, Resolución judicial, abril 2019: 4).

ALGUNAS CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se analizaron las transformaciones en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina durante los años 2003 y 2019, delimitando la mirada en la política de pensiones no contributivas por invalidez. En ese sentido, se examinaron las medidas adoptadas por el Estado nacional a través del análisis de su marco normativo, con base en la obligación de progresividad y la prohibición de regresividad en materia de derechos humanos.

Se observó que en el período comprendido entre los años 2003 y 2015, se produjo una sustancial expansión de la cobertura de pensiones por invalidez que universalizó su acceso en la población con discapacidad. Se advirtió, además, que esta expansión estuvo desprovista de condiciones de institucionalidad ya que no fue el resultado de la modificación o derogación de la normativa anticonvencional que regula las condiciones de acceso a estas prestaciones (Decreto Reglamentario 432/1997), sino producto de una adecuación *fáctica* de esas condiciones de acceso a los estándares internacionales de derechos humanos. Ade-

cuación que, en los hechos, supuso una *mejora progresiva* en el reconocimiento del derecho a la seguridad social en este colectivo, durante este período.

Asimismo, se señaló que en el período 2016-2019 este panorama cambia abruptamente. El derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad presenta retrocesos elocuentes tanto en las normativas como en los resultados de la política de pensiones por invalidez. Respecto a la regresividad normativa, a través de DNU se desarticula la institucionalidad pre-existente, cambiándola por una nueva. Se crea una Agencia descentralizada que generó una serie de normativas que fueron objetadas por el Poder Judicial por su carácter regresivo y contrario a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Se hace alusión a las Resoluciones 268/2018, 39/2019 y 44/2019 de la ANDI, que basadas en la sospecha de una gestión fraudulenta durante el período anterior, procuraron constituirse en los instrumentos legales para justificar la baja y suspensión de más de 150.000 prestaciones durante los años 2016 y 2017, a partir de la identificación de supuestas incompatibilidades. En cuanto a la regresividad en los resultados, al igual que en la gestión kirchnerista, el gobierno de Macri mantiene el Decreto 432 aplicado de manera taxativa, prescindiendo de la adecuación *fáctica* implementada en el período anterior, lo cual desencadenó la profusa suspensión y baja de prestaciones antes señalada. En otros términos, el macrismo tan solo garantizó la observancia de lo establecido en una norma anticonvencional.

Se considera que los evidentes retrocesos originados en el período 2016-2019, tuvieron como condición de posibilidad la escasa institucionalidad y el consecuente carácter endeble de los cambios que supuso la adecuación *fáctica* desarrollada en el período anterior. Dejando el escenario propicio para la embestida (esperable) de un gobierno de orientación neoliberal, que basó su gestión en el ajuste al gasto público social.

En ese marco, parece relevante destacar la importancia que adquiere la recepción de la normativa internacional de derechos humanos en la normativa interna de los Estados nacionales. Los estándares y principios del derecho internacional, debieran reflejarse incluso en el más pequeño acto administrativo del Estado.

En este caso, la vigencia y aplicación de una normativa interna manifiestamente incompatible con obligaciones asumidas a nivel internacional, generó consecuencias que afectaron directamente la calidad de vida y vulneraron el derecho a la seguridad social de miles de personas con discapacidad titulares de pensiones por invalidez. Pese a las advertencias del derecho internacional de derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil de Argentina.

En tal sentido, la no derogación o modificación sustancial del Decreto 432 constituyó una omisión que supuso una violación del derecho a la seguridad social de estas personas, tanto en la gestión kirchnerista como en el gobierno macrista. Este último, además, adoptó una serie de medidas deliberadamente regresivas, incompatibles con las obligaciones básicas asumidas por el Estado nacional.

Por otro lado, es muy destacable la reacción organizada de las asociaciones de personas con discapacidad ante los retrocesos del período 2016-2019, reacción encabezada por REDI, organismo que presentó amparos colectivos que ganó casi en todas las instancias. Lo cual supuso un significativo precedente en cuanto al activismo y la acción colectiva del movimiento de las personas con discapacidad en la Argentina, y su disputa legal con el Estado Nacional representado por la ANDI. Se trata de una manifestación de ciudadanía activa que no presentaba antecedentes en este colectivo heterogéneo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AA.VV. (2017): *Informe Alternativo. Situación de las Personas con Discapacidad en Argentina 2013/2017*. Buenos Aires: CELS. Fecha de consulta: 18-11-2019. URL: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/situacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-la-argentina/>
- AA.VV. (2012): *Informe Alternativo. Situación de la Discapacidad en Argentina – 2008/2012*. Buenos Aires: CELS. Fecha de consulta: 20-11-2019. URL: <http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/Informe-alternativo-al-comite-sobre-los-derechos-de-las-personas-con-discapacidad-ONU.pdf>
- ACUÑA, C.; BULIT GOÑI, L. G. (2010): *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina. El desafío de hacer realidad los derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ARCIDIÁCONO, P. (2019): “La preocupación por la «trampa» y las confusiones en los expedientes judiciales sobre pensiones no contributivas”, en *Studia Politicæ*, núm. 48, págs. 75-99. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba. Fecha de consulta: 20-12-2019. URL: <http://revistas.bibdigital.ucc.edu.ar/index.php/SP/article/view/4548>
- BERTRANOU, F.; CASALÍ, P.; CETRÁNGOLO, O. (2019): *¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino*. Informes Técnicos, núm. 9. Oficina de la OIT para

- el Cono Sur de América Latina. Fecha de consulta: 18-12-2019. URL: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_710670.pdf
- BERTRANOU, F.; CETRÁNGOLO, O.; GRUSHKA, C.; CASANOVA, L. (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*. Buenos Aires: OIT y CEPAL.
- BERTRANOU, F.; GRUSHKA, C. O. (2002): *The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction*. ESS Paper, núm. 5. Social Security Policy and Development Branch International Labour Office.
- BRITOS, N.; CARO, R. (2019): “Regresividad, remercantilización y dualización. Las reformas previsionales de la alianza Cambiemos”, en NAZARENO, M.; SEGURA, M. S.; VÁZQUEZ, G. (eds.): *Pasaron cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Editorial Brujas, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- BRITOS, N.; CARO, R. (2018): “Transformaciones regresivas en seguridad social. El caso de las pensiones no contributivas”, en *Cuadernos de Coyuntura, Desigualdades, Eje Políticas públicas*, núm. 2, págs. 31-36. Córdoba: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba.
- CASTEL, R. (1991): “La dinámica de los procesos de marginalización: de la vulnerabilidad a la exclusión”, en *Revista Topía*, vol. 1, núm. 2, págs. 18-27.
- CENTRO DE ECONOMÍA POLÍTICA ARGENTINA (CEPA) (2017): *PROpensión: los pensionados ajustados*. Buenos Aires. Fecha de consulta: 15-07-2019. URL: <https://www.centrocepa.com.ar/informes/161-propension-los-pensionados-ajustados.html>
- CEPAL (2017): *Base de datos de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe*. Fecha de consulta: 25-11-2019. URL: <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=41>
- COMISIÓN DE DISCAPACIDAD DEL COLEGIO DE PROFESIONALES EN SERVICIO SOCIAL DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (CPSSPC) (2018): *Suspensión de Pensiones no Contributivas – 2018*. Fecha de consulta: 25-12-2019. URL: <http://cpsscba.org/confluenciasvirtual/?p=6389>
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2018): *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina E/C.12/ARG/CO/4, octubre de 2018*. Fecha de consulta: 24-07-2019. URL: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkguQgzx%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfv%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutlmBR3j>
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (2008): *Observación General 19. El derecho a la seguridad social. (Artículo 9). E/C.12/GC/19*. Fecha de consulta: 27-12-2019. URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8791.pdf>
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1990): *Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. Fecha de consulta: 24-12-2019. URL: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>
- COMITÉ DE EVALUACIÓN DEL SEGUIMIENTO DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA PARA LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2003): *Informe Preliminar sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en la Argentina*. Fecha de consulta: 27-03-2020. URL: <https://es.scribd.com/document/64275486/Informe-Preliminar-sobre-la-situacion-de-las-personas-con-discapacidad-en-la-Argentina>
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2018): *Observación general núm. 6 sobre la igualdad y la no discriminación*. GE.18-06662 (S). Fecha de consulta: 24-12-2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/6&Lang=en
- COMITÉ SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (2018): *Observación general núm. 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la aplicación y el seguimiento de la Convención*. GE.18-18970 (S). Fecha de consulta: 28-12-2019. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/7&Lang=en
- CORSIGLIA MURA, L. (2018): “Ciudadanías en proceso de ajuste: Un recorrido a través de las actuales políticas previsionales”, en *X Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de diciembre de 2018, Ensenada, La Plata (Actas)*. Ensenada: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. Fecha de consulta: 30-01-2020. URL: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.11445/ev.11445.pdf
- COURTIS, C. (2006): “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en COURTIS, C. (comp.): *Ni un paso atrás*, págs. 3-52. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- DANANI, C. (2016): “Las políticas públicas del área de desarrollo social durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández”, en *Análisis*, núm. 12. Berlín: Fundación Friedrich Ebert Stiftung. Fecha de consulta: 19-12-2019. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/12771.pdf>
- DVOSKIN, N. (2016): “La reforma previsional del macrismo: el retorno de la estigmatización en la política social”, en *Revista: Épocas*, págs. 1-11. Fecha de consulta: 30-01-2020. URL: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/22229/CONICET_Digital_Nro.24889%20%281%29.pdf?sequence=2&isAllowed=y

- GOLBERT, L.; ROCA, E. (2010): "De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales", en *Revista de Trabajo*, año 6, núm. 8, enero/julio. Buenos Aires.
- GRASSI, E.; HINTZE, S. (coord.) (2018): *Tramas de la desigualdad. Las políticas y el bienestar en disputa*. Buenos Aires: Prometeo Libros. 1.ª ed. ISBN: 978-987-574-959-7.
- FINDLING, L.; VENTURIELLO, M. P.; CIRINO, E. (2018): "Restringiendo derechos para las personas mayores y con discapacidad. Un panorama de las políticas de previsión social y salud en el marco de un nuevo Estado neoliberal", en *Revista de la Carrera de Sociología*, vol. 8, núm. 8, págs. 56-89. Fecha de consulta: 19-12-2019. URL: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/3036/2624>
- FOUCAULT, M. (1976): "La crisis de la medicina o la crisis de la antimedicina", en *Revista Educación Médica y Salud (OPS)*, vol. 10, núm. 2, págs. 17-35.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2014): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Población con dificultad o limitación permanente*. Serie C. Buenos Aires. 1.ª ed.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2012): *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario: resultados definitivos*. Serie B, núm. 2. Buenos Aires. 1.ª ed.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC) (2006): *Principales resultados de la primera encuesta nacional de personas con discapacidad (ENDI) complementaria del censo 2001*. Serie Estudios, núm. 42. Buenos Aires. 1.ª ed.
- HOPP, M. V.; LIJTERMAN, E. (2019): "Trabajo, derechos sociales y protección social en Argentina de la reconstrucción neoliberal", en *Revista Katálysis*, vol. 22, núm. 1, págs. 66-79. Fecha de consulta: 28-12-2019. URL: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v22n1/1982-0259-rk-22-01-66.pdf>
- LOMBARDÍA, M. L.; RODRÍGUEZ, K. (2015): *La experiencia argentina en políticas de transferencias monetarias durante la última década*. Documento de Trabajo, núm. 7. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Subsecretaría de Programación Macroeconómica. Fecha de consulta: 19-12-2019. URL: https://www.economia.gob.ar/peconomica/basehome/DT_07%20la%20experiencia_03.pdf
- MALLARDI, M. W.; FERNÁNDEZ, E. N. (2019): *La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales*. Documentos de Trabajo CIEPP, núm. 103. Diciembre, págs. 1-38. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas. Fecha de consulta: 10-07-2019. URL: http://ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Documento_103.pdf
- MARTÍNEZ, L. (2018): "¿Qué pasa con las pensiones por discapacidad?", en *Chequeado. Explicadores*. URL: <https://chequeado.com/el-explicador/que-pasa-con-las-pensiones-por-discapacidad/>
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (2018): *Boletín Estadístico de la seguridad social. Tercer Trimestre 2018*. Secretaría de Seguridad Social. Dirección de Programación Económica. Fecha de consulta: 28-12-2019. URL: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/bess_3ertrim_2018.pdf
- MORO, J.; POTENZA DAL MASETTO, F. (2010): "Análisis de los organismos gubernamentales y estatales", en ACUÑA, C.; BULIT GOÑI, L. (comps.): *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina: el desafío de hacer realidad los derechos*, págs. 191-253. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2002): *Seguridad social: un nuevo consenso*. Ginebra: OIT.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2006): *Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Asamblea General de Naciones Unidas. Fecha de consulta: 27-12-2019. URL: <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) (2014): *Medidas para la promoción del empleo de personas con discapacidad en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General de la OISS. Fecha de consulta: 12-11-2019. URL: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/Oiss_Estudio_sobre_medidas_promocion_de_empleo-2.pdf
- RALS; CELS; REDI (2003): *La Situación de las Personas con Discapacidad en Argentina*. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales. Fecha de consulta: 17-11-2019. URL: https://www.cels.org.ar/common/documentos/cerd_personas_discapacidad.pdf
- REATI, E. (2019): "Pensiones por discapacidad. El ajuste más cruel", en *Instituto Patria*. Fecha de consulta: 23-07-2019. URL: <https://www.institutopatria.com.ar/pensiones-por-discapacidad-el-ajuste-mas-cruel/>
- RED POR LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (REDI) (2019): *Suspensión de los Efectos. Vista de Expediente. Acceso a la Información Pública. Recurso de Alzada. Nulidad. Recurso de alzada contra las Resoluciones 39 y 44 dictadas por la Agencia Nacional de Discapacidad y publicadas en el Boletín Oficial de la República Argentina en fechas 4 y 8 de febrero de 2019*. Buenos Aires, 20 de febrero de 2019. URL: http://www.redi.org.ar/Prensa/Comunicados/2019/19-02-20_suspension-de-las-resoluciones-que-exigen-nuevos-controles_notas2.pdf
- ROFMAN, R.; APELLA, I.; VEZZA, E. (eds.) (2013): *Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial. 1.ª ed. Fecha de consulta: 16-12-2019. URL: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/624841468047055585/pdf/827240WP0P12960siones0contributivas.pdf>
- SORGI, M.; CALDERÓN, J. (2017): "La pensión no contributiva por invalidez bajo el enfoque de derechos humanos", en *El Derecho: Diario de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 14.167, Año IV, págs. 1-5. Buenos Aires.

LEYES, DECRETOS, SENTENCIAS Y RESOLUCIONES

- AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (2018): *Resolución 268/2018. Circuito Administrativo de Notificación de Incompatibilidades con el Decreto 432/97 – Aprobación*. Buenos Aires, 20 de septiembre de 2018. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314680/norma.htm>
- AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (2019): *Resolución 39/2019. Circuito de Confección del Certificado Médico Oficial – Apruébase*. Buenos Aires, 31 de enero de 2019. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319484/norma.htm>
- AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD (2019): *Resolución 44/2019. Circuito Administrativo de Renovación de Certificados – Apruébase*. Buenos Aires, 06 de febrero de 2019. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/319704/norma.htm>
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1948): *Ley 13.478. Suplemento variable sobre el haber de las Jubilaciones*. Buenos Aires, 15 de octubre de 1948. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/30000-34999/32032/norma.htm>
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) (1970): *Ley 18.910. Régimen de pensiones a la vejez y por invalidez. Modificación de la Ley 13.478*. Buenos Aires, 30 de diciembre de 1970. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158845/norma.htm>
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) (2017): *Decreto de Necesidad y Urgencia 698/2017. Agencia Nacional de Discapacidad e Instituto Nacional de las Mujeres (Creación)*. Buenos Aires, 05 de septiembre de 2017. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/279040/norma.htm>
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) (2018): *Decreto de Necesidad y Urgencia 95/2018. Ley de Ministros (Modificación)*. Buenos Aires, 01 de febrero de 2018. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/305000-309999/306532/norma.htm>
- PODER EJECUTIVO NACIONAL (P.E.N.) (1997): *Decreto Reglamentario 432/1997. Pensiones a la Vejez y por Invalidez – Reglamentaciones*. Buenos Aires, 15 de mayo de 1997. URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43325/norma.htm>
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA. CÁMARA FEDERAL DE APELACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2 (2019): *Sentencia definitiva. Expediente CAF 039031/2017/CA002. Autos: ASOCIACIÓN REDI Y OTROS c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARISIMOS*. Buenos Aires, 15 de marzo de 2019. URL: http://www.redi.org.ar/Pensiones/19_03_18_sentencia_definitiva_de_segundas_instancia.pdf
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA. CÁMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2 (2019): *Sentencia Definitiva. Expediente N° 39031/2017. Autos: ASOCIACIÓN REDI Y OTROS c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARISIMOS*. Buenos Aires, 15 de marzo de 2019. URL: http://www.redi.org.ar/Pensiones/19_03_18_sentencia_definitiva_de_segundas_instancia.pdf
- PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN DE ARGENTINA. CÁMARA FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL - SALA 2 (2019): *Resolución Judicial. Causa N° 39031/2017. Autos: ASOCIACIÓN REDI Y OTROS c/ EN-M DESARROLLO SOCIAL s/AMPAROS Y SUMARISIMOS*. Buenos Aires, 04 de abril de 2019.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: ESTUDIOS
Recibido: 15-06-2020
Modificado: 08-10-2020
Aceptado: 15-10-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10810>
Páginas: 106-119

Incidencia de las políticas globales en las legislaciones nacionales: el caso de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) en España

Impact of global policies on national legislation: the case of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) in Spain

Lydia Candelaria González Orta

Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (España)

lydia.glez.orta@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencias Sociales (UV) y Máster Erasmus Mundus en Estudios de Género (UniOvi y CEU). Sus intereses de investigación se centran en políticas de igualdad en organizaciones internacionales e instituciones de ciencia, derechos humanos de las mujeres y movimiento feminista transnacional. Ha colaborado en el diseño de políticas de igualdad en diferentes instituciones del sistema español de I+D+i. Actualmente está involucrada en proyectos europeos de género y ciencia en el Departamento de Ciencia Internacional de FECYT.

RESUMEN

Este artículo aborda el impacto que ha tenido la Convención de derechos humanos de las mujeres, CEDAW, en las políticas de igualdad de género en España en un momento de crisis del sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Para ello, se analiza tanto el contenido de las recomendaciones realizadas a España por el Comité CEDAW desde los ochenta como el recorrido, discurso y estrategias de los principales actores involucrados en la evaluación del Estado ante la CEDAW. El método empleado combina el análisis documental y entrevistas a informantes clave. Se sostiene que si bien la CEDAW ha servido de inspiración y legitimación internacional de las leyes de igualdad, y contribuido a la proyección internacional del movimiento feminista, la mayor complejidad y burocratización de la revisión periódica no se ha traducido en una implementación eficaz de las recomendaciones del Comité. El artículo finaliza con una discusión sobre las principales lagunas en la Administración española que obstaculizan la eficacia de la Convención en el avance de los derechos de las mujeres.

PALABRAS CLAVE

CEDAW; derechos humanos de las mujeres; políticas de igualdad; movimiento feminista.

ABSTRACT

This article addresses the impact of CEDAW as International Treaty on women's human rights on gender equality policies in Spain. This assessment comes at a time of crisis in the UN system of Human Rights. The article analyses both the content of the CEDAW recommendations to Spain since the eighties and the path, discourse and strategies of the main actors involved in the periodic review: State Party, experts of the Committee and feminist and human rights organizations. The research method combines document analysis and interviews with key informants representing the three main actors in this process. It will be argued that

while CEDAW has served as an inspiration and international legitimization of gender equality laws, and contributed to the internationalization of the feminist movement, the increased complexity and bureaucracy of the periodic review has not meant further implementation of the Committee's recommendations. The article ends with a discussion on the main gaps in the Spanish Administration that hinder the effectiveness of the Convention in the advancement of women's human rights.

KEYWORDS

CEDAW; women's human rights; gender equality policies; feminist movement.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL OBJETO DE ESTUDIO; 2. EL CONTENIDO DE LA CEDAW: ORÍGENES Y EXPANSIÓN; 3. EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN PERIÓDICA; 4. EL PROTOCOLO FACULTATIVO; 5. LA REVISIÓN PERIÓDICA ANTE LA CEDAW: ACTORES, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS; 5.1. EL ESTADO COMO ACTOR ANTE EL COMITÉ CEDAW; 5.2. PERSPECTIVA Y ESTRATEGIAS DEL MOVIMIENTO FEMINISTA: LOS INFORMES SOMBRA; 5.3. RECOMENDACIONES DEL COMITÉ CEDAW A ESPAÑA; 6. IMPACTOS GLOCALES DE LA CEDAW; 7. RETOS PENDIENTES PARA UNA MAYOR EFICACIA DE LA CONVENCIÓN; CONCLUSIONES; REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN Y APROXIMACIÓN METODOLÓGICA AL OBJETO DE ESTUDIO¹

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (la CEDAW, por sus siglas en inglés) es uno de los nueve principales Tratados Internacionales del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas. Ha sido ratificada por prácticamente todos los países del mundo –entre ellos España en 1984–, que acceden a la revisión periódica de sus avances prevista en el Tratado, contribuyendo a la tendencia global hacia el reconocimiento de los derechos de las mujeres (Díaz y González, 2016).

Si bien el proceso de revisión periódica de los Estados ante el Comité CEDAW venía gozando cada vez de mayor reputación, el presente artículo se escribe en un momento crítico para la continuación del trabajo regular de los Comités de Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Tras la crisis presupuestaria de 2019 que estuvo a punto de cancelar numerosas sesiones de revisión de los diferentes comités, la ONU abordará en los próximos meses la reforma profunda de los órganos de Tratados de Derechos Humanos hacia un sistema más sólido y simple. Por lo que toca a España, la publicación de las Observaciones finales correspondientes al periodo 2015-2018 está prevista en febrero de 2021 (78.^a sesión). No obstante, una reciente decisión del Comité que condena al Estado en virtud del Protocolo Facultativo por un caso de violencia obstétrica, pone de nuevo de actualidad la Convención, sus mecanismos y su efectividad. Por ello, se hace necesario realizar un balance del impacto de la Convención en las políticas de igualdad que permita valorar la relevancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los retos pendientes.

El impacto de la CEDAW en el avance de los derechos de las mujeres a nivel nacional ha sido una de las preocupaciones de la literatura académica (Cook, 1994; Facio y Morgan, 2009; Englehart y Miller, 2014; Liebowitz y Zwingel, 2014), junto con la influencia de la Convención en el derecho internacional (Hodson, 2014; Zwingel, 2006). Este artículo parte de trabajos previos que señalan el impacto de las decisiones del Comité en las políticas públicas en España (Durán, 2011; Stoffels, 2019) y que analizan críticamente las deficiencias estructurales de la Convención con el objetivo de proponer medidas que maximicen el potencial de la CEDAW (O'Rourke, 2019).

Al objeto de describir y comprender la acción de la Convención en tanto que promotora de una tendencia y una *política global*² con impactos a nivel nacional, se han empleado varios de los elementos propios del análisis de políticas públicas. En la investigación que aquí se presenta, se ha analizado el papel de los acto-

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias realizados por los revisores anónimos de la revista así como por el equipo editorial, que han ayudado a mejorar la estructura e ideas del manuscrito.

² Para un análisis del surgimiento de nuevos actores y agendas supranacionales y la erosión de la capacidad de maniobra del Estado-nación que han dado lugar a la denominada *global policy*, ver Hardguindéguy, 2015.

res implicados en el proceso de revisión periódica, donde destacan fundamentalmente tres: 1. las expertas que integran el Comité CEDAW; 2. el Estado-nación que busca mantener su legitimidad internacional como país respetuoso de los derechos de las mujeres; y 3. las organizaciones feministas y de derechos humanos, como representantes de la sociedad civil y del colectivo directamente afectado. Son de especial interés, desde la perspectiva aquí empleada, la conducta e interacciones de los actores implicados, sus intereses, y los recursos que logran movilizar para influir en el procedimiento.

España es uno de los Estados Partes veteranos y regulares en el procedimiento CEDAW, lo cual permite analizar el funcionamiento del Comité y la evaluación periódica desde los ochenta. Para la realización de un análisis documental que ofreciera descripciones profundas del fenómeno a estudiar, se han seleccionado principalmente los documentos oficiales, Observaciones finales y de ONG producidos en la primera y última evaluación, obteniendo una comparación entre 2015 y 1987. Además, se han consultado diversos documentos oficiales correspondientes a las evaluaciones de 1992, 1999, 2004 y 2009, así como los primeros *informes sombra* presentados en 2009³.

Tanto las Observaciones finales a España como los *informes sombra* han aportado información relevante sobre los resultados alcanzados por el procedimiento de revisión periódica y sobre los impactos a nivel nacional de la implementación de la Convención y sus recomendaciones. El análisis de la documentación del procedimiento CEDAW ha demostrado, por tanto, ser una herramienta válida para estudiar el estado de los derechos humanos de las mujeres y las políticas de igualdad en España, así como para conocer las demandas y aspiraciones del movimiento feminista en torno a los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Finalmente, con el objetivo de conocer de primera mano la perspectiva de los actores en este proceso, se han realizado entrevistas semiestructuradas con representantes de los tres perfiles: organizaciones feministas, informantes clave en la Administración Pública y expertas del Comité⁴. De esta forma, se han obtenido tres visiones diferentes sobre el proceso de revisión periódica ante la CEDAW, sobre cómo abordarlo desde España, sus fortalezas, limitaciones, e impactos a nivel nacional.

2. EL CONTENIDO DE LA CEDAW: ORÍGENES Y EXPANSIÓN

La CEDAW fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 y venía a confirmar la necesidad de establecer mecanismos de control ante la violación de los derechos de las mujeres. La Convención logró salir adelante en medio de la política de la Guerra Fría gracias a un intenso trabajo diplomático de las mujeres involucradas en la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres (CSW, por sus siglas en inglés) (ver Fraser, 1995; De Haan, 2010; Hawkesworth, 2012; y Englehart y Miller, 2020). Lejos de una aproximación feminista liberal, el preámbulo de la CEDAW fue muy crítico con otros sistemas de opresión –apartheid, sionismo, colonialismo, explotación económica– en tanto que afectaban a millones de mujeres y siguiendo el eslogan *all political issues are women's issues*. Este potencial crítico es único entre los Tratados del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas y ha quedado prácticamente olvidado por la literatura especializada y por las organizaciones feministas.

La Convención contiene treinta artículos que comprenden una carta internacional de derechos de las mujeres sin distinción entre derechos de tradición liberal (civiles y políticos) o de tradición socialista (económicos, sociales y culturales). La CEDAW no solo obliga a los Estados Partes a sancionar la discriminación, sino también a prevenirla, siendo de aplicación tanto en el espacio público como en el privado. La Convención abarca no solo la protección de los derechos de las mujeres frente al Estado, sino que aborda también los hechos entre particulares afirmando que los Estados deben garantizar la no discriminación en el plano «horizontal», incluso en el seno de la familia (ver art.2 y CEDAW/C/GC/32: 11). En los últimos años, el Comité CEDAW ha puesto sobre la mesa las obligaciones extraterritoriales de los Estados en materia de derechos

³ Los documentos analizados incluyen los oficiales de Naciones Unidas con signatura A/42/38; A/47/38; A/54/38/REV.1(SUP); CEDAW/C/SR.649; CEDAW/C/ESP/CO/6/Add.1; AA/follow-up/Spain/51; y CEDAW/C/ESP/CO/7-8. Además, los informes sombra presentados en 2009 por CERMI, *Fundación Secretariado Gitano e Impacto de Género Ya*; y en 2015 por WILPF España, *Amnistía Internacional, Women's Link* y la *Plataforma CEDAW Sombra España*. Disponibles en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CEDAW.

⁴ Durante abril y mayo de 2019 se realizaron en Madrid entrevistas semiestructuradas como informantes clave a Soledad Murillo, Begoña San José y la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores, a quienes agradezco su participación en la investigación.

humanos de las mujeres, incluyendo las actividades de empresas transnacionales, a raíz de las demandas de organizaciones de derechos humanos.

Los tres principios fundamentales en los que basa su actuación el Comité CEDAW, y que aparecen explícita o implícitamente en el articulado de la Convención y la posterior interpretación del Comité en Recomendaciones Generales (en adelante, Rec. Gral.) y Observaciones finales, son: 1. igualdad sustantiva, que va más allá de la mera igualdad legal o formal, aspirando a un cambio real y tangible en el status de las mujeres; 2. no discriminación, principio definido en el artículo 1 de la Convención y que comprende tanto la discriminación directa como la indirecta, no intencionada, de una norma o política; y 3. diligencia debida por parte de los Estados que voluntariamente aceptan las obligaciones que comporta la Convención en materia de legislación (art. 2), de políticas activas (art. 3) y de rendición de cuentas mediante los procedimientos previstos en el Tratado (Facio y Morgan, 2009).

La CEDAW, si bien aspiraba a la igualdad como proyecto transformador de la sociedad (Laporta, 2016), no mencionaba algunos temas hoy considerados parte indiscutible de los derechos humanos de las mujeres, como los derechos de las mujeres *LBTI*, el derecho al aborto o la violencia de género, siendo uno de los límites del marco internacional de derechos humanos en los setenta (De Haan, 2010: 2; Pietilä, 2007: 30). Posteriormente, Naciones Unidas aprobó la Declaración para la Eliminación de Todas las Formas de Violencia contra las Mujeres (1993) y se incluyó la violencia de género en el ámbito de protección de la CEDAW mediante dos Rec. Gral. en 1989 y 1992.

El contenido de la CEDAW se ha venido ampliando, renovando e interpretando por parte del Comité desde los ochenta a través de sus más de treinta Recomendaciones Generales sobre muy diversos temas. La Convención es un instrumento dinámico, como ha expresado el propio Comité. A partir de los noventa, con la Rec. Gral. núm. 19 y núm. 21 sobre violencia contra las mujeres y matrimonio y relaciones familiares, respectivamente, se produce un salto cualitativo en las Recomendaciones Generales del Comité, las cuales se adentran en la formulación de conceptos, definición de líneas estratégicas, y realizan una labor de divulgación y ampliación del contenido de la Convención.

La abundante producción de Recomendaciones Generales y los cambios que suponen en cuanto a cobertura de derechos en el marco de la Convención, son indicativos del grado de conciencia existente en el Comité sobre la naturaleza cambiante de los derechos humanos, las conexiones e interdependencia entre todos ellos, y la necesidad de revisión y adaptación a las circunstancias políticas y sociales. De hecho, el Comité ha sido en no pocas ocasiones pionero en la acogida y defensa de las ideas más innovadoras que, tanto desde las investigaciones feministas como desde el movimiento, se han ido introduciendo en el debate público. Algunas de ellas son las medidas especiales de carácter temporal o acción positiva (1988), la violencia contra las mujeres (1989), la necesidad de contabilizar el trabajo doméstico en el Producto Nacional Bruto (1991); o, por poner un último ejemplo, las conexiones entre el cambio climático, los desastres medioambientales y las relaciones de género, siendo la Rec. Gral. más reciente (2018)⁵.

El Comité ha asumido la urgencia y pertinencia de estos temas, impulsándolos desde la arena internacional y en un marco de derechos humanos. Sin embargo, existe un debate jurídico sobre la obligatoriedad de las Recomendaciones Generales, dado que no han sido ratificadas por los Estados Partes. Una de las estrategias que ha desplegado el Comité en sus Observaciones finales es la mención insistente de las Recomendaciones Generales, dándoles tratamiento de obligado seguimiento para los Estados. En España, hay juristas que defienden que las interpretaciones de los Comités de Tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado son de observancia obligada. Se apoyan en el artículo 10.2 de la Constitución y en el hecho de que España ha ratificado dicho Tratado y asumido libremente la autoridad de su Comité (Gutiérrez, 2018).

3. EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN PERIÓDICA

El Comité CEDAW lleva más de tres décadas evaluando los derechos de las mujeres y las políticas de igualdad de género alrededor del mundo. El proceso de supervisión del cumplimiento de la Convención mediante el examen de los informes inicial y periódicos de los Estados Partes, recogido en el art. 18 y similar al del resto de Tratados de derechos humanos, se ha complejizado, ampliado y procedimentado más en los

⁵ En el momento de finalizar este artículo, se encuentra en periodo de consulta pública con organismos de Naciones Unidas y sociedad civil la futura Rec. Gral. núm. 38 sobre tráfico de mujeres y niñas en el contexto de migración global.

últimos años⁶. Además de los informes periódicos, el Comité podría solicitar a un Estado Parte un informe con carácter excepcional, así como información adicional de forma previa a la sesión.

Los dos principios fundamentales de la composición del Comité son la independencia y la representación geográfica equilibrada, en base a las propuestas realizadas por los Estados Partes. El Comité se reúne anualmente para examinar los informes presentados por un periodo no superior a dos semanas⁷, convocando de forma previa un grupo de trabajo reducido que elabora listas de asuntos y preguntas, e informa anualmente a la Asamblea General de sus actividades y recomendaciones realizadas.

En sus primeros años de actividad, el Comité se encontraba con numerosas dificultades debido, entre otros factores, a los retrasos y deficiencias de forma de los informes gubernamentales. De lo previsto en el Reglamento del Comité para los «casos en que los informes no se presentan o se presentan tarde» (art. 49), se deduce que una de las estrategias de resistencia a la evaluación por parte de los Estados ha consistido en el ninguneo a las normas de procedimiento con informes incompletos o ausencia de respuesta, entorpeciendo así la eficacia del proceso. Conviene señalar que las Observaciones finales del Comité vienen ofreciendo desde hace muchos años asistencia técnica a aquellos países que la necesiten por el grado de desarrollo de sus sistemas de datos. Solo unos pocos países han podido evitar la exposición de sus «trapos sucios» en materia de derechos de las mujeres: Estados Unidos, El Vaticano, Somalia, Sudán, Irán, Palaos y Tonga, países que no han ratificado la Convención, pero también países como Dominica, debido al llamativo retraso en la presentación de su informe inicial.

El Reglamento del Comité prevé que podrán participar y presentar informes en sus sesiones los organismos especializados, organismos intergubernamentales y órganos de Naciones Unidas. Pero sin duda la participación más destacada y relevante que ha marcado este proceso ha sido la de las ONG en defensa de los derechos humanos de las mujeres y/o feministas. Con la aparición de los llamados *informes sombra*, práctica extendida también en otros Tratados, el procedimiento de revisión periódica ante el Comité se hizo más participativo y se enriqueció con las aportaciones de informes críticos, basados en información sobre el terreno, que tienen la capacidad de influir en las decisiones del Comité.

Por tanto, la labor del Comité CEDAW consiste fundamentalmente en una evaluación de las políticas de igualdad de los Estados. Dichas políticas de ámbito nacional se ven influidas por la tendencia global que marcan los organismos internacionales y las agendas de las redes feministas transnacionales, así como por las recomendaciones del Comité. La revisión periódica a los Estados comienza a percibirse como una alternativa a las aproximaciones cuantitativas reduccionistas de un fenómeno social complejo (como los rankings e índices globales), por no mencionar los efectos perversos de dirigir la atención de los Estados hacia la mejora en unos pocos indicadores. El procedimiento CEDAW se presenta como un proceso más complejo, cualitativo y contextualizado, más acertado como herramienta de evaluación de los progresos en igualdad de género, que da cuenta de la complejidad del fenómeno y lo enmarca en el contexto específico de cada país. Asumiendo que el proceso de diálogo del Comité con los Estados Partes puede tener otras limitaciones, al menos renuncia a la sobre-simplificación de lo que significa una mejora real en la situación de las mujeres. De esta forma, se alinea con los análisis y reflexiones profundas que requiere la aproximación a la igualdad de género desde el discurso feminista y las normas internacionales de derechos humanos (Liebowitz y Zwingel, 2014).

4. EL PROTOCOLO FACULTATIVO

Aunque los mecanismos y uso del Protocolo Facultativo a la CEDAW no son objeto de análisis de este artículo, es necesario hacer una precisión sobre el Protocolo por dos razones: 1. los dictámenes del Comité en virtud del Protocolo son incluidos de forma sistemática en las Observaciones finales a los países como forma de seguimiento de su cumplimiento; y 2. uno de los casos de violación de derechos humanos llevados ante el Comité activando el Protocolo, el caso *Ángela González Carreño c. España*, ha tenido un impacto en la opinión pública española más trascendental que cualquiera de las revisiones periódicas.

⁶ Hasta mitad de los noventa, el Comité celebró una sesión por año, mientras que a partir de 2006 se generalizan las tres sesiones por año y en 2013 aparecen las pre-sesiones. En 2018 y 2019 ha habido seis sesiones por año, varias de ellas preparatorias, y la agenda para los próximos años apunta en la misma dirección.

⁷ El Comité lleva años solicitando a los Estados que apoyen la revisión del art. 20 de la Convención que restringe el tiempo del que dispone el Comité, dado su creciente volumen de trabajo.

El Protocolo Facultativo, aprobado por la Asamblea General en 1999, suponía un salto cualitativo en la rendición de cuentas, ya que la Convención carecía de mecanismos de denuncia por violación de los derechos reconocidos en la misma. La Plataforma de Acción de Beijing, junto con la campaña que comenzaron en los noventa organizaciones feministas involucradas en los *caucus* y foros internacionales, supusieron un impulso al proyecto iniciado por la CSW relacionado con el derecho de petición. El Protocolo prevé que el Comité CEDAW (art.2) pueda aceptar comunicaciones individuales y colectivas contra un Estado Parte del Protocolo por violación de cualquiera de los derechos enunciados en la Convención, tras haber agotado todos los recursos de la jurisdicción interna del país. Además, el art.8 faculta al Comité para tomar la iniciativa e iniciar investigaciones sobre violaciones graves o sistemáticas de los derechos de las mujeres en un Estado Parte, tras haber recibido información fidedigna al respecto. Aunque el Protocolo no acepta reservas, sí incluye una cláusula que permite a los Estados no reconocer la competencia del Comité para realizar investigaciones en el país.

Las comunicaciones individuales tienen el potencial de denuncia de una situación específica mostrando las causas estructurales de dicha violación de los derechos de las mujeres en un país (Hodson, 2014: 570). En aquellos casos en que el Comité concluye que el Estado ha incumplido sus obligaciones en virtud de la Convención, sus dictámenes buscan el doble objetivo de solicitar una reparación del daño a la víctima (por lo general, una indemnización económica) y hacer recomendaciones de carácter general que eviten nuevos casos similares. De esta forma, el Protocolo permite una acción del Comité orientada a la solución de problemas atendiendo a sus causas y no solo a la reprobación del Estado, donde el debate social generado cobra gran importancia (Stoffels, 2019).

La combinación de ambos instrumentos, Convención y Protocolo opcional, hace que el mecanismo CEDAW sea la herramienta global más potente para la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Mientras que la Convención exige la presentación de informes periódicos abordando la situación general en el país, el Protocolo permite el examen de casos concretos y su necesaria reparación. El Comité, a iniciativa de las organizaciones feministas y de derechos humanos, ha sido muy activo en el uso de los mecanismos que establece el Protocolo, a pesar de que una alta tasa de comunicaciones son inadmitidas por cuestiones procedimentales y de que el procedimiento de investigación ha permanecido infrutilizado (O'Rourke, 2019). Las comunicaciones individuales se han incrementado notablemente en los últimos años, lo cual indica que se ha extendido el recurso a este procedimiento, pero también que la Administración de Justicia de numerosos países continúa dando un trato y reparación deficientes a los casos de discriminación y violencia contra las mujeres.

5. LA REVISIÓN PERIÓDICA ANTE LA CEDAW: ACTORES, ESTRATEGIAS Y RESULTADOS

5.1. El Estado como actor ante el Comité CEDAW

Desde 1987, hasta en cinco ocasiones han participado diferentes gobiernos españoles en el proceso de evaluación ante la CEDAW⁸. La primera evaluación a España tuvo lugar en el sexto periodo de sesiones del Comité, cuando había apenas 92 Estados Partes de la Convención. Uno de los elementos clave de la participación del Estado ante la CEDAW es la formación del equipo de representantes de la delegación nacional que defenderán la gestión en materia de igualdad ante el Comité. Esa primera delegación española estuvo encabezada por Carlota Bustelo, entonces directora del Instituto de la Mujer, que aún no había recibido un mandato legal explícito de desarrollar políticas de igualdad cuando se envía el informe inicial de España (Durán, 2011: 56). Esta etapa coincidía con el origen y desarrollo de las políticas de igualdad en el país, en concreto con los cambios legislativos introducidos por Unión de Centro Democrático y la primera parte de europeización y feminismo institucional con el Partido Socialista, de 1982 a 1992 (Lombardo y León, 2015).

La primera evaluación ante la CEDAW en 1987 sirvió al Gobierno para mostrar ante instancias internacionales sus cambios legislativos en materia de discriminación contra las mujeres y primeras políticas de igualdad, así como para legitimar su gestión en línea con el discurso de los derechos humanos. El Instituto

⁸ La siguiente evaluación ha sufrido un retraso debido a la crisis presupuestaria de los Comités de Tratados y se prevé celebrar en la 78.ª sesión, en febrero de 2021. La pre-sesión ha tenido lugar en julio de 2019 habiéndose presentado el informe oficial del Gobierno socialista en el que se considerará buena parte del periodo de Gobierno del Partido Popular. Se han presentado también tres *informes sombra*.

de la Mujer aprovechó también de forma estratégica la oportunidad de este foro internacional para dejar patente la necesidad de dotar de recursos económicos a las incipientes estructuras de igualdad (ONU, A/42/38). Las autocríticas del Gobierno se centraron en la persistencia de la segregación horizontal en la elección de estudios y el empleo, el escaso interés de las españolas por la política, la aún deficiente prestación de servicios sociales, entre otras. La delegación española recibió el reconocimiento de las expertas del Comité por su labor y compromiso, así como el enfoque crítico y la franqueza (ONU, A/42/38).

Desde aquella primera evaluación hasta 2015, tanto las políticas de igualdad de género como el movimiento feminista en España han experimentado cambios importantes, así como los roles de ambos actores, Estado y Comité. España ha pasado de una actitud de país en desarrollo en los ochenta, mostrando sus tímidos avances con orgullo ante instancias internacionales pero también sus deficiencias, haciendo incluso autocrítica en su diálogo con el Comité, a una actitud de país perteneciente a una región privilegiada del mundo como la Unión Europea, en los últimos años. España muestra ahora con sus informes y explicaciones ante el Comité su necesidad de presentarse ante instancias internacionales como un país avanzado en materia de igualdad y referente en políticas activas, como lo fue en su día con las leyes orgánicas de violencia de género (2004) y de igualdad efectiva (2007), recibiendo elogios por parte del Comité. Por su parte, a medida que aumentaban las capacidades del país en materia de políticas de igualdad, el tono del Comité en estas evaluaciones se ha endurecido, siendo más exigente, especialmente cuando se ha tratado de presentar políticas regresivas en materia de igualdad como favorables a la situación de las mujeres, como ocurriera en 2015.

Conviene recordar que España fue uno de los 16 países examinados en 2015 por la CEDAW, en un contexto marcado por la crisis económica, políticas de ajuste y conservadurismo en materia de igualdad de género, según el informe sombra presentado en Ginebra en noviembre de 2014 por la *Plataforma CEDAW sombra* y según organismos de la propia Naciones Unidas. Al margen del reconocimiento a los avances legislativos y adopción de tratados de derechos humanos en los últimos años, el Comité fue especialmente duro en esta revisión periódica con la gestión del Gobierno, particularmente con el impacto de género negativo de las políticas de austeridad.

Otro de los factores clave del cambio de relación entre el Estado Parte y el Comité a lo largo de estas décadas ha sido el acceso a la información. En la primera evaluación de 1987 se observa un diálogo genuino, y hasta cierto punto inocente, entre las partes, en el que el Comité hacía preguntas al Estado para las que no podía obtener datos actualizados de fácil acceso. En la actualidad, el Comité no solo dispone de información detallada y actualizada de las políticas y la situación de las mujeres en un país como España, sino que cuenta con el punto de vista crítico de los *informes sombra* que complementan la información oficial.

5.2. Perspectiva y estrategias del movimiento feminista: los *informes sombra*

El Comité comienza a recibir informes críticos por parte de la sociedad civil en los noventa (ver Cook, 1994: 24). Por lo que se refiere al caso español, ni el movimiento feminista ni las ONG internacionales que trabajan en España han hecho uso de este mecanismo de seguimiento de la Convención hasta el año 2009, en que se presentan ya varios *informes sombra*. Una de las entrevistadas lo relaciona con la escasa internacionalización del movimiento feminista español hasta hace algunos años y los débiles lazos que existían entre las organizaciones de base y las ONG de cooperación al desarrollo, más familiarizadas con estos procesos ante instancias internacionales:

Yo creo que en general el movimiento feminista en España es muy poco internacionalista y los temas de Naciones Unidas no los ha trabajado mucho, a diferencia del feminismo latinoamericano que está muy conectado a Naciones Unidas. Begoña San José, miembro de organizaciones feministas.

El punto de inflexión de la participación de organizaciones feministas en el proceso de revisión periódica ante el Comité CEDAW se produjo en 2015. Se presentaron cuatro *informes sombra* o alternativos, pero uno de ellos consistió en un informe conjunto presentado por más de sesenta organizaciones feministas trabajando en una plataforma creada al efecto durante más de un año. Este informe sombra conjunto fue sin duda el más completo, transversal y holístico, incluyendo información acerca de cada artículo de la Convención. Prácticamente todos los temas objeto de preocupación por el Comité habían sido incluidos en el *informe sombra*, como la necesidad de realizar una evaluación del impacto de género de las políticas de

austeridad, las condiciones restrictivas para ejercer el derecho al aborto en el caso de mujeres jóvenes, o la falta de implementación del Dictamen del Comité sobre el caso González Carreño c. España (Comunicación núm. 47/2012 sobre fallos en el sistema de protección de menores en casos de violencia de género).

Además de la capacidad de influencia que logró ejercer este *informe sombra* en las observaciones del Comité, el proceso de elaboración generó un importante impulso a las actividades en clave global de las organizaciones feministas y el resultado generado con amplio consenso (más de 250 organizaciones firmantes) situaba sus líneas de acción como puntos de referencia para las políticas de igualdad en el país, tal como señalaron las entrevistadas:

[El informe sombra] a nosotras nos ha educado a comprender más nuestro país, analizar más cómo están las mujeres en el conjunto del país [...] Eso ha sido un enriquecimiento. Nos ha hecho entender que si hablamos a coro somos más escuchadas [...] Esto de hacer un informe conjunto yo creo que es también una pedagogía. Begonia San José, miembro de organizaciones feministas.

Yo creo que la enorme ventaja que tiene el informe sombra es que a partir de él, siempre habrá informe sombra en España. Esté quien esté [en el Gobierno]. Eso es lo maravilloso, que se ha generado un informe sombra fantástico a partir de la plataforma. Y que esa plataforma es un punto de referencia también para las políticas públicas [...] Soledad Murillo, ex-miembro del Comité CEDAW.

5.3. Recomendaciones del Comité CEDAW a España

Las recomendaciones que hace el Comité a España en su primera evaluación son realmente útiles para comprender la situación social de la que partía el país en cuanto al status de las mujeres en los ochenta. Dadas las incipientes políticas de igualdad en España y la escasa información, las intervenciones del Comité estaban dirigidas a conocer la situación de los derechos de las mujeres y a manifestar su preocupación en diferentes ámbitos. En cambio, a partir del examen de 2009 se observa un grado considerable de concreción en las recomendaciones que realiza el Comité, en un estilo bastante más propositivo y fiscalizador de la actuación del Gobierno. Además, se incorporan ya las secciones habituales de las que se compone este tipo de documentos en los últimos años, dotando de una mayor sistematicidad a las recomendaciones. También en 2009, el Comité introduce la interseccionalidad, al ocuparse de la situación de las niñas y mujeres gitanas en España y de las mujeres con discapacidad (CEDAW/C/ESP/CO/6/Add.1), propiciado por los informes sombra presentados por organizaciones representantes de dichos colectivos.

La evaluación en 2015 de los informes periódicos séptimo y octavo supone un cambio importante en el tono del Comité debido al contexto de políticas regresivas en materia de igualdad y políticas de ajuste como respuesta a la recesión económica en que se emiten estas recomendaciones. El diálogo constructivo y las felicitaciones al Gobierno por sus avances legislativos de años anteriores, dan paso a la expresión de preocupación en diferentes esferas, con un discurso especialmente duro en torno a cuestiones como el impacto negativo de las medidas de austeridad sobre los derechos económicos de las mujeres y los servicios públicos, la falta de aplicación por el Estado de los dictámenes emitidos por el Comité en virtud del Protocolo, y el escaso desarrollo de las medidas especiales de carácter temporal (o acción positiva). Así mismo, el Comité emitió recomendaciones en el sentido de revertir la degradación jerárquica de las estructuras de igualdad a raíz de la eliminación del Ministerio de Igualdad en 2012, en cuanto a custodia compartida en casos de violencia de género, la pérdida de acceso a la sanidad universal por parte de migrantes en situación irregular o las restricciones en el acceso al aborto para las jóvenes menores de 18 años, entre otras (CEDAW/C/ESP/CO/7-8).

Algunos temas que no formaban parte de las Observaciones finales emitidas en 1987 y que se incorporan en sucesivas evaluaciones incluyen la política económica y atención a la diversidad. Por otra parte, entre las Observaciones finales del Comité en 1987 y 2015 hay una serie de temas persistentes, de lo cual se puede deducir que no han tenido la acción eficaz esperada por la Administración a pesar de contar con mayores recursos y un entorno legislativo y social más favorable: la brecha salarial, la segregación horizontal en la educación superior y el mercado de trabajo, los estereotipos de género en la publicidad, la educación sexual, la escasez de guarderías o las medidas de acción positiva. Otros temas en materia de igualdad que el Comité ha ido incorporando en las Observaciones finales de otros países pero que no han tenido demasiada relevancia ni consistencia en las observaciones a España, se refieren a las demandas del movimiento

feminista en torno a conciliación y corresponsabilidad, perspectiva de género en la cooperación al desarrollo, y reivindicaciones LGTBI.

Finalmente, las expertas del Comité han insistido en todas y cada una de las evaluaciones a los Estados Partes en que la difusión de las Observaciones finales es fundamental para su plena aplicación. Dado el escaso uso de las mismas por la Administración, una de las asignaturas pendientes del Gobierno es cumplir con este encargo referente a la difusión de las Observaciones finales (Durán, 2011: 61).

6. IMPACTOS GLOCALES DE LA CEDAW

Desde el final de la II Guerra Mundial, ha habido una expansión de los derechos de las mujeres alrededor del mundo con diferentes recorridos nacionales que se han visto influidos por una tendencia global que promocionaba, legitimaba y moldeaba estos procesos (Díaz y González, 2016). La CEDAW, que establece un estándar en dicha tendencia global, es considerada por la literatura especializada como un hito en el discurso y la agenda globales de igualdad de género (Cook, 1994), junto con las Conferencias Mundiales sobre las Mujeres de Naciones Unidas (México, 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985; Beijing, 1995). Así mismo, es ampliamente reconocido el papel de la Convención como proceso de creación de normas globales (Zwingel, 2006).

Como el resto de Estados-nación, España se ve influida por un mundo con símbolos y modelos de lo que debe ser un Estado moderno, como el reconocimiento de los derechos de las mujeres, el respeto a los derechos humanos, y también proyectos como la escolarización universal o el sistema democrático. Seguir este modelo confiere legitimidad internacional, un reconocimiento crucial para los países democráticos y aspirantes a tener cierto peso en la arena internacional (Ramírez, 2012: 5). Baste recordar cómo las violaciones de derechos de las mujeres se han empleado en la arena internacional para desprestigiar a ciertos países e incluso justificar invasiones militares (Sharp, 2005). La idea de un mundo, unas instituciones supranacionales y una opinión pública internacional que legitiman el reconocimiento de derechos humanos y los valores democráticos, da buena cuenta del fenómeno de expansión de los derechos de las mujeres alrededor del mundo desde 1945, una tendencia global a la que no ha sido ajeno nuestro país.

La participación de España en instancias internacionales y la ratificación de Tratados de Derechos Humanos formaba parte de la búsqueda de legitimidad internacional como Estado moderno y democrático tras la Transición Española. La ratificación de la CEDAW coincidía además con la adaptación de toda la normativa a la nueva Constitución y la puesta en marcha de las primeras instituciones de igualdad en el país, como el Instituto de la Mujer, creado en 1983. De esta forma, España se convirtió en uno de los países –junto con la gran mayoría de Europa occidental y la extinta Unión Soviética– más precoces en ratificar la Convención y convertirla en norma de derecho interno, solo tres años después de su entrada en vigor (1981)⁹. Años más tarde, España también sería precoz en la ratificación del Protocolo Facultativo, en 2001, justo el año en que entraba en vigor. Dado que el Protocolo supone un salto cualitativo en términos de exigencia a los Estados, el número de ratificaciones no es tan exitoso como el de la Convención: mientras que 187 han introducido la CEDAW en su sistema legal, 112 han hecho lo propio con el Protocolo Facultativo.

Uno de los primeros resultados de la ratificación de la CEDAW fue la aprobación de la Ley 11/1990 de reforma del Código Civil para la aplicación del principio de no discriminación por razón de sexo (Durán, 2011: 62). A partir de ese momento, la CEDAW ha servido de inspiración en materia de derechos de las mujeres, así como de legitimación internacional, de las leyes de igualdad desarrolladas por el Estado Parte, como ocurriera en otros países (ver, para el caso latinoamericano, WHRI, 2017), tal como confirma una de las entrevistadas:

Yo creo que CEDAW ha marcado una línea clarísima cuando todavía en España las políticas específicas sobre ese tema no existían. Y de hecho, cualquier persona que tenga una responsabilidad en relación con la aplicación de estas políticas, te habla de CEDAW y Beijing. Son como las dos referencias. [...] Pero CEDAW es una cuestión que rige. Porque es una Convención muy clara. Y los informes, dentro de todo lo imbricado que son los informes de Naciones Unidas, son también bastante claros. Representante de la Oficina de Derechos Humanos del MAEC.

⁹ Los Estados pueden realizar reservas al articulado de la Convención, siempre que no atenten contra el objetivo de la misma. Este ha sido uno de los grandes temas en la literatura, pues numerosos Estados han hecho uso y abuso de las reservas a la CEDAW. En el caso de España, se mantiene la reserva al artículo 7 sobre el derecho de las mujeres a la participación política en igualdad con los hombres, puesto que en la Constitución persiste la prevalencia del varón a la hora de acceder al trono y jefatura del Estado.

Ya en 2004, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género hacía expresa referencia a la Convención y su recomendación de proporcionar una respuesta global a la violencia contra las mujeres. Unos años más tarde, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre mujeres y hombres destacaba la Convención como el principal texto internacional de derechos humanos que reconoce la igualdad entre hombres y mujeres como principio jurídico universal. Las Comunidades Autónomas se han hecho eco también de la legitimidad de la CEDAW, que aparece mencionada en las leyes autonómicas de igualdad y/o contra la violencia de género de Andalucía, Cataluña, Murcia, Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha y Navarra. Por parte de las instituciones estatales, desde 2006 los sucesivos Ministerios de Asuntos Exteriores vienen citando la Convención en diversos marcos de asociación estratégica, así como en el II Plan Nacional de Acción de Mujeres, Paz y Seguridad, en el que también se alude a las Recomendaciones Generales del Comité. La Convención ha servido también para justificar las medidas de acción positiva que recoge su art.4, en aquellos ámbitos en los que se han adoptado (Durán, 2011: 64).

Por lo que se refiere al impacto de la revisión periódica, la propia naturaleza de las recomendaciones del Comité en sus primeras décadas de trabajo hace complicado un seguimiento de sus resultados, dado que carecían de la concreción suficiente. En cambio, las Observaciones finales más recientes permiten un mayor seguimiento tanto por la sociedad civil como por el propio Comité. No obstante, su impacto ha sido limitado en cuanto a aplicación directa de las recomendaciones, ya que varias de ellas se vienen repitiendo desde los ochenta, y en cuanto a repercusión social, dado que la Convención empieza a conocerse por los medios, la Administración y las organizaciones feministas solo en los últimos años. Durante mucho tiempo, la visibilidad de la CEDAW ha sido escasa a pesar de las reformas legales que había inspirado y/o legitimado (Durán, 2011). Sin embargo, el caso de España es un buen ejemplo de cómo alrededor de la CEDAW se dan impactos *locales*. De lo global a lo local, la Convención ha dotado de legitimidad a la legislación en igualdad de género y violencia contra las mujeres. Ahora bien, las recomendaciones y dictámenes del Comité han tenido un alcance limitado, entre otros motivos, porque en los diferentes niveles del Gobierno y la Administración de Justicia no hay un consenso sobre la obligatoriedad de las mismas para el Estado Parte:

Es complicadísimo lo de hacer cumplir las recomendaciones. Siempre nos encontramos con lo mismo de «cómo hace usted para...» Es muy difícil porque al final no son jurídicamente vinculantes. No es una sentencia de un tribunal. Ahora bien, si lo fueran, a lo mejor tampoco tendrían la adhesión que tienen. Representante de la Oficina de Derechos Humanos del MAEC.

Quizá un resultado más directo de la revisión periódica sea el que involucra al movimiento feminista en España con la creación de una Plataforma de organizaciones que comienza a presentar informes conjuntos y mantiene su actividad hasta la siguiente revisión periódica. De lo local a lo global, el informe sombra conjunto de 2014 tuvo un impacto decisivo en las Observaciones finales del Comité, que adoptó su discurso crítico sobre los derechos económicos de las mujeres ante las políticas de ajuste.

En el ámbito judicial, la CEDAW ha tenido una mayor incidencia en resoluciones judiciales a partir de 2016, donde tanto sentencias como autos de tribunales autonómicos y estatales han invocado la CEDAW para justificar sus deliberaciones en casos de discriminación laboral, acoso sexual, violencia de género, conciliación de la vida familiar y laboral y reconocimiento de la condición de refugiada. El hecho de que no solo el articulado de la Convención, sino también las Recomendaciones Generales del Comité (ver por ejemplo, la Sentencia núm. 2251/2014), comiencen a ser invocadas por los Tribunales en aras de una interpretación de las leyes y los casos judiciales con perspectiva de género y acorde a los compromisos internacionales del Estado, otorga una legitimidad importante a unas Recomendaciones Generales que no son jurídicamente vinculantes ni de directa aplicación en los Estados Partes. No obstante, a pesar de su mayor incidencia en los últimos años, la Convención ha estado infrutilizada por los tribunales españoles durante décadas, ya que se ha mencionado en apenas una treintena de sentencias y autos desde su ratificación en 1984.

Pero es seguramente el uso del Protocolo Facultativo el que ha otorgado una mayor visibilidad a la CEDAW en nuestro país, en un camino abierto por el caso González Carreño c. España relativo al asesinato de una menor por su padre maltratador. En 2014, tras agotar las vías nacionales, el caso es llevado ante el Comité CEDAW en virtud del Protocolo. El Dictamen 47/2012 del Comité consideró que el Estado no había guardado la diligencia debida, uno de los principios de la Convención, para proteger a la autora y a su hija. Además de recomendar una debida indemnización a la autora, el Comité realizó recomendaciones de carácter general de forma que se puedan evitar casos similares. Precisamente un punto de inflexión importante en el papel que jugará la CEDAW en los próximos años lo ha marcado la Sentencia 1263/2018 del Tribunal

Supremo sobre el caso. La Sentencia considera que aunque no exista en el ordenamiento jurídico español un procedimiento que posibilite la eficacia ejecutiva de las decisiones del Dictamen 47/2012, la Administración había vulnerado derechos fundamentales de la recurrente y un Dictamen como el de la CEDAW puede habilitar para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado. El Supremo rompe así con la anterior doctrina al aceptar la relevancia en el derecho interno de los compromisos internacionales asumidos por el Estado en materia de derechos humanos (ver Gutiérrez, 2018; y Stoffels, 2019).

El segundo Dictamen de condena al Estado por su falta de diligencia debida en la aplicación de los derechos reconocidos en la Convención se refiere a un caso de violencia obstétrica (comunicación núm. 138/2018). La reciente publicación de esta Decisión del Comité, en febrero de 2020, hace que no se pueda valorar aún la difusión realizada por la Administración ni su impacto mediático. El Gobierno está emplazado a dar una respuesta por escrito ante el Comité con información sobre las medidas adoptadas en materia de reparación a la autora y de prevención de la violencia obstétrica.

7. RETOS PENDIENTES PARA UNA MAYOR EFICACIA DE LA CONVENCIÓN

El análisis de un proceso como el de la revisión periódica ante la CEDAW tiene el doble objetivo de comprender el procedimiento en el que intervienen diferentes actores con diversos intereses y recursos, así como evaluar sus resultados e impactos para proponer recomendaciones de mejora. El mecanismo de la Convención se basa en un diálogo constructivo con los Estados Partes, como se ha explicado anteriormente. Su eficacia e impacto pueden valorarse solo a largo plazo. Sin embargo, los impactos *glocales* que ha tenido la CEDAW en España no dejan de verse reflejados sobre todo en el plano declarativo, como inspiración de leyes y sentencias, insuficiente para tres décadas. En la Administración Pública española existe también una serie de retos pendientes que obstaculizan la eficacia de la Convención en el avance de los derechos de las mujeres.

En primer lugar, la ausencia de una estrategia de comunicación y difusión que otorgue una mayor visibilidad a la CEDAW en todos los niveles de la Administración. El propio Comité viene recomendando desde hace años de manera sistemática a todos los Estados Partes que den amplia difusión a sus Observaciones finales, con el doble objetivo de que las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos sean de obligado conocimiento en la administración estatal, local y de justicia, y de que las mujeres conozcan los derechos reconocidos en la Convención. En el ámbito judicial, el Comité CEDAW viene recomendando además desde hace años una mayor formación de sus profesionales en materia de derechos humanos de las mujeres para poder interpretar los casos de discriminación por razón de género a la luz de la Convención, así como una mayor difusión de los derechos reconocidos en la CEDAW para que puedan ser invocados ante los Tribunales.

En segundo lugar, el contenido y proceso de elaboración de los informes gubernamentales se ha basado en la recopilación de acciones relacionadas con igualdad en los diferentes departamentos ministeriales, de forma que se reporte el mayor número de acciones ante Naciones Unidas. En dicho proceso no solo es limitada la concepción de la rendición de cuentas, sino también la de participación de la sociedad civil, que consiste en la recogida de comentarios y propuestas al informe oficial. En este sentido, resulta más relevante y útil la promoción de la participación del movimiento feminista y de las organizaciones de derechos humanos en el proceso de revisión periódica, mediante la presentación de informes conjuntos y la participación en las sesiones del Comité, así como en el seguimiento permanente de las Observaciones finales. El proceso de revisión periódica en numerosos países ha mostrado que en aquellos casos en que el movimiento feminista de base se involucra en la producción de informes independientes y alternativos que aportan una visión crítica y de primera mano a las expertas del Comité, las recomendaciones del Comité son más acertadas, más críticas y holísticas.

Precisamente, la ausencia de estructuras nacionales permanentes para el seguimiento de las recomendaciones emitidas por el Comité CEDAW es uno de los retos pendientes de la Administración. La necesidad de este tipo de mecanismos se ha puesto de manifiesto por diferentes organizaciones de derechos humanos participantes en el proceso de revisión periódica como una carencia de los Estados que impide la adecuada rendición de cuentas y menoscaba la eficacia de la Convención. Dicho mecanismo nacional para el seguimiento de las Observaciones finales del Comité y la implementación de sus dictámenes en virtud del Protocolo, tendría competencias en la implementación, asignación presupuestaria, diseño de indicadores y evaluación de las medidas. Un mecanismo de estas características requeriría además, según las propias

recomendaciones del Comité, la participación de organizaciones de mujeres, feministas y de derechos humanos, garantizando uno de los principios básicos de las políticas de igualdad con enfoque de derechos humanos como es la participación de la sociedad civil (WHRI, 2017).

El tercero de los retos pendientes por parte de España alude al ámbito judicial y, en concreto, al camino abierto por la Sentencia 1263/2018 del Tribunal Supremo, que reconoce como vinculantes para el Estado las decisiones provenientes de un Comité de Tratados de Derechos Humanos ratificados por España. Plantea, no obstante, cierta incertidumbre en términos de creación de jurisprudencia de forma que se siente un precedente y se de solución análoga a dictámenes similares, otorgando con ello al Comité de poderes *cuasi-judiciales* en el caso del Protocolo, y al texto de la Convención y sus Recomendaciones Generales, el carácter de fuente de interpretación.

Y finalmente, la infrutilización en el diseño de las políticas de igualdad del enfoque de derechos humanos que plantean organismos de reconocido prestigio como el Comité CEDAW y el UNGDAW (Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre discriminación de las mujeres en la legislación y la práctica), supone un reto en el contenido y alcance de las políticas. Las nuevas demandas relacionadas con la diversidad sexual y de identidad de género, las críticas al modelo económico y su crisis climática, o la gestión de desastres y emergencias sanitarias con perspectiva de género, no solo han tenido un desarrollo en las Recomendaciones Generales del Comité, sino que se vienen incorporando en las Observaciones finales más recientes. Sin embargo, dichas recomendaciones innovadoras tienen un escaso recorrido en la implementación a nivel nacional, y las Recomendaciones Generales están infrutilizadas por diversas razones, entre las que se encuentra su desconocimiento por los Estados y las propias organizaciones feministas y su consideración como adendas o interpretaciones del Comité sin vinculación jurídica.

CONCLUSIONES

Este artículo ha comenzado con la descripción de los mecanismos que prevé la CEDAW para analizar el papel de los diferentes actores clave en el caso español y la evolución experimentada desde los ochenta. Durante los primeros exámenes ante el Comité (1984 a 2004), el feminismo institucional tuvo el protagonismo en este proceso, dado su papel en el impulso de las políticas de igualdad de género en España, mientras que en los últimos años (y especialmente en el último examen de 2015), ha habido un resurgimiento de la movilización feminista en torno a la CEDAW y otros espacios de Naciones Unidas, como Beijing+20. Por tanto, se observa una evolución desde una participación más institucional y formal, a una participación y protagonismo compartidos con las organizaciones feministas y de derechos humanos.

Se han abordado a continuación los *impactos globales* de la CEDAW desde un planteamiento teórico sobre la participación de los Estados en instancias internacionales y su seguimiento de tendencias globales como parte de la búsqueda de legitimidad internacional de los Estados modernos, puesto que la CEDAW y sus mecanismos forman parte de esta tendencia. En el caso español, la participación como Estado Parte en la CEDAW coincidía con la Transición Española, la puesta en marcha de las primeras instituciones de igualdad en el país y la adaptación de toda su normativa a la nueva Constitución.

La CEDAW ha tenido tres impactos principales en este tiempo en nuestro país: ha servido de inspiración en materia de derechos de las mujeres, así como de legitimación internacional de las leyes de igualdad desarrolladas por el Estado, y ha contribuido a la articulación y proyección internacionales del movimiento feminista. Sin embargo, como se ha argumentado a lo largo del artículo, la mayor complejidad y burocratización del proceso de revisión periódica no se ha traducido en una mejor y directa aplicación de las recomendaciones del Comité y de sus decisiones emitidas en virtud del Protocolo Facultativo.

La CEDAW se basa fundamentalmente en recomendaciones y en un diálogo constructivo con el Estado Parte (Liebowitz y Zwingel, 2014). Dicho en términos sociológicos, la tendencia global hacia el reconocimiento de derechos de las mujeres se expande mediante influencias que moldean las identidades y no con instrumentos de coerción o imposición (Ramírez, 2012: 3). No obstante, en todos los Estados existe también una serie de retos pendientes que obstaculizan la eficacia de la Convención en el avance de los derechos humanos de las mujeres. En esto España no es una excepción.

El examen periódico –o si se prefiere, diálogo constructivo– de la CEDAW es un proceso con unas claras reglas del juego en el que cada actor tiene su papel. Los Estados Partes fijan su posición e imagen internacional como defensores del principio de igualdad de género a través de los documentos oficiales que someten a evaluación y de las delegaciones gubernamentales de alto nivel que envían a las sesiones

presenciales con el Comité. Por su parte, el Comité cuenta como recurso fundamental con la legitimidad del sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su actividad y recomendaciones, que se plasman en los documentos analizados en este artículo. La voz de las organizaciones feministas y de derechos humanos, plasmada en *informes sombra* y campañas de comunicación, se encuentra en desventaja frente a los otros dos actores y es también diversa y desigual dentro de las redes feministas transnacionales.

Tanto el Comité como las organizaciones feministas y de derechos humanos usan como recurso la capacidad de influir en una opinión pública internacional cada vez más sensible a las violaciones de derechos humanos de las mujeres. Hasta el momento, y a pesar de las deficiencias estructurales y la crisis del sistema de Tratados, la combinación de los procedimientos previstos en la CEDAW y su Protocolo constituye la mejor herramienta global para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS (1987): *Informe del comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (sexto período de sesiones) suplemento núm. 38. A/42/38*. URL: <https://www.undocs.org/A/42/38>.
- COMITÉ CEDAW (2011): *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: España. CEDAW/C/ESP/CO/6/Add.1*. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FESP%2FCO%2F6%2FAdd.1&Lang=en.
- COMITÉ CEDAW (2014): *Recomendación general núm. 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres. CEDAW/C/GC/32*. URL: <https://undocs.org/CEDAW/C/GC/32>.
- COMITÉ CEDAW (2015): *Observaciones finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España. CEDAW/C/ESP/CO/7-8*. URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/ESP/CO/7-8%20&Lang=Sp.
- COOK, R. (1994): *Human Rights of Women: National and International Perspectives*. Philadelphia, PA, USA: University of Pennsylvania Press.
- DE HAAN, F. (2010): "Continuing Cold War Paradigms in Western Historiography of Transnational Women's Organizations: the case of the Women's International Democratic Federation (WIDF)", en *Women's History Review*, vol. 19, núm. 4, págs. 547-573. Fecha de consulta: 14-06-2020. DOI: <https://doi.org/10.1080/09612025.2010.502399>.
- DÍAZ, C. ; GONZÁLEZ, L. (2016): "Revueltas árabes y movimientos feministas transnacionales en la sociedad global", en *Revista Española de Sociología*, vol. 25, núm. 1, págs. 89-108. URL: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/65407>.
- DURÁN Y LALAGUNA, P. (2011): "The CEDAW's reception in Spain: the gap between law and practice", en *Yearbook of humanitarian action and human rights*, núm. 9, págs. 53-66. DOI: <http://dx.doi.org/10.18543/aahdh-0-2011pp53-66>.
- ENGLEHART, N.; MILLER, M. (2020): "Women's Rights in International Law: Critical Actors, Structuration, and the Institutionalization of Norms", en *Politics & Gender*, vol. 16, núm. 2, págs. 363-387. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1743923X19000242>.
- ENGLEHART, N.; MILLER, M. (2014): "The CEDAW Effect: International Law's Impact on Women's Rights", en *Journal of Human Rights*, vol. 13, núm. 1, págs. 22-47. DOI: <https://doi.org/10.1080/14754835.2013.824274>.
- FACIO, A.; MORGAN, M. (2009): "Equity or Equality for Women? Understanding CEDAW's Equality Principles", en *IWRAP Occasional Paper*, núm. 14. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1469999>.
- FRASER, A. (1995): "The Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (The Women's Convention)", en WINSLOW, A. (ed.): *Women, Politics and the United Nations*, págs. 77-94. London: Greenwood Press. 1.ª ed.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2018): "La aplicación en España de los Dictámenes de Comités Internacionales: La STS 1263/2018, un importante punto de inflexión", en *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 10, núm. 2, págs. 836-851. DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2018.4406>.
- HARDGUINDÉGUY, J. B. (2015): *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos. 2.ª ed.
- HAWKESWORTH, M. (2012): *Political Worlds of Women. Activism, Advocacy, and Governance in the Twenty-First Century*. Boulder: Westview Press. 1.ª ed.
- HODSON, L. (2014): "Women's rights and the periphery: CEDAW's optional protocol", en *The European Journal of International Law*, vol. 25, núm. 2, págs. 561-578. DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chu027>.
- LAPORTA HERNÁNDEZ, E. (2016): "Desde la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer a la igualdad transformativa en España", en LA BARBERA, M. y CRUELLES, M. (coord.): *Igualdad de género y no discriminación en España: evolución, problemas y perspectivas*, págs. 59-82. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LIEBOWITZ, D.; ZWINGEL, S. (2014): "Gender Equality Oversimplified: Using CEDAW to Counter the Measurement

- Obsession”, en *International Studies Review*, vol. 16, núm. 3, págs. 362-389. DOI: <https://doi.org/10.1111/misr.12139>.
- LOMBARDO, E.; LEÓN, M. (2015): “Políticas de igualdad de género y sociales en España: Origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”, en *Investigaciones Feministas*, vol. 5, págs. 13-35. DOI: https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2014.v5.47986.
- O’ROURKE, C. (2019): “Bridging the Enforcement Gap? Evaluating the Inquiry Procedure of the CEDAW Optional Protocol”, en *American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*, vol. 7, núm. 1. URL: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/jgspl/vol27/iss1/1>.
- PIETILÄ, H. (2007): *The Unfinished Story of Women and the United Nations*. New York: UN Non-Governmental Liaison Service.
- RAMÍREZ, F. (2012): “The world society perspective: concepts, assumptions, and strategies”, en *Comparative Education*, vol. 48, núm. 4, págs. 423-439. DOI: <https://doi.org/10.1080/03050068.2012.693374>.
- SHARP, J. (2005): “Guerra contra el terror y geopolítica feminista”, en *Tabula Rasa*, núm. 3, págs. 29-46. Fecha de consulta: 14-06-2020. URL: <https://www.revistatabularasa.org/numero03/>.
- STOFFELS, R. A. (2019): “The role of the CEDAW Committee in the implementation of public policies on gender issues: analysis through a study of the protection of girls’ rights in Spain”, en *The International Journal of Human Rights*, vol. 23, núm. 8, págs. 1.317-1.336. DOI: <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1603144>.
- TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA (2014): *Sentencia núm. 2251/2014 del Tribunal Superior de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria, de 22 de diciembre de 2014*. STSJ ICAN 4810/2014.
- TRIBUNAL SUPREMO (2018): *Sentencia núm. 1263/2018 del Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 17 de julio de 2018*. R. CASACION/1002/2017.
- WOMEN’S HUMAN RIGHTS EDUCATION INSTITUTE (2017): «Good laws» translated into «good practices»: A Global Research Study. *Latina America and the Caribbean region*. University of Toronto. Fecha de consulta: 17-10-2019. URL: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/WGWomen/Pages/CompendiumGoodPractices.aspx>.
- ZWINGEL, S. (2006): “From intergovernmental negotiations to (sub)national change. A transnational perspective on the impact of CEDAW”, en *International Feminist Journal of Politics*, vol. 7, núm. 3, págs. 400-424. DOI: <https://doi.org/10.1080/1461674050016118>.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 23-11-2019
Modificado: 31-03-2020
Aceptado: 01-04-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10752>
Páginas: 120-138

Participación ciudadana deliberativa en el urbanismo: «Repensemos el 22@» en Barcelona

Deliberative citizen participation in urban planning: «Rethink the 22@» in Barcelona

Albert Martín-Gómez

Universidad Autónoma de Barcelona (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4361-1840>
a.martingomez@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona. Formador en políticas de participación ciudadana y promoción del asociacionismo para el Ayuntamiento de Barcelona, Diputación de Barcelona y entidades del tercer sector. Sus áreas de investigación se centran en la participación, movimientos sociales, juventud y subjetividad.

RESUMEN

Este artículo estudia el caso del proceso participativo «Repensemos el 22@» en tanto que política pública inspiradora para la deliberación ciudadana, a partir de la observación participante y entrevistas en Barcelona durante el 2017-2018. La participación ciudadana como complemento de la gobernanza en democracias representativas ha sido objeto de investigación como mecanismo de profundización deliberativa. No existe, en cambio, una extensa implantación en el diseño institucional, y aun menor es su existencia en el planeamiento urbano. En la década de los 90', la emergencia de las «ciudades globales» restringió la gobernanza urbanística a los intereses de los capitales de inversión, pero en la década de 2010', a nivel español, con el contexto post-crisis inmobiliaria y el impacto del 15M empiezan a extenderse prácticas participativas. En 2017 el Ajuntament de Barcelona aprobó un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que impulsa la convocatoria de procesos participativos, pero sólo se reconoce el «Repensemos el 22@» como proceso deliberativo sobre planeamiento urbano. En el artículo se identifica este proceso como referencia de relevancia por su cantidad y pluralidad de participación, por su metodología, y por su extensión urbana objeto de debate y de múltiples intereses.

PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana; gobernanza; planeamiento urbano; democracia deliberativa; 22@Barcelona.

ABSTRACT

Based on participant observation and interviews conducted in Barcelona during 2017 and 2018, this article presents the case of the citizen participation process «Rethink the 22@» as an inspiring public policy for civic deliberation. While there are several studies which explore citizen participation as a complement to governance in representative democracies, there is still very little research looking at the implementation of the deliberative processes and even less focussed on urban planning. This paper seeks to contribute to this vacuum. In the decade of the 90', the emergence of «global cities» restricted urban governance to the interests of capital investment. In the 2010s' a factual combination of the collapse of the real estate market and the emergence of the 15M provided a fertile ground for the implementation of direct democracy activities. In 2017, the Barcelona City Council approved a new Regulation for Citizen Participation which

promotes the deployment of participatory processes. Within this regulation «Rethink the 22@» is the only participatory process dedicated to urban planning. This article considers this process to be a relevant reference due to its quantity and plurality of participation, for its deliberative methodology, and for its urban extension and multiplicity interests involved.

KEYWORDS

Citizen participation; governance; urban planning; deliberative democracy; 22@Barcelona.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DELIBERATIVA EN EL PLANEAMIENTO URBANO. 3. LA PARTICIPACIÓN EN EL PLANEAMIENTO URBANO DE BARCELONA. 4. EL CASO «REPENSEMOS EL 22@»: CONTEXTO Y FASES DEL PROCESO PARTICIPATIVO. 4.1. CONTEXTO DEL PLAN 22@. 4.2. FASES DEL PROCESO PARTICIPATIVO. 5. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA: ACTORES, PROCESO Y RESULTADOS. 5.1. ACTORES PARTICIPANTES (*INPUT*). 5.2. PROCESO PARTICIPATIVO (*THROUGHPUT*). 5.3. RESULTADOS DEL PROCESO (*OUTPUT*). 6. CONCLUSIONES. 7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana como mecanismo de gobernanza o toma de decisiones en política pública ha sido objeto de desarrollo conceptual y concreción técnica durante las últimas décadas. A nivel español, no es hasta la década de los 2000' que se incorporan mecanismos de participación ciudadana en la política municipal como órganos o procesos participativos sobre presupuestos o estrategias municipales. En cambio, la incorporación de la participación en el planeamiento urbano quedó relegada a los intereses del sector privado hasta entrada la década de 2010' con los cambios de gobiernos municipales, la influencia del fenómeno 15M y el contexto post-crisis inmobiliaria.

Pero la incorporación de la participación ciudadana no siempre se ha desarrollado hacia una concepción deliberativa de ésta hacia los asuntos colectivos y/o políticos. La concepción deliberativa implica una concepción de legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones que concluye con el acuerdo y consenso de la ciudadanía (Habermas, 1994; Cohen, 1997). Para ello, el proceso debe dar cuenta de los principios de reciprocidad, publicidad y rendición de cuentas, generando condiciones de igualdad entre actores (Bohman, 1997) y de promoción de un debate conciliador para las demandas legítimas de actores con valores antagónicos (Young, 2000; Gutman y Thompson, 2004).

Como apuntan Bohman (2016 [1998]) y García Alonso (2015) es necesario avanzar en el diseño institucional de procesos de participación ciudadana deliberativos, y concretamente en el planeamiento urbano (Bonet, 2012). En este artículo se analiza el caso de un proceso participativo sobre planeamiento urbano de gran magnitud en Barcelona que desarrolla los distintos ámbitos considerados por la literatura sobre democracia deliberativa.

El estudio del caso de la ciudad de Barcelona parte de la aprobación en 2017 de un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que, por primera vez, regula distintos mecanismos de participación ciudadana (órganos, procesos, iniciativas y consultas) y establece la participación como preceptiva a la aprobación de planes de actuación municipal, inversión municipal, planes urbanísticos y ordenanzas municipales (Ajuntament de Barcelona, 2017b). En el periodo 2017-2019 el Ajuntament de Barcelona impulsó 32 procesos de participación, más de la mitad de los cuales vinculados al planeamiento urbano (Ajuntament de Barcelona, 2019a). En este artículo, concretamente, se analiza el proceso participativo «Repensemos el 22@», en tanto que único proceso sobre planeamiento urbano de gran magnitud para la ciudad que se orienta a una participación deliberativa, y no sólo consultiva, mediante metodologías activas de participación.

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DELIBERATIVA EN EL PLANEAMIENTO URBANO

Las políticas urbanas locales mantienen una estrecha relación con las tendencias y contextos globales de desarrollo económico y en extensión de gobernanzas locales. Del mismo modo, la participación en

el planeamiento urbano viene determinada por el marco político e ideológico desde el que se promueven las políticas urbanas. Desde la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1980' la planificación urbana estaba dirigida por las instituciones públicas orientándose a la redistribución y mejora de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, aunque desde una visión tecnocrática por parte de arquitectos y urbanistas excluyendo toda participación en el diseño. Pero con la crisis del fordismo y las políticas de intervención keynesianas, durante las décadas de los 1990-2000' las ciudades europeas fueron escenario de profundos cambios urbanos, socioeconómicos y de gobernanza (Brenner, 2003).

La hegemonía política neoliberal, los procesos de reestructuración y globalización económica de las ciudades occidentales generaron un nuevo paradigma en las políticas urbanas marcado por la competitividad urbana en el circuito y jerarquías internacionales para la captación de inversiones y atracción de sectores financieros internacionales (Borja y Castells, 1997). Las ciudades devinieron en nodos de centralidad económica y financiera por encima de los estados y el sector industrial promoviendo la concepción de la «ciudad global» (Sassen, 1999; 2003). En este contexto se produce una transferencia de poderes y responsabilidades al sector privado en el establecimiento de prioridades de crecimiento y diseño de las políticas urbanas (Dahl, 1994; Rodríguez *et al.*, 2001). Esta incorporación conocida como «gobernanza urbana» estaría marcada por una preponderancia de la participación de agentes económicos privados por encima de agentes sociales y cívicos (Healey, 1997; Castells, 2001; Brenner, 2003).

En este contexto se desarrollarían las «nuevas políticas urbanas» (Cox, 1993) dirigidas al crecimiento económico bajo las premisas de la organización de acontecimientos internacionales o de la generación de «clústers» de la nueva economía y la innovación (Porter, 1990; Florida, 2004). Con la crisis financiera de 2008, y sus consecuencias inmobiliarias, el modelo neoliberal empieza a redefinir el modelo de gobernanza y desarrollo urbano centrándolo en la participación de la llamada «cuádruple hélice»: universidad, sector privado, administración pública y «entramado creativo y cultural» (Carayannis y Campbell, 2009), excluyendo la participación vecinal.

La participación de agentes sociales o directamente de la ciudadanía en el planeamiento urbano ha sido objeto de debate desde la literatura académica durante las últimas décadas. Por un lado, se han realizado críticas dirigidas al limitado margen de incidencia dentro del marco neoliberal de la política urbana, por los intereses de promotores inmobiliarios, por las dinámicas de cooptación de los agentes sociales en los marcos de gobernanza, y por la complejidad legal y el control de los equipos técnicos redactores (Villasante, 1995; Boira, 2003; Swyngedouw, 2005). Y, por otro lado, se ha teorizado alrededor de una planificación «colaborativa» que incorpore la participación ciudadana en la gobernanza urbana con el propósito de reconocer su visión y profundizar en la deliberación y legitimidad democrática (Habermas, 1994; Healey, 1997; Innes y Booher, 1999).

Concretamente por participación deliberativa se entiende aquella que pone el acento en el intercambio de opiniones, el diálogo, el aprendizaje mutuo y la posibilidad de llegar a consensos entre los participantes para acordar y/o tomar decisiones (Healey, 1997; Innes y Booher, 1999), e incluso siendo susceptibles de cambiar sus opiniones y preferencias como resultado de la reflexión inducida por la deliberación (Dryzek, 2000). La democracia deliberativa tiene por objetivo profundizar en una democracia más inclusiva con la ciudadanía, para ello es necesaria una planificación de los procesos participativos que contemple la facilitación y comodidad para la participación, la preparación del debate a partir de información didáctica y transparente, y la planificación de instrumentos metodológicos y espacios adecuados para el intercambio de argumentos desde el respeto mutuo y la empatía (Young, 2000; Gutmann y Thompson, 2004).

En la literatura académica existe una gran diversidad de enfoques en el análisis de la participación ciudadana. Aquí se entiende por participación ciudadana aquella participación referida a formar parte de la toma de decisiones políticas sobre los asuntos colectivos mediante órganos de participación, consejos municipales, consultas ciudadanas o procesos participativos (Pindado, 2008)¹. Una participación que se entiende de forma complementaria a los gobernantes elegidos como representantes a través de elecciones a partidos políticos, y mediante la cual se desarrollan mecanismos participativos para contrapesar o influenciar en los gobiernos (Held, 2001; Guillén *et al.*, 2019). Sobre participación ciudadana se distinguen tres dimensiones

¹ Una participación diferenciada de la que se entiende por «participación comunitaria» referida a la implicación en asociaciones, plataformas o entidades organizadoras de actividades comunitarias; de la «participación cívica» referida a la co-responsabilización en la gestión de servicios públicos mediante gestión ciudadana de equipamientos públicos (PINDADO, 2008); o de la «participación social» referida a todo tipo de participación que surge de la agrupación de individuos en la sociedad para desarrollar sus intereses (CUNILL, 1991).

de participación: representativa (mediante votación a candidaturas o agrupaciones electorales); directa (mediante votación en referéndums o consultas); y dialógica o deliberativa (mediante participación en debates, órganos o procesos participativos) (Pindado, 2008).

En relación a los mecanismos de participación ciudadana deliberativa, Martínez-Palacios (2018) distingue entre trabajos referidos a la dimensión normativa y de diseño de estrategias participativas, trabajos referidos a las consecuencias de la participación en su vertiente empoderante de la ciudadanía, y los que se centran en metodologías y herramientas de participación. En relación a la incidencia ciudadana en el diseño, metodologías y resultados de los procesos participativos aún son referencia la escalera de Arnstein (1969) para distinguir entre «no-participación» (manipulada; terapia), «participación simbólica» (informativa, consultiva, conciliación de intereses) y «poder ciudadano» (cooperación población-expertos, poder delegado; control ciudadano); y las metodologías de participación ciudadana desarrolladas por Glass (1979).

Por otro lado, a partir de la conceptualización realizada por Scharpf (1999) sobre legitimidad democrática de las políticas públicas, Martí *et al.* (2016) desarrollan tres ámbitos de evaluación de procesos de participación ciudadana (quién participa, los resultados finales, y el método y desarrollo del proceso) (Tabla 1). En primer lugar, sobre «quién participa» (*input*), el enfoque de evaluación se centra en la participación de las asociaciones, la representatividad socio-demográfica de la participación, y la presencia de los colectivos más desfavorecidos. En segundo lugar, sobre «los resultados del proceso» (*output*), se entiende que la legitimidad reside en sí los resultados son redistributivos y legitimados entre la ciudadanía. Y, en tercer lugar, sobre «el proceso» (*throughput*), se toma en consideración la aportación de Brugué (2009) sobre «democracia deliberativa» distinguiendo entre la capacidad de la institución promotora del proceso para explicarse, la capacidad de escuchar y responder en el proceso, y la promoción del reconocimiento y respeto entre los actores participantes.

TABLA 1. ÁMBITOS DE EVALUACIÓN SOBRE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DELIBERATIVA EN EL PLANEAMIENTO URBANO

Parámetros de evaluación de Martí <i>et al.</i> (2016)	
Actores (<i>input</i>):	a) Participación asociaciones ciudadanas. b) Representación sociodemográfica. c) Presencia colectivos más desfavorecidos.
Proceso (<i>throughput</i>):	d) Transparencia. e) Adaptabilidad. f) Inclusión y diversidad. g) Distribución equitativa del poder. h) Deliberación (e incorporación de los resultados). i) Satisfacción participantes con el proceso.
Resultados (<i>output</i>):	j) Redistribución entre la ciudadanía. k) Legitimación del resultado. l) Capacitación institucional (aprendizajes ciudadanos). m) Confianza con las instituciones. n) Satisfacción participantes con el resultado.

Fuente: Martí *et al.* (2016).

La definición y análisis de métodos, técnicas e instrumentos para la deliberación y el debate ciudadano ha sido objeto de extensa literatura (por ejemplo: Pindado *et al.*, 2002; Montañés, 2009; Alberich *et al.*, 2016). Por un lado, se ha teorizado sobre medidas materiales posibilitadoras del debate accesible: adecuar los espacios físicos a las dinámicas participativas y para la accesibilidad a la diversidad funcional, o que contemple servicio de acogida infantil. Por otro lado, se ha teorizado sobre medidas de dinamización activa y generadora de entornos que promuevan el debate inclusivo e igualitario: realización de bienvenidas, agradecimientos y presentaciones sintéticas del objetivo y funcionamiento de la convocatoria, y velar por un diálogo fluido, con intervenciones cortas y claras favoreciendo la discriminación positiva en clave de género y facilitando el diálogo empático con el fin de apaciguar intervenciones beligerantes. Y, por otro lado, medidas de la deliberación en términos de debates orientados a las necesidades cotidianas de la ciudadanía:

promoción de metodologías activas de debate en pequeños grupos, puesta en común de prioridades en mapas conceptuales, y recogida de propuestas u opiniones mediante encuestas que permitan generar una co-responsabilización y empatía con la diversidad de necesidades ciudadanas (Font, 1998; Michels, 2011). También existen diferentes dimensiones de evaluación sobre la capacidad deliberativa de la participación mediante fóruns en plataformas digitales, referidas al intercambio argumental y acercamiento de posiciones explícito (Klinger y Russman, 2015; Borge *et al.*, 2019).

Aparte de tener en cuenta quién participa, los resultados, el proceso y sus metodologías de debate, es necesario abordar la perspectiva desde la que se plantea la participación. En este sentido existe una vasta literatura de investigación vinculada a la perspectiva de género en el urbanismo. La perspectiva de género o inclusiva en el urbanismo centra el énfasis en las necesidades cotidianas, reproductivas y de proximidad de aquellas personas que acostumbran a ser invisibilizadas o subordinadas a las de los hombres, trabajadores fuera de casa, conductores de coche y adultos (Tonucci, 2004; Muxi, *et al.*, 2011). Y en el ámbito de la participación sobre planeamiento urbano se propone enfocar los debates desde las necesidades cotidianas y de proximidad, a partir de debates segregados de mujeres o colectivos normalmente invisibilizados (infancia, juventud, gente mayor, diversidad funcional), o a partir de actividades de observación directa mediante rutas o paseos sobre el terreno, de día y de noche (Ortiz y Gutiérrez, 2015; Ortiz, 2017).

3. LA PARTICIPACIÓN EN EL PLANEAMIENTO URBANO DE BARCELONA

La creación de nuevos barrios en Barcelona, fruto de las migraciones de la década de 1960', conjuntamente con un contexto político de dictadura franquista, propició en la década de 1970' la emergencia de un movimiento vecinal centrado en la mejora de las condiciones de vida de las personas. Las asociaciones vecinales centraron su agenda política en la reivindicación de equipamientos y servicios básicos frente a un planeamiento urbano que se había centrado en la especulación urbanística. En cambio, durante las décadas de 1980-90', a partir de las primeras elecciones municipales post-franquistas, y a consecuencia de la cooptación de dirigentes vecinales por los partidos políticos, se produjo una ruptura en la movilización y agenda política vecinal en el planeamiento urbano de Barcelona. Se trata de un período donde la participación ciudadana pasó de la movilización vecinal a una participación por invitación, donde el Ajuntament acordaba previamente contenido, formato y actores (Bonet, 2014).

En las décadas de 1990-2000' Barcelona acumuló transformaciones urbanísticas respondiendo a los mismos patrones de «nueva política urbana» enmarcados en la estrategia de devenir «ciudad global», en nodo de centralidad de los circuitos financieros y de gobernanza internacionales. En este periodo la gobernanza urbana se centraría en la colaboración y flexibilización entre Ajuntament y la inversión empresarial para la definición, planificación e implementación de la política urbana. Mientras que la participación ciudadana, según Bonet (2014), se vería imposibilitada por los intereses de promotores inmobiliarios o propietarios del suelo, o canalizada mediante comisiones de seguimiento de los planes urbanísticos formadas por gobierno, equipos técnicos, agentes privados y asociaciones vecinales sin margen de replanteamiento. Y más concretamente, volvería a caracterizarse de nuevo por la protesta contra la especulación urbanística (Capel, 2005; Delgado, 2007): PERI del Raval, PERI de Sant Pere, Plan Vila Olímpica y Puerto Olímpico, Plan Port Vell, Plan Diagonal Mar, Fórum, Frente Marítimo, Prolongación Avenida Diagonal y Plan 22@ en el Poblenou, Plan Hospital Militar-Farigola en Vallcarca, Plan Europa-Anglesola y Plan sobre la Colonia Castells en Les Corts, Plan de los Ascensores de la Barceloneta, Plan sobre las Casas Baratas del Bon Pastor, o Plan de Vores Via Augusta en Sarrià.

En la década de los 1990', a nivel español, las primeras experiencias participativas en relación al urbanismo se encuentran, de forma indirecta, en los procesos vinculados al proyecto Agenda21 (Subirats *et al.*, 2001) y en los planes de desarrollo comunitario, como el de la Trinitat Nova en Barcelona (Rebollo, 2001; Blanco, 2002). Se tratan de unas políticas comunitarias centradas en proyectos medio-ambientales y socio-económicos pero que implican transformaciones urbanas. Pero sólo se identificarían prácticas participativas en las experiencias de presupuestos participativos que, según Francés (2017), se desarrollaron alrededor de un centenar en la década de 2000' en el Estado español constituyendo nuevas prácticas democráticas de deliberación. Los presupuestos participativos se convirtieron en las primeras herramientas de democracia directa entre instituciones y ciudadanía desarrollando fórmulas de co-gestión y co-decisión en materias importantes de gobierno municipal. Pero como describen Martí-Costa y Pybus (2013), a nivel catalán, no es hasta la aprobación de la Ley 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requie-

ren una atención especial (Generalitat de Catalunya, 2004) o del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (Generalitat de Catalunya, 2006), que se va incorporando en el planeamiento urbano un conjunto de obligaciones preceptivas con la participación ciudadana.

La profundización de la concepción de la participación ciudadana, así como la emergencia del 15M en 2011 como fenómeno que cuestionó las formas tradicionales de participación restringidas a partidos políticos (Errejón, 2011; Mir, 2014), influyó en los gobiernos y programas políticos a nivel municipal para incorporar mecanismos de participación ciudadana. Concretamente, en Barcelona, a partir de 2015 con el cambio de gobierno municipal, el Ajuntament de Barcelona (2017a) creó la Dirección de “Democracia Activa y Descentralización” con el propósito transversalizar y ampliar la concepción de la participación ciudadana en la toma de decisiones. Con la constitución de esta Dirección, el Ajuntament de Barcelona sienta el precedente de desarrollar un proceso de participación ciudadana en torno al Plan de Actuación Municipal (PAM).

La elaboración del PAM de los mandatos anteriores había contado únicamente con procesos de consulta e información en espacios formales de participación (Consejo de Ciudad y Consejos sectoriales) donde únicamente asistían entidades invitadas por el Ajuntament. En cambio, el PAM 2016-2019 contó con un proceso de participación ciudadana que ponía a debate el documento inicial de propuestas del gobierno. El proceso del PAM 2016-2019 contó con sesiones presenciales abiertas y la participación digital mediante la plataforma *Decidim.Barcelona*². Aunque significa una experiencia relevante de profundización de la participación ciudadana, el proceso no era vinculante ni contenía ningún mecanismo de diálogo o compromiso del gobierno para ejecución de las propuestas ciudadanas. En este mismo sentido, y centrando el análisis en las implicaciones de la plataforma digital, se reconocen algunos episodios de debate deliberativos pero muy puntuales (Borge *et al.*, 2019).

Con posterioridad al PAM 2016-2019, el Ajuntament de Barcelona aprobó el 6 de octubre de 2017 un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana que regulaba órganos estables sectoriales y territoriales, consultas e iniciativas ciudadanas, y procesos participativos. Concretamente, en su artículo 37, establece que de forma preceptiva se debe impulsar procesos participativos en ocasión de la aprobación del Plan de Actuación Municipal, el Plan de Inversión Municipal, ordenanzas municipales, planes urbanísticos y planes de usos (Ajuntament de Barcelona, 2017b).

A raíz de la aprobación del reglamento, entre 2017 y 2019, el Ajuntament ha desarrollado 32 procesos participativos (Tabla 2). Pero pese al reglamento, las memorias de desarrollo de estos procesos participativos evidencian que no ha sido garantía de desarrollar procesos abiertos a la participación ciudadana o de desarrollo de metodologías inclusivas que permitan procesos de deliberación ciudadana (Ajuntament de Barcelona, 2018b; 2019a). De los 32 procesos realizados, los 13 promovidos desde las áreas de urbanismo (Ecología Urbana/Fomento de Ciudad), Gerencia Municipal y de Recursos, todos partían de proyectos de transformación de planeamiento urbano ya predeterminados y sólo han contado con sesiones de asistencia por invitación (entidades vecinales, sociales, comerciales o empresariales). En ningún caso, estos procesos han convocado sesiones abiertas al debate, han utilizado de forma relevante la participación digital, ni han contemplado margen de discusión o modificación del proyecto inicial.

TABLA 2. CUADRO DE PROCESOS PARTICIPATIVOS IMPULSADOS POR EL AJUNTAMENT DE BARCELONA

Procesos	Ámbito	Promotor	Aprobación
Modificació de l'ordenança de terrasses	Ciudad	Ecologia Urbana	07-03-2018
Pla d'ordenació establiments comercials de souvenirs	Ciudad	Ecologia Urbana	04-04-2018
Pla de Mobilitat Urbana 2019-24	Ciudad	Ecologia Urbana	02-05-2018
MPGM de regulació urbanística d'habitatge	Ciudad	Ecologia Urbana	03-07-2018
Pla estratègic dels espais litorals de la ciutat	Ciudad	Gerència Municipal	03-07-2018

² El proceso contó con 410 citas presenciales con un total de 11.577 asistentes y recogió 9.560 propuestas realizadas por ciudadanía y organizaciones por las distintas vías habilitadas. El recorrido de estas propuestas finalizaba con la valoración por parte del gobierno para incorporarlas, o no, en el documento definitivo de PAM 2016-2019, que fueron en un 72% aprobadas (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2016).

Procesos	Ámbito	Promotor	Aprobación
Reglament per a l'equitat de gènere	Ciudad	Gerència de Recursos	03-07-2018
Pla de mobilitat de Ciutat Vella	Ciutat Vella	Participación y Ciutat Vella	11-10-2017
Estratègies del projecte d'urbanització de la Rambla	Ciutat Vella	Participación y Ciutat Vella	13-12-2017
Projecte de transformació de la via Laietana	Ciutat Vella	Ecologia Urbana	07-03-2018
La Model s'obre a la ciutat	Eixample	Ecologia Urbana	13-12-2017
Pla d'equipaments del centre de Sants-Montjuïc	Sants-Montjuïc	Participación y Sants-Montjuïc	11-10-2017
Modificació del PGM de la Marina del Prat Vermell	Sants-Montjuïc	Ecologia Urbana	07-02-2018
Modificació PGM del Turó de la Font de la Guatlla	Sants-Montjuïc	Participación y Sants-Montjuïc	02-05-2018
Montjuïc, un parc per a Barcelona	Sants-Montjuïc	Participación y Sants-Montjuïc	03-07-2018
Tria el verd de la colònia (Colònia Castells)	Les Corts	Participación y Les Corts	10-01-2018
Pla educatiu de Vallcarca i els Penitents i el Coll	Gràcia	Participación y Gràcia	05-12-2018
Modificació del PGM del nucli antic d'Horta	Horta-Guinardó	Ecologia Urbana	07-02-2018
Modificació del PGM de la Clota Reordenació	Horta-Guinardó	Ecologia Urbana	20-09-2018
Montbau + Accessible	Horta-Guinardó	Participación y Horta-Guinardó	10-10-2018
Pla de futur de Can Peguera	Nou Barris	Ecologia Urbana y Nou Bsrri	10-01-2018
Procés Ideal Plàstica Flor	Nou Barris	Participación y Nou Barris	10-01-2018
Diagnosi del Pla d'equipaments de Nou Barris	Nou Barris	Participación y Nou Barris	02-05-2018
MPGM de la Zona Nord de Nou Barris	Nou Barris	Foment de Ciutat	15-11-2018
Repensem Trinitat Nord	Sant Andreu	Participación y Sant Andreu	11-10-2017
Fabra i Coats, un espai obert a Sant Andreu	Sant Andreu	Participación, St. Andreu y ICUB	20-09-2018
Dissenyem la zona verda de les Cases Barates	Sant Andreu	Participación y Sant Andreu	20-09-2018
Fem un nou espai jove a Sant Andreu	Sant Andreu	Participación y Sant Andreu	20-09-2018
Repensem el 22@	Sant Martí	Participación y Sant Martí	06-09-2017
Equipaments i plaça de Sant Bernat Calvó	Sant Martí	Participación y Sant Martí	07-03-2018
Definició dels usos veïnals Palo Alto	Sant Martí	Participación y Sant Martí	07-03-2018
Modificació del PGM sector Prim	Sant Martí	Ecologia Urbana	02-05-2018
Reforma de la plaça dels Porxos	Sant Martí	Participación y Sant Martí	10-10-2018

Fuente: Ajuntament de Barcelona (2019a).

En cambio, en los 19 casos restantes promovidos por el área de participación (Democracia Activa) se identifican procesos participativos con incidencia ciudadana, contando con sesiones de debate abiertas a la ciudadanía. Estos procesos se centran, por una parte, en la diagnosis de necesidades sobre equipamientos o usos de espacios públicos (por ejemplo, Plan de Equipamientos de Sants-Montjuïc, Plan de Equipamientos de Nou Barris, Repensemos Trinitat Nord, o usos vecinales de Palo Alto) y, por otra, sobre reformas urbanis-

ticas de pequeña magnitud (El verde de la Colonia Castells, Plaza Sant Bernat Calbó, Plaza de los Porxos, o zona verde de les Casas Baratas del Bon Pastor). Estos procesos han contado con sesiones deliberativas entre vecinos y entidades culturales y comerciales o de la economía solidaria, talleres dirigidos a colectivos sociales específicos (mujeres, jóvenes, orígenes diversos, niños y niñas, personas con diversidad funcional), y en algunos de ellos con participación digital mediante la plataforma *Decidim.Barcelona*. Pero de todos ellos, sólo se identifica un único proceso participativo que tenga como objeto de debate el planeamiento urbano y que sea de gran magnitud para la ciudad: el «Repensemos el 22@» promovido por el área de participación y el distrito de Sant Martí.

4. EL CASO «REPENSEMOS EL 22@»: CONTEXTO Y FASES DEL PROCESO PARTICIPATIVO

Estudiar el caso del proceso participativo «Repensemos el 22@» resulta porque, además de la complejidad del contexto, contempla una participación relevante a nivel cuantitativo (número de participantes, de sesiones de debate y de extensión territorial), cualitativa (diversidad de perfiles y entidades participantes, diversidad de instrumentos y metodologías de debate) y una orientación deliberativa relevante (reconocimiento de diversidad de intereses y opiniones, diálogo y orientación al acuerdo). El estudio de caso ha partido de la observación participante basada en la asistencia a todas las convocatorias públicas (15 diarios de campo) y la realización de 5 entrevistas a impulsores municipales (técnico de Democracia Activa, del *Decidim.Barcelona*, de la concejalía de Participación, concejal técnico de Sant Martí y concejal de participación de Sant Martí) y 6 entrevistas a actores participantes (Taula Eix Pere IV, Asociación de Vecinos del Poblenou, Asociación 22@Network, Poblenou Urban District, Asamblea de Jóvenes del Poblenou-Arran y plataforma Ens Plantem). Finalmente, la información recogida ha sido contrastada mediante el análisis documental de las actas, informes y memorias publicada en la plataforma *Decidim.Barcelona* (Ajuntament de Barcelona, 2018b).

4.1. Contexto del Plan 22@

El Plan 22@ pretendía transformar urbanísticamente las «zonas industriales» de los barrios del Poblenou³ y el Maresme en «zonas de actividad vinculada a las tecnologías de la información, comunicación e investigación» mediante la Modificación del Plan General Metropolitano el 27 de julio de 2000, que contemplaba un ámbito de 1.319.379 m² de suelo –115 manzanas–. La transformación 22@ implicaba la modificación de alturas y usos permitidos: aumento de altura de edificabilidad en suelo de «actividad económica TIC» como compensación por la cesión del 30% del suelo de cada manzana a vivienda social, equipamientos y zonas verdes (Ajuntament de Barcelona, 2000, 2018a).

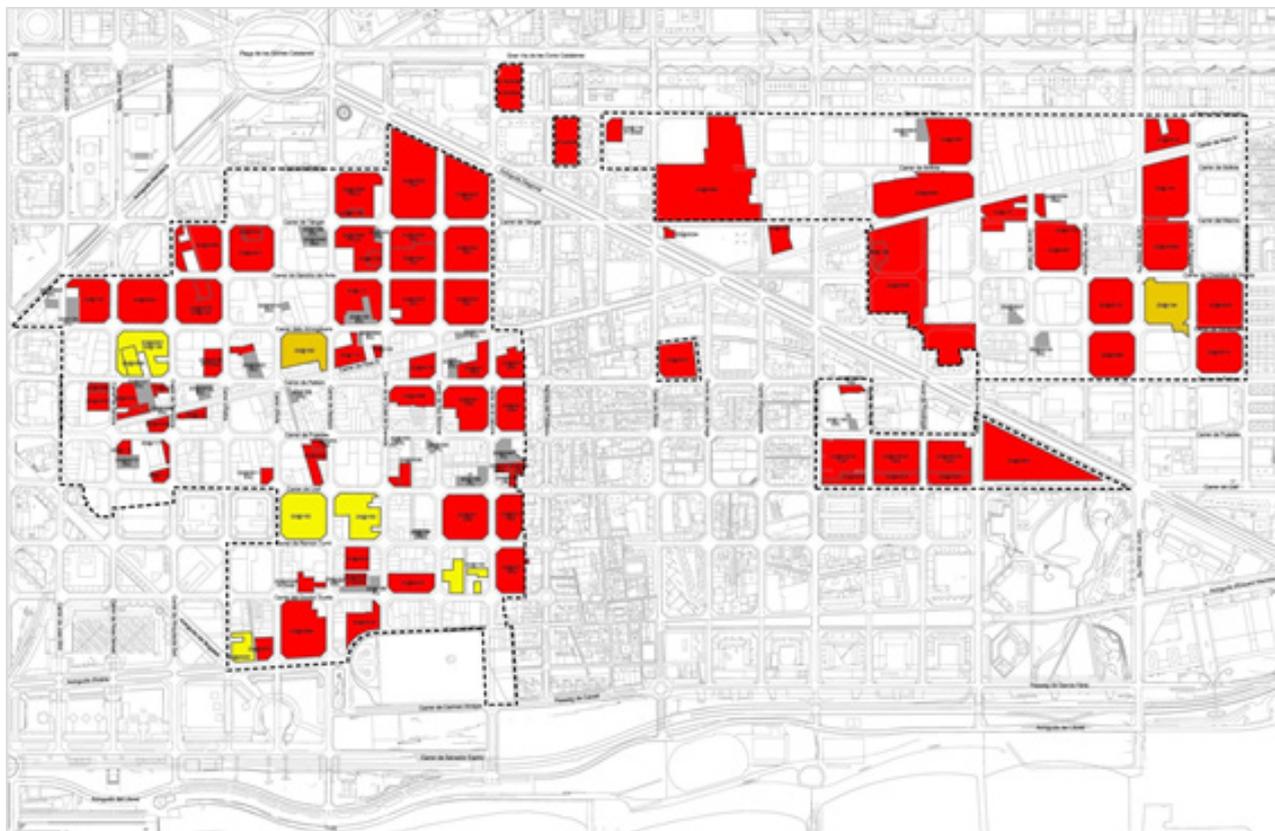
Desde el 2000 se ha producido una extensa literatura, desde una perspectiva neoliberal, sobre la generación de clústers de la «nueva economía» (Pareja-Eastaway y Piqué, 2011) pero también sobre el incumplimiento de este objetivo (León, 2008). En paralelo, desde una perspectiva crítica, se ha analizado el impacto social negativo en la vida cotidiana del vecindario (Charnock y Ribera-Fumaz, 2011) y de la destrucción del patrimonio industrial (Dot y Pallares-Barbera, 2015). Esta contraposición también se traslada en la visión e intereses de los distintos actores y episodios de movilización vecinal en Poblenou (Marrero, 2003; Mansilla, 2015).

A fecha de 2017 el porcentaje de desarrollo urbanístico de las zonas 22@ era de: transformado definitivamente edificado (28%); transformado incompleto (44%); y no transformado (38%) después de 18 años (Ilustración 1) (Ajuntament de Barcelona, 2019b). Este diagnóstico impulsó al Ajuntament a impulsar el proceso participativo «Repensemos el 22@» con la voluntad de ir más allá de la participación de agentes sociales y económicos en comisiones. Concretamente, implicar directamente a la ciudadanía en el debate sobre el

³ El Poblenou a principios del siglo XIX era una zona agrícola donde, con la revolución industrial, empezaron a instalarse fábricas y bloques de viviendas de los respectivos trabajadores, constituyendo una idiosincrasia e identidad particulares, dando pie a su consideración de «Manchester catalán». Después de largos episodios de reivindicaciones obreras y vecinales frente a la crisis del sector (1970') y frente a los planes urbanísticos que el Ajuntament presentaba (Plan de la Rivera, 1968), no es hasta finales de 1980' con la reforma urbanística de la Villa Olímpica, debida a los Juegos Olímpicos de 1992, y en la primera década del siglo XXI con el Plan urbanístico del 22@ (2000), la apertura de la Diagonal, el Frente Marítimo, Diagonal Mar y el Fórum, que el barrio del Poblenou se vio inmerso en una transformación profunda (ARXIU HISTÒRIC DEL POBLENOU, 2001).

modelo urbano desarrollado desde el 2000 por el «Plan 22@» y desarrollar una diagnosis de necesidades y una propuesta estratégica sobre los retos sociales, económicos y urbanísticos.

ILUSTRACIÓN 1. CUADRO DE DESARROLLO DE TRANSFORMACIÓN Y GESTIÓN URBANÍSTICA 22@ APROBADA



En rojo, naranja y amarillo las zonas transformadas (edificadas o aprobado en planeamiento) y en color blanco las zonas no transformadas –en gris: protegido–.

Fuente: Ajuntament de Barcelona (2019b).

Siguiendo los requisitos del Reglamento de Participación ciudadana de Barcelona, el proceso contó con una Comisión de Seguimiento representada por técnicos municipales y los agentes vecinales, empresariales y universitarios del territorio⁴. Esta comisión tubo las funciones de supervisión de las fases y estrategias metodológicas propuestas por el Ajuntament y de validación de los resultados finales que se plasmaron en 19 instrumentos y programas municipales recogidos en el *Pacto. Hacia un Poblenou con un 22@ más sensible y sostenible* (Ajuntament de Barcelona, 2018c).

4.2. Fases del proceso participativo

El proceso participativo explicita objetivos a nivel de orientación metodológica y a nivel de contenidos objeto de participación. A nivel de orientación metodológica: garantizar una participación abierta e inclu-

⁴ Previamente al proceso, el Ajuntament de Barcelona creó la Comisión de Coordinación 22@ formada por la Concejalía del Distrito de Sant Martí, la Concejalía de Ecología Urbana y la Concejalía de Empresa, y coordinada por la fundación municipal Barcelona Institute of Technology y la Dirección de Democracia Activa. Esta Comisión decidiría impulsar el proceso participativo y constituir una Comisión Ampliada del 22@ (de seguimiento), siguiendo la terminología neoliberal de «cuádruple hélice», formada por: Federación Asociaciones de Vecinos de Barcelona, Taula vecinal Eix Pere IV, Asociación Vecinos del Poblenou, Asociación Empresarial 22@Network, asociación empresarial Poblenou Urban District, Universidad de Barcelona, Universidad Politécnica de Catalunya; Universidad Pompeu Fabra, Fundación b_TEC, Consorcio del Besòs, y Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2018b)

siva de la ciudadanía⁵; y a nivel de resultados: medidas urbanísticas de modificación del Plan General Metropolitano, de impulso de actividad económica y de impulso de programas y equipamientos municipales en los espacios de titularidad pública. Para llevar a cabo estos propósitos, el proceso participativo se estructuró en cuatro fases diferenciadas de participación ciudadana (Ajuntament de Barcelona, 2018a, 2018b, 2018c):

1. La fase de «información» (octubre-noviembre 2017) dio a conocer los objetivos del proceso (jornada inicial) y el balance de 18 años de 22@ mediante sesiones informativas (Consejos de barrio) y debates (mesas redondas con expertos) con la finalidad de generar espacios de debate que permitieran reflexionar y debatir desde diferentes ópticas las problemáticas y retos vinculados a los ámbitos de la vivienda, comercio, equipamientos, patrimonio, espacio público, movilidad y la actividad económica en oficinas y naves. Esta fase contó con una jornada inicial abierta a la ciudadanía de presentación y debate sobre los objetivos a la que asistieron entre 55-60 personas. Con tres mesas redondas de debate sobre el balance de 18 años de 22@ a nivel urbanístico, social y económico con representación de personal municipal y promotores y detractores del 22@ desde el ámbito universitario, empresarial y vecinal. Y con tres debates en los Consejos de Barrio del distrito de Sant Martí.
2. La fase de «debate: diagnosis» (enero-febrero 2018) desarrolló una diagnosis ciudadana entre el vecindario de los barrios del Poblenou y del Maresme sobre los retos urbanísticos, sociales y económicos del 22@. Una fase que concluyó con la identificación de 35 necesidades y problemáticas surgidas a partir de una encuesta de diagnosis respondida por cerca de un millar de personas y la convocatoria de cuatro recorridos de reconocimiento por el territorio con perspectiva de género con una participación de cerca de un centenar de personas. Esta fase contó con una encuesta abierta a toda la ciudadanía realizada mediante recogida presencial y digital en la plataforma *Decidim. Barcelona* con una participación de 809 personas. Y con cuatro recorridos de reconocimiento con perspectiva de género que contaron con un total de 85 participantes.
3. La fase de «debate: propuestas» (marzo-mayo 2018) generó 14 espacios de debate deliberativo sobre propuestas para dar respuesta a las necesidades y problemáticas diagnosticadas. Una fase que concluyó con la definición de 45 propuestas consensuadas surgidas de 2 debates territoriales abiertos a la ciudadanía en general, y 12 de ámbito sectorial de forma segregada que reunió un total de 212 personas: entidades de mujeres, jóvenes, personas mayores, diversidad funcional, comerciantes, pequeños propietarios, personas vinculadas a proyectos TIC, proyectos culturales, y proyectos de economía cooperativa y solidaria. Las propuestas fueron validadas mediante la participación digital y se priorizaron en una jornada final abierta. Además, la plataforma *Decidim. Barcelona* fue el espacio de presentación, enmienda y validación de propuestas. Finalmente, se presentaron y priorizaron los resultados en una jornada que contó con la participación aproximada de 50 personas.
4. En la fase de «retorno» (junio-noviembre 2018) se dio a conocer a participantes y agentes del territorio la concreción de medidas surgidas de los resultados del proceso y su trazabilidad entre las distintas fases mediante una infografía audiovisual y una memoria final. El retorno se produjo mediante canales de comunicación ordinarios del Ajuntament y en los órganos de gobierno y participación (Consejos de barrio y Consejo del distrito de Sant Martí). Finalmente, a fecha de noviembre de 2018, se presentó la concreción de propuestas ciudadanas en 19 proyectos y medidas validadas por la Comisión de Seguimiento mediante la firma del pacto «Hacia un Poblenou con un 22@ más inclusivo y sostenible»⁶ (Ilustración 2).

⁵ Concretamente, destaca la incorporación de la perspectiva de género en su desarrollo, situando en el centro de los debates las esferas comunitarias, reproductivas y personales para repensar el diseño de espacios, equipamientos, actividad económica y viviendas en el 22@, y contemplando las necesidades cotidianas vecinales. En este sentido fijaba como objetivo garantizar la participación de aquellos colectivos a menudo invisibilizados: «mujeres en su diversidad, infancia, juventud, personas mayores, y con diversidad funcional» (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2018a).

⁶ Entre las 19 medidas del Pacto se incluyen dos referidas a la «Gobernanza y participación» que recogen la necesidad de que «La concreción y adaptación del despliegue de la MPGM del 22@ requiere de un modelo de gobernanza que vele tanto por la transformación física de un territorio como en el impacto económico y social a medio y largo plazo, más allá de los momentos iniciales de los proyectos o procedimientos establecidos por ley. En este sentido, para garantizar que los proyectos se vayan ajustando a las necesidades cambiantes de la sociedad y que la ciudadanía se apropie de la transformación de su entorno, es necesaria la consolidación del modelo de gobernanza que ha regido el proceso participativo Repensemos el 22@ implicando a los diversos agentes de la llamada cuádruple hélice (sector público, ciudadanía y entidades, academia y sector privado)» (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2018c).

ILUSTRACIÓN 2. INFOGRAFÍA SOBRE EL PROCESO PARTICIPATIVO



Fuente: Taula Eix Pere IV et al. (2018).

5. ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN DELIBERATIVA: ACTORES, PROCESO Y RESULTADOS

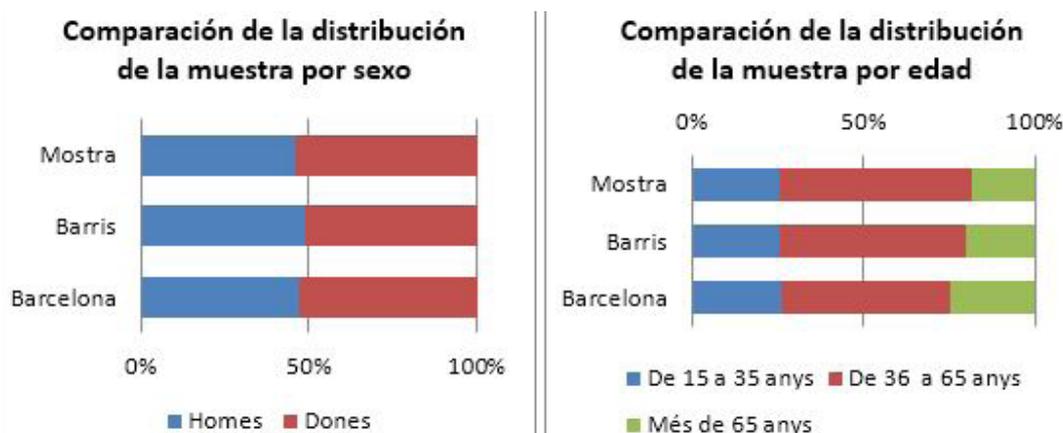
Se analiza el proceso participativo «Repensemos el 22@» desde las consideraciones teóricas expuestas en torno a la participación deliberativa y concretamente a partir de los tres ámbitos de evaluación recogidos por Martí et al. (2016):

5.1. Actores participantes (input)

a) Presencia asociaciones ciudadanas: El proceso evidencia una intensa participación activa del asociacionismo vecinal. En la comisión formal de seguimiento formaban parte asociaciones empresariales, universitarias y también vecinales (Asociación de Vecinos, Taula Eix Pere IV y Federación de Asociaciones de Vecinos de Barcelona). Además, en el conjunto de convocatorias se identifica la participación de miembros y representantes de muchas entidades vecinales, culturales y del tercer sector (por ejemplo: Asamblea de Jóvenes-Arran, Ateneo Flor de Maig, Archivo Histórico, Ens Plantem, Coordinadora de Entidades, Casal de Jóvenes, Huerto indignado, Asociación de vecinos del Maresme, del Bogatell, de Paraguai-Perú, Bac de Roda).

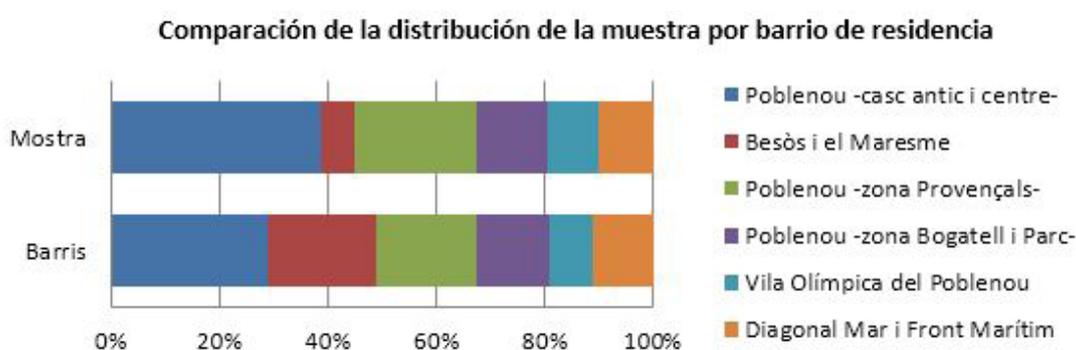
b) Representación sociodemográfica: En la contabilización general del proceso se identifica una cuantía y representatividad demográfica inédita en Barcelona en este tipo de procesos de participación. Especialmente, la fase de diagnóstico contó con la participación mediante encuesta de 809 personas sobre un territorio en el que viven 114.408 personas (6 barrios administrativos) situando la muestra cerca del 1%. A nivel de representatividad, la muestra cuenta con parámetros equivalentes a la población en términos de sexo/género (53'7% mujeres, 45'7% hombres y 0'6% otros) (Tabla 3) y edad (26% jóvenes, 55% adultos y 19% mayores) (Tabla 4). Por otro lado, la muestra reconoce una sobre-representación de personas residentes en Poblenou (centro) (39% muestra; 29% población y un infra-representación del Besós-Maresme (6% muestra; 20% población) ya que la mitad del barrio no está afectado por el 22@ (Tabla 5).

TABLA 3 Y TABLA 4. COMPARATIVA DISTRIBUCIÓN MUESTRA Y POBLACIÓN



Fuente: Ajuntament de Barcelona (2018a).

TABLA 5. COMPARATIVA DISTRIBUCIÓN MUESTRA Y POBLACIÓN POR BARRIOS



Fuente: Ajuntament de Barcelona (2018a).

c) *Presencia de colectivos desfavorecidos*: En las fases de debate el proceso se identifican los debates específicos dirigidos a entidades de mujeres, jóvenes, de diversidad funcional, vecinales de zonas con afectaciones del 22@ distintas, y sesiones en institutos y centros de gente mayor. A nivel de incidencia de colectivos desfavorecidos, no existen datos publicados, pero en la fase de diagnóstico destaca la recogida de encuestas en 24 puntos distribuidos por todas las zonas del territorio y equipamiento públicos, elemento que garantiza una aleatoriedad, pero también impide indirectamente el sesgo por razón de privilegio de sexo, clase, origen o edad. Además, el proceso ha contado con acciones participativas digitales en todas las fases del proceso mediante la plataforma *Decidim.Barcelona* que ha permitido no restringir la participación no presencial por razones de tiempo y disponibilidad. Es significativa la participación digital en la encuesta de diagnóstico que supuso un 40,5% (328) del total (Ajuntament de Barcelona, 2018a).

5.2. Proceso participativo (throughput)

d) *Transparencia*: El análisis documental de la plataforma digital *Decidim.Barcelona* evidencia que recoge a modo de rendición de cuentas todas las actas con los acuerdos de cada debate, la memoria final y las propuestas finales con su trazabilidad de origen (Ajuntament de Barcelona, 2018b).

e) *Adaptabilidad*: En el marco de la comisión de seguimiento se identifican, a partir de las entrevistas, dos episodios significativos sobre replanteamiento de las fases que evidencian la adaptabilidad del proceso. El primero sobre el aplazamiento de las mesas redondas agendadas en octubre de 2017 por la convocatoria de movilizaciones circunscritas al contexto político catalán. El segundo en relación a la ampliación del plazo y métodos de recogida de encuestas debido al bajo número obtenido durante las primeras semanas.

f) *Inclusión y diversidad*: En el análisis de las temáticas y metodologías de debate se identifican distintas técnicas para la facilitación de una participación inclusiva y accesible. En la fase de diagnóstico se desarrollan recorridos con perspectiva de género que garantiza unos marcos de debate y reflexión enmarcados en la centralidad de las necesidades cotidianas de las personas. En la fase de debate, la convocatoria segregada por colectivos garantiza miradas desde la diversidad funcional, juventud, gente mayor y mujeres. Concretamente también destaca el debate dirigido a la economía solidaria donde participaron entidades formadas por personas de origen migrante y entidades dedicadas a la inclusión social de personas con riesgo de exclusión (Ajuntament de Barcelona, 2018a). Cabe destacar que en todas las convocatorias públicas se garantizó que los espacios fueran accesibles a la diversidad funcional y se ofreció servicio de acogida de infancia, anillos magnéticos o intérpretes para lenguaje de signos, este último sin llegar a solicitarse.

g) *Distribución equitativa del poder*: Durante el proceso, en primer término, se identifica que las convocatorias fueron abiertas a toda la ciudadanía. Además, en términos de discursos, cabe destacar que en la fase de información las tres mesas redondas y la jornada inicial ofrecieron distintos puntos de vista sobre el balance y perspectivas de 18 años de 22@, desde la «reforma continuista» hasta la «crítica radical» (Ajuntament de Barcelona, 2018b).

h) *Deliberación (e incorporación de los resultados)*: El proceso contó con un diseño de fases distintas diferenciadas en el tiempo: información, debate: diagnóstico, debate: propuestas y retorno (Tabla 6). En la fase de información se reconoce la capacidad del Ajuntament para explicarse, escuchar, responder y comprometerse con los resultados surgidos del proceso. En las fases de debate se reconocen técnicas activas de facilitación para la deliberación: presentación e introducción, explicación de objetivos y límites, distribución en pequeños grupos de debate, puesta en común de propuestas, actividades individuales de opinión en mapas conceptuales, cuestionarios individuales y turno abierto de preguntas finales (Ajuntament de Barcelona, 2018a). En este sentido, resulta destacable la relevancia de la fase de diagnóstico ciudadana, en tanto que permite enfocar el debate propositivo en base a necesidades y con el objetivo de resolver problemáticas. Este elemento permite orientar los debates desde la empatía con la diversidad de necesidades y no directamente desde la confrontación entre intereses pre-establecidos, facilitando llegar a acuerdos, consensos y complementariedad entre los distintos intereses vecinales, empresariales y territoriales para solucionar los problemas ciudadanos.

TABLA 6. TRADUCCIÓN CUADRO DE FASES DEL «REPENSEMOS EL 22@»

FASES PROCESO PARTICIPATIVO			
I. Información	II. Debate: Diagnósis	III. Debate: Propuestas	IV. Retorno
Octubre-Diciembre 2017	Enero-Febrero 2018	Marzo-Mayo 2018	Junio 2018
<p><i>Jornada inicial (7O)</i> <i>Mesas redondas de debate:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Balance Urbanístico (31O). • Balance Social (7N). • Balance Económico (30N). <p><i>Consejos de Barrio:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Parc y Llacuna (9U). • Provençals-Maresme (23O). • Poblenou centro (20N). <p><i>Difusión información y balance:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué es el 22@?. • Estado ejecución del 22@. 	<p><i>Encuesta ciudadana (9G):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Decidim.Barcelona.</i> • Estantes presenciales. <p><i>Recorridos cotidianos de reconocimiento:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Barrio de la Plata (27G). • Can Ricart-Diagonal (29G). • Bogatell y Trullàs (31G). • Pere IV y Maresme (2F). 	<p><i>Sesiones de identificación de propuestas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Colectivos sociales (jóvenes, personas mayores, mujeres, diversidad funcional, ESS, Makers, comercio, cultura, empresas @, empresas. • Escuelas e institutos) • Abiertas al vecindario (19/20-A) <p><i>Decidim.Barcelona (Apoyo propuestas)</i></p> <p><i>Jornada final de priorización de propuestas (26M)</i></p>	<p><i>Difusión pública de los resultados y del proceso:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Redes sociales, Comunicación (Junio). • Consejo de Distrito/ Consejos de barrio (Junio-Julio). <p><i>Validación proyectos y medidas «Pacto» por la Comisión de Seguimiento (Nov.).</i></p>

Fuente: Ajuntament de Barcelona (2018a).

i) *Satisfacción de participantes con el proceso*: En la memoria final del proceso no aparecen públicos los resultados de valoración de la participación sobre el proceso. Pero mediante las entrevistas a los colectivos participantes se identifica una satisfacción con la metodología empleada durante el proceso en cambio muestran escepticismo con la plasmación de los resultados por parte del Ajuntament.

5.3. Resultados del proceso (output)

j) *Redistribución entre la ciudadanía*: En los resultados finales del proceso se evidencia una complementariedad entre los diferentes intereses y necesidades en función de las diferentes miradas económicas, generacionales y territoriales. Concretamente destacan medidas vinculadas al acceso a la vivienda, preservación del vecindario en peligro de desalojo, la promoción de equipamientos dirigidos al vecindario y a personas que viven en asentamientos irregulares, promoción de economía de pequeña escala y de proximidad, protección del patrimonio industrial en su conjunto o la accesibilidad para la diversidad funcional en términos de movilidad. En cambio, los términos finales del «Pacto» que incluye las modificaciones del Plan General Metropolitano y el impulso de equipamientos y sectores económicos surgidos del proceso participativo se identifican otras propuestas procedentes de los agentes económicos, pero no del proceso participativo (por ejemplo, vinculadas al impulso de la innovación o al mantenimiento de un modelo de urbanización basado en la construcción de bloques de oficinas).

k) *Legitimación del resultado*: La firma del «Pacto», por parte de todas las entidades de la Comisión de Seguimiento, en un acto público el 19 de noviembre de 2018 significa un episodio y método de legitimación del resultado y un reconocimiento colectivo a la negociación final, a las renuncias y consensos entre los distintos agentes.

l) *Capacitación institucional (aprendizajes ciudadanos)*: Entre la documentación publicada y difundida por el Ajuntament mediante la plataforma *Decidim.Barcelona* destacan como únicas evidencias empíricas los informes didácticos sobre el plan 22@ y los vídeos de las sesiones informativas y de debate entre expertos (Ajuntament de Barcelona, 2018b). Además, a partir de las entrevistas, destacan los aprendizajes y conocimientos adquiridos por los miembros de la Taula Eix Pere IV y de la Asociación de Vecinos, como explicitan, con el objetivo de defender sus posicionamientos frente a argumentos técnicos de parte del Ajuntament.

m) *Confianza con las instituciones*: El “Documento de criterios” (Ajuntament de Barcelona, 2019b) para la modificación del Plan General Metropolitano en la zona 22@, presentado en mayo de 2019, evidencia un discurso legitimador del actual modelo urbanístico 22@ en sus apartados sobre “Estado actual de desarrollo del MPMG 22@” que incluye «Planeamiento» y «Gestión», y en los apartados de diagnóstico de la situación actual de «Vivienda» y «Actividad económica». Además, invisibiliza cualquier rastro de la perspectiva de género en las necesidades urbanas de la ciudadanía que envolvía el proceso participativo tanto en la metodología de debate (debates exclusivos con mujeres y/o colectivos específicos, recorridos cotidianos de reconocimiento), el foco de debate (necesidades cotidianas de las personas) como en los resultados de debate. La deriva tecnocrática del desarrollo de los resultados en la plasmación en el planeamiento urbano se identifica como el principal riesgo para el cumplimiento de las propuestas del proceso participativo y para la confianza ciudadana con las instituciones.

n) *Satisfacción de los participantes con el resultado*: Resulta una evidencia negativa sobre la satisfacción de los participantes el hecho de que las entidades vecinales firmantes del Pacto publicaron un comunicado, el día de la presentación, donde explicaban que su firma era una «aceptación crítica». En el comunicado reconocían aspectos necesarios para el reequilibrio social del Poblenou y el Maresme surgidos del proceso participativo: (1) desafectación del plan 22@ en los barrios de la Plata, Bogatell y Trullàs del Poblenou, (2) mecanismos para potenciar la economía solidaria y activar espacios abandonados, y (3) aumento del porcentaje de viviendas de protección pública y prohibición de hoteles y gasolineras. Pero también criticaban distintos aspectos referidos a la falta de autocrítica en relación al proyecto inicial 22@ y la no-defensa prioritaria de los intereses vecinales en relación a los intereses de plusvalía de propietarios del suelo: (1) no se garantiza que toda la nueva vivienda sea de promoción pública, (2) no avanza en impedir altas edificaciones que desvirtúan el barrio y el patrimonio histórico, y (3) continua la voluntad de apostar por la marca «22@» y por la «economía de la innovación» mientras la percepción vecinal y los resultados del proceso la mostraban como negativa (Taula Eix Pere IV, AVV Poblenou y FAVB, 2018).

6. CONCLUSIONES

La ciudad de Barcelona durante las décadas de los 1990-2000' respondió a los mismos patrones que las principales ciudades europeas, enmarcando su política estratégica en devenir «ciudad global». Un paradigma marcado por la transferencia de la toma de decisiones en el planeamiento urbano a la capacidad de inversión empresarial en detrimento de los intereses y necesidades de la ciudadanía, especialmente de rentas bajas. En este período Barcelona desarrolló múltiples transformaciones urbanísticas frente a protestas vecinales y movimientos sociales. En paralelo, desde la investigación en política pública y el desarrollo jurídico en el Estado español sobre la preceptividad de la participación ciudadana en urbanismo, muchos ayuntamientos incorporan y regulan mecanismos participativos. El Ajuntament de Barcelona aprobó en 2017 un nuevo Reglamento de Participación Ciudadana y emprendió el fomento de la participación, destacando el caso del proceso participativo «Repensemos el 22@» como único proceso de participación ciudadana deliberativa sobre planeamiento urbano de gran complejidad y magnitud.

El proceso participativo «Repensemos el 22@» centraba su objetivo en diagnosticar las necesidades ciudadanas y proyectar una estrategia de modificación del planeamiento urbano desde una participación inclusiva e igualitaria que contemplara todos los vecinos y vecinas y los diversos agentes económicos del territorio de un área de 1.300.000m² del centro de la ciudad (barrios de Poblenou y del Maresme). Un proceso que concluiría con un «Pacto» y la aprobación de entidades empresariales que, a priori, velaban por la promoción del 22@ y los clúster tecnológicos; de entidades vecinales que partían de la crítica frontal al plan 22@ en tanto que plan urbanístico especulativo; de universidades alojadas en la zona y el Ajuntament con sus distintos departamentos visiones e intereses (de distrito/barrio, del área de promoción económica y del área de urbanismo).

La participación ciudadana se produjo en espacios de debate sobre contenidos (fases de debate), en la planificación inicial y seguimiento del proceso (Comisión de Seguimiento), y en la cooperación con expertos y técnicos municipales en debates de carácter específico (fases de información y de retorno). Además, se identifican en las distintas fases del proceso espacios donde la participación directa de la ciudadanía no asociada tiene un peso preponderante a partir de la convocatoria abierta y pública de debates sobre contenidos (todas las fases), la participación mediante la plataforma *Decidim.Barcelona* (fases de debate), y en sesiones abiertas de seguimiento y retorno (Consejos de Barrio).

Siguiendo los parámetros de evaluación recogidos por Martí *et al.* (2016) de quién participa, los resultados y el proceso, se identifica una participación directa y abierta de ciudadanía en todo el proceso; y de asociaciones ciudadanas en el seguimiento y fiscalización de cada fase y de validación de los resultados. Concretamente se identifican 5 prácticas y características a destacar para la promoción de la deliberación en el proceso participativo. (1) Una planificación de fases (información, diagnóstico, debate de propuestas y retorno) que a medida que el proceso va avanzando el objeto de debate y deliberación ciudadana se va encorsetando: necesidades > propuestas > prioridades y proyectos. (2) Un punto de partida de debate propositivo que parte de una diagnosis ciudadana sobre las necesidades y problemáticas ciudadanas por ejes de desigualdad social y territorial (sexo/género, barrios, vecindario/empresa y edad). (3) Un modelo de participación híbrida entre participación presencial y participación digital que combina metodologías individuales-cuantitativas (encuestas y validación propuestas), colectivas-cualitativas (debates y recorridos presenciales) y mesas presenciales en la calle que buscan activamente la participación ciudadana. (4) La garantía de transparencia sobre los resultados de las diferentes fases a partir de una trazabilidad explícita de los contenidos (publicación de actas, memorias y participación ciudadana en la Comisión de seguimiento). Y finalmente, (5) la incorporación de la perspectiva de género situando en el centro de los debates las necesidades cotidianas, velando por la incorporación de aquellas personas que a menudo no son visibles ni protagonistas (mujeres en su diversidad, infancia, juventud, personas mayores, con diversidad funcional, etc.) y aplicando metodologías y dinámicas de debate que velen por una participación accesible, inclusiva y deliberativa (debates en pequeños grupos y puesta en común de propuestas). Por el contrario, destacan las incertidumbres en relación a derivas tecnocráticas en la plasmación de los resultados en el planeamiento urbano como el principal riesgo de incumplimiento y, en consecuencia, desconfianza ciudadana hacia las instituciones y los procesos participativos⁷.

⁷ A fecha de junio de 2019, el Ajuntament de Barcelona cambia de gobierno, pasa de un gobierno de Barcelona en Comú a uno de coalición (Barcelona en Comú y Partit dels Socialistes de Catalunya). Con el nuevo gobierno se generan incertidumbres en relación al proceso participativo y a la aplicación de sus resultados, puesto que el PSC votó en contra de los resultados criticando la necesidad

Tal y como demandan Bohman (2016) o García Alonso (2015), el impulso de la democracia deliberativa necesita de estudios de caso de procesos deliberativos de participación ciudadana que permitan consolidar prácticas de profundización democrática y centrar los debates y la acción de gobierno desde las necesidades y problemáticas cotidianas de la ciudadanía. En este sentido, el «Repensemos el 22@» por su complejidad, envergadura participativa y metodología deviene una referencia ejemplar de proceso participativo sobre planeamiento urbano de gran magnitud desarrollado de forma abierta a la ciudadanía, y que ha orientado el proceso y el resultado a la participación deliberativa: promoviendo consensos y forzando a agentes contrapuestos a llegar a acuerdos y tomar decisiones, e incluso, haciendo cambiar sus preferencias iniciales como resultado del proceso de debate deliberativo. A partir de este caso, se comprueba que, si el debate parte de una diagnosis ciudadana de necesidades y problemas, la participación se desarrolla desde la co-responsabilización, e incluso empatía, con la diversidad de necesidades y no desde la confrontación de intereses, se produce deliberación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2000): *Modificación del PGM para la renovación de las zonas industriales del Poblenou –Districte D'Activitats 22@BCN–*. Disponible en: <https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/88894/1/3199.pdf>.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2016): *Memòria del procés participatiu per a l'elaboració del PAM 2016-2019*. Inédito.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017a): *Direcció de Democràcia Activa i Descentralització. Línies de treball 2016-2019*. Inédito.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2017b): *Reglament de Participació Ciutadana*. Disponible en: https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociutadana/sites/default/files/documents/reglament_participacio_catala.pdf.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018a): *Informe memòria final del Procés participatiu del districte de Sant Martí «Repensem el 22@»*. Disponible en: https://ajuntament.barcelona.cat/santmarti/sites/default/files/plenari/fixers/repensem_22_-_memoria.pdf.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018b): “Repensem el 22@”, en *Decidim.Barcelona*. Disponible en: <https://www.decidim.barcelona/processes/Repensem22a>.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2018c): *Pacte. “Cap a un Poblenou amb un 22@ més inclusiu i sostenible”*. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/premsa/wp-content/uploads/2018/11/pacte.pdf>.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019a): *Memòria Àrea 2018. Drets de Ciutadania, Cultura, Participació i Transparència*. Inédito.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019b): *Document de criteris per al desenvolupament d'un Poblenou amb un 22@ més inclusiu i sostenible*. Disponible en <https://ajuntament.barcelona.cat/informaciourbanistica/cerca/ca/fitxa/22@0000B/--/ap/>.
- AJUNTAMENT DE BARCELONA (2019c): *Gasetta Municipal. Acta Consell Municipal, sessió de 23 de novembre de 2018*. Disponible en: https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/111503/1/ordre_CP_231118_ca.pdf.
- ALBERICH, T.; ANANZ, L.; BELMONTE, R.; ESPINAR, C.; FERNÁNDEZ, A.; GARCÍA, N.; HERAS, P.; HERNÁNDEZ, L.; MARTÍN, P.; MARTÍNEZ, M. (2016): *Metodologías participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Red Cimas. Madrid: Dextra Editorial.
- ARNSTEIN, S. (1969): “A Ladder of Citizen Participation”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 35, núm. 4, págs. 216-224. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- ARXIU HISTÒRIC DEL POBLENOU (2001): *El Poblenou: més de 150 anys d'història*. Barcelona: Autoeditat.
- BLANCO, I. (2002): *Participació i comunitat. El cas del Pla comunitari de Trinitat Nova*. Tesis doctoral. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- BOHMAN, J. (1997): “Deliberative Democracy and effective social freedom: Capabilities, resources, and Opportunities”, en BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.): *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, págs. 321-348. Cambridge: MIT Press.
- BOHMAN, J. (2016): “La madurez de la democracia deliberativa”, en *Revista Co-herencia*, vol. 13, núm. 24, págs. 105-143. DOI: <http://dx.doi.org/10.17230/co-herencia.13.24.5>.
- BOIRA, J. V. (2003): “La participación ciudadana y el urbanismo ¿Radicalizar la democracia o democratizar el espacio?”, en *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*, núm. 3, págs. 317-332.

de replantear el 22@ que impulsaron el 2000 (AJUNTAMENT DE BARCELONA, 2019c). Este contexto puede conllevar graves consecuencias de confianza en relación a la nueva gobernanza impulsada con el Reglamento de Participación Ciudadana, aprobado el 2017, y que en el «Repensemos el 22@» identifica como ejemplo prolífico para un cambio de paradigma en la participación de Barcelona.

- BONET, J. (2012): “El territorio como espacio de radicalización democrática. Una aproximación crítica a los procesos de participación ciudadana en las políticas urbanas de Madrid y Barcelona”, en *Athenea Digital*, vol. 12, núm. 1, págs. 15-28. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v12n1.914>.
- BONET, J. (2014): “La participació ciutadana en l’urbanisme: potencials i límits”, en *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona*, núm. 56, págs. 63-70. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/PapersIERMB/article/view/276002>.
- BORGE, R.; BALCELLS, J.; PADRÓ-SOLANET, A. (2019): “A model for the analysis of online citizen deliberation: Barcelona case study”, en *International Journal of Communication*, vol. 13, págs. 5.671-5.695. Disponible en: <https://ijoc.org/index.php/ijoc/article/view/10805>.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- BRENNER, N. (2003): “La formación de la ciudad global y el re-escalamiento del espacio del Estado en la Europa Occidental post-fordista”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)*, vol. 29, núm. 86, págs. 5-35. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008600001>.
- BRUGUÉ, Q. (2009): “Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa”, en PARÉS, M. (eds.): *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, págs. 121-138. Barcelona: Ariel.
- CAPEL, H. (2005): *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CARAYANNIS, E.; CAMPBELL, D. (2009): “Mode 3 and Quadruple Helix: toward a 21st century fractal innovation ecosystem”, en *International Journal of Technology Management*, vol. 86, núm. 3-4, págs. 201-234. DOI: <http://dx.doi.org/10.1504/IJTM.2009.023374>.
- CASTELLS, M. (2001): “¿El estado impotente?”, en *La era de la información Vol.II: El poder de la identidad*. Madrid: Alianza editorial.
- CHARNOCK, G.; RIBERA-FUMAZ, R. (2011): “A new space for knowledge and people? Henri Lefebvre, representations of space, and the production of 22@Barcelona”, en *Environment and Planning D: Society and Space*, núm. 29, págs. 613-632. DOI: <https://doi.org/10.1068%2F17009>.
- COHEN, J. (1997): “Deliberation and democratic legitimacy”, en BOHMAN, J.; REHG, W. (eds.): *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, págs. 67-91. Cambridge: MIT Press.
- COX, K. (1993): “The local and the global in the new urban politics: a critical view”, en *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 11, núm. 4, págs. 433-448. DOI: <https://doi.org/10.1068/d110433>.
- CUNILL, N. (1991): *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- DAHL, R. (1994): “A democratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation”, en *Political science quarterly*, vol. 109, núm. 1, págs. 23-34. DOI: <https://doi.org/10.2307/2151659>.
- DELGADO, M. (2007): *La ciudad mentirosa. Fraude y miseria del “modelo Barcelona”*. Madrid: Catarata.
- DOT, E.; PALLARES-BARBERA, M. (2015): “Patrimonio industrial, revitalización económica y compacidad urbana en el Poblenou-22@Barcelona ¿Un nuevo modelo Barcelona?”, en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, núm. 69, págs. 9-35. DOI: <https://doi.org/10.21138/bage.1889>.
- DRYZEK, J. (2000): *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- ERREJÓN, I. (2011): “El 15-M como discurso contrahegemónico”, en *Encrucijadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales*, núm. 2, págs. 120-145. Disponible en: <http://www.encrucijadas.org/index.php/ojs/article/view/121>.
- FLORIDA, R. (2004): *The Flight of the creative class: The new global competition for talent*. New York: Collins Bussiness.
- FONT, N. (1998): *Democràcia i participació ciutadana: algunes experiències innovadores*. Barcelona: Ed. Mediterrània.
- FRANCÉS, F. J. (2017): “La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas”, en *Papers*, vol. 102, núm. 1, págs. 53-72. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2149>.
- GARCÍA ALONSO, R. (2015): “Representación política y democracia deliberativa. ¿Qué puede significar hoy la participación política?”, en *Estudios Políticos*, núm. 47, págs. 47-66. DOI: <http://dx.doi.org/10.17533/udea.espo.n47a04>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2004): “Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial”, en *Boletín Oficial del Estado*, núm. 163. Madrid: BOE. Fecha de consulta 10-2019. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-12700-consolidado.pdf>.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (2006): “Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo”, en *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4.682. Barcelona: DOGC. Fecha de consulta 10-2019. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/DOGC-f-2006-90052-consolidado.pdf>.
- GLASS, J. (1979): “Citizen Participation in Planning: The Relationship Between Objectives and Techniques”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 45, núm. 2, págs. 180-189. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944367908976956>.
- GUILLÉN, A.; SÁENZ, K.; BADII, M.; CASTILLO, J. (2009): “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, en *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, vol. 4, núm. 1, págs. 197-193.

- GUTMANN, A.; THOMPSON, D. (2004): *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- HABERMAS, J. (1994): "Three Normative Models of Democracy", en *Constellations*, vol. 1, núm. 1, págs. 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.1994.tb00001.x>.
- HEALEY, P. (1997): *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Hampshire: Macmillan Press.
- HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- INNES, J.; BOOHER, D. (1999): "Consensus building as a role playing and bricolage", en *Journal of the Planning Association*, vol. 65, núm. 1, págs. 9-26. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01944369908976031>.
- KLINGER, U.; RUSSMANN, U. (2015): "The sociodemographics of political public deliberation: Measuring deliberative quality in different user groups", en *Communications*, vol. 40, núm. 4, págs. 471-484. DOI: <http://dx.doi.org/10.1515/commun-2015-0017>.
- LEON, N. (2008): "Attract and connect: The 22@ innovation district and the internationalisation of Barcelona bussiness", en *Innovation: Management, Policy and Practice*, vol. 10, núm. 2-3, págs. 235-246. DOI: <https://doi.org/10.5172/imp.453.10.2-3.235>.
- MANSILLA, J. A. (2015): "Movimientos sociales y apropiaciones colectivas en la Barcelona post-15M: el papel de la Asamblea Social del Poblenou", en *Etnográfica*, vol. 19, núm. 1, págs. 77-97. DOI: <https://doi.org/10.4000/etnografica.3909>.
- MARRERO, I. (2003): "¿Del Manchester Catalán al soho Barcelonés? La renovación del barrio del Poblenou en Barcelona y la cuestión de la vivienda", en *Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. 146, núm. 137.
- MARTÍ-COSTA, M.; PYBUS, M. (2013): "La participación en el urbanismo: los planes de ordenación urbanística municipal en Cataluña", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época*, núm. 10, págs. 24-37. DOI: <https://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i10.10116>.
- MARTÍ, M.; BLANCO, I.; PARÉS, M.; SUBIRATS, J. (2016): "Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso", en ROFMAN, A. (eds.): *Participación, políticas públicas y territorio*, págs. 27-52. Buenos Aires: UNGS.
- MARTÍNEZ-PALACIOS, J. (2018): "¿Qué significa participar? Reflexiones sobre la construcción de las imágenes de la participación", en *Papers*, vol. 103, núm. 3, págs. 367-393. DOI: <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers.2319>.
- MICHELS, A. (2011): "Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy?", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 77, núm. 2, págs. 275-293. DOI: <http://dx.doi.org/10.1177/0020852311399851>.
- MIR, J. (2014): "La emergència de otra política para una democràcia real: 15-M, PAH", en *Kultur-Revista interdisciplinaria sobre la cultura de la ciutat*, vol. 1, núm. 2, págs. 87-100. DOI: <https://doi.org/10.6035/kult-ur.2014.1.2.4>.
- MONTAÑÉS, M. (2009): *Metodología y técnica participativa. Teoría y práctica de una estrategia de investigación participativa*. Barcelona: UOC.
- MOULAERT, F.; SWYNGEDOUW, E.; RODRÍGUEZ, A. (2001): "Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa", en *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*, vol. XXXIII, núm. 129, págs. 409-424. Disponible en: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75045/45598>.
- MUXI, Z.; CASANOVAS, R.; CIOCOLETTO, A.; FONSECA, M.; GUTIÉRREZ, B. (2011): "¿Qué aporta la perspectiva de género al urbanismo?", en *Feminismo/s*, núm. 17, págs. 105-129. DOI: <http://dx.doi.org/10.14198/fem.2011.17.06>.
- ORTIZ, S.; GUTIÉRREZ, B. (2015): "Planning from below: using feminist participatory methods to increase women's participation in urban planning", en *Gender & Development*, vol. 23, núm. 1, págs. 113-126. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13552074.2015.1014206>.
- ORTIZ, S. (2017): "El lado nocturno de la vida cotidiana: un análisis feminista de la planificación urbana nocturna", en *Kultur-Revista interdisciplinaria sobre la cultura de la ciutat*, vol. 4, núm. 7, págs. 55-78. DOI: <http://dx.doi.org/10.6035/Kult-ur.2017.4.7.2>.
- PAREJA-EASTAWAY, M.; PIQUÉ, J. M. (2011): "Urban regeneration and the creative knowledge economy: The case of 22@ in Barcelona", en *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol. 4, núm. 4, págs. 1-9.
- PINDADO, F.; REBOLLO, O.; MARTÍ, J. (2002): "Eines per a la participació ciutadana. Bases, mètodes i tècniques", en *Papers de Participació ciutadana*, núm. 6. Diputació de Barcelona. Disponible en: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/39816.pdf>.
- PINDADO, F. (2008): *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ed. Serbal.
- PORTER, M. (1990): *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- REBOLLO, O. (2001): "El plan comunitario de la Trinitat Nova: una experiencia de participación ciudadana", en *Revista Mientras Tanto*, núm. 79, págs. 41-52.
- SASSEN, S. (1999): *Ciudad global (Nueva York, Londres, Tokio)*. Buenos Aires: Eudeba.
- SASSEN, S. (2003): "Localizando ciudades en circuitos globales", en *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 29, núm. 88, págs. 5-27. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008800001>.
- SCHARPF, F. (1999): *Governing in Europe: effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SUBIRATS, J.; BLANCO, I.; BRUGUÉ, J.; FONT, J.; GOMÀ, R.; JARQUE, M.; MEDINA, L. (2001): *Experiències de participació ciutadana en els municipis catalans*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

- SWYNGEDOUW, E. (2005): "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state", en *Urban Studies*, vol. 42, núm. 11, págs. 1.991-2.006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/00420980500279869>.
- TAULA EIX PERE IV, AVV POBLENOU, FAVB (2018): *Les entitats veïnals acceptem «críticament» el document «Cap a un Poblenou amb un 22@ més inclusiu i sostenible»*. Barcelona, noviembre 2018. Disponible en: <https://eixpereiv.org/2018/11/19/comunicat-pacte-22arroba/>.
- TONUCCI, F. (2004): *La ciudad de los niños*. Madrid: El árbol de a memòria.
- VILLASANTE, T. (1995): *Las democracias participativas. De la participación ciudadana a las alternativas de la sociedad*. Madrid: HOAC.
- YOUNG, I. M. (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: RECENSIONES
Recibido: 21-04-2020
Modificado: 03-05-2020
Aceptado: 28-05-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10794>
Páginas: 139-142

GÓMEZ PUENTE, Marcos: *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*¹

GÓMEZ PUENTE, Marcos: La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital

Lidia García Martín
Universidad de León (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5302-6963>
lidia.garcia@unileon.es

NOTA BIOGRÁFICA

Contratada FPU. Máster Universitario en Abogacía (2016-2018) y Graduada en Derecho por la Universidad de León (2012-2016). Su principal línea de investigación es la contratación pública electrónica y el procedimiento administrativo telemático.

RESUMEN

Recensión: GÓMEZ PUENTE, Marcos: *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*. Thompson Reuters Aranzadi, 1.ª ed., 2019, 401 págs.

PALABRAS CLAVE

Administración electrónica; relación telemática; procedimiento administrativo digital.

ABSTRACT

Review: GÓMEZ PUENTE, Marcos: *La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*. Thompson Reuters Aranzadi, 1.ª ed., 2019, 401 pp.

KEYWORDS

Electronic Administration; telematic relationship; digital administrative procedure.

Ante una situación tan excepcional como la que atraviesa España como consecuencia de la pandemia ocasionada por el COVID-19², el teletrabajo se ha impuesto, en muchos casos, como la medida más adecuada, cuando no única, para hacer frente a dicha situación. Y, al igual ocurre con nuestras Administraciones públicas, dónde el funcionamiento de la Administración electrónica ha sido pieza angular para dar continuidad a la prestación de los servicios públicos.

¹ La recensión que ahora se publica está financiada por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en el marco de los contratos predoctorales de Formación del Profesorado Universitario (FPU17/00287), así como del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad DER2017-83864-R, de cuyo equipo de trabajo formo parte.

² Motivo por el que el estado español decretó el estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En esta línea, el libro del Catedrático de Derecho Administrativo, Gómez Puente “La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital”, pretende familiarizar al lector con la configuración de la Administración electrónica. De hecho, son dos las principales aportaciones del libro al presente tema. Por un lado, el imprescindible estudio pasado y presente de las normas sobre el funcionamiento electrónico de la Administración pública, junto con el análisis de las iniciativas nacionales y supranacionales más significativas –que no todas– en el proceso de configuración de la Administración electrónica³. Por otro lado, porque al estudio mencionado se une el análisis, también necesario, de los modos, fines y medios técnicos necesarios para su cumplimiento.

Como he tenido oportunidad de anticipar, el punto de partida lo constituyen los principales hitos de la sociedad de la información y la comunicación a los que el autor reserva el capítulo primero. Aunque hubo iniciativas anteriores, con la estrategia de Lisboa se evidenció la necesidad de fomentar el desarrollo de la sociedad de la información. Sin embargo, el grado de cumplimiento de las iniciativas no era homogéneo. Evidentemente, ello no fue obstáculo a su materialización, pero sí supuso un serio retraso en la expansión de los servicios públicos electrónicos. A los planes iniciados a nivel europeo hubo de sumar las iniciativas seguidas en el plano puramente nacional y autonómico. Al igual que ocurrió con las iniciativas europeas, estas fueron de carácter «incompleto, desacompañado e irregular y los resultados previstos no llegaron con la rapidez deseada, ni se materializaron por igual, ni con la integración adecuada».

El análisis del régimen normativo de la Administración electrónica constituye el segundo capítulo del libro. De hecho, la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁴, generalizó el uso de las tecnologías de la información y la comunicación⁵ en el funcionamiento de las Administraciones públicas, así como adecuó sus procedimientos, procesos internos y organización a la transformación digital experimentada. De acuerdo con el autor, resultó crucial que las referencias al régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común cuando actuasen o se relacionasen por medios electrónicos contenidas en la LAE fuesen consideradas legislación administrativa básica.

Desde la implantación del servicio telegráfico Télex hasta la organización administrativa actual, los cambios han sido significativos. De ahí, que Gómez Puente reserve el capítulo tercero del libro al estudio de la organización administrativa de los servicios públicos telemáticos. Así se forjaron los primeros equipos informáticos y algunos departamentos ministeriales dedicados a la automatización de ciertos procesos. Tras estos, vendrían los negociados, servicios y otras comisiones y juntas de mecanización y automatización, cuya supervisión, apoyo y coordinación se encomendó al Servicio Interministerial de Mecanización⁶, que sería sucedido por la Comisión Interministerial de Informática⁷. Las relaciones de estos órganos con los diferentes departamentos se articularon a través de las comisiones de informática, elementos esenciales en la estructura orgánica y administrativa básica de los departamentos ministeriales.

Hoy en día, la organización administrativa en materia de Administración electrónica pivota en torno a ciertas comisiones dedicadas a las TIC y a la Administración Digital, una secretaria general, un Comité de Dirección y las unidades TIC.

En el cuarto capítulo, el autor se centra en el derecho y las nuevas tecnologías. Ciertamente, la integración y el uso de las herramientas digitales en el procedimiento administrativo supone importantes ventajas para la participación, la eficacia administrativa y la legalidad, siempre que se trabaje en sintonía con el respeto de la seguridad jurídica. Muy acertadamente el autor recuerda que la relación jurídica telemática en nada debe diferenciarse de la efectuada por medios tradicionales. De hecho, el contenido obligacional debe seguir siendo el mismo, solo variando la forma en que se constituyen y ejercen sus derechos. De esta forma, la deslocalización, la modificación de los tiempos y las nuevas formas de la actuación jurídica, dónde se digitalizan las relaciones administrativas, los documentos en los que se instrumentaliza la relación e, incluso,

³ Algunas de las cuestiones sobre las que ya había trabajado con anterioridad, pueden verse en GÓMEZ PUENTE, M. (2011): “El impulso de la sociedad de la información. La Administración electrónica en el marco europeo y estatal”, en PIÑAR MAÑAS, J. L.: *Administración electrónica y ciudadanos*, págs. 53-114, Navarra: Thomson Reuters, 1.ª ed.

⁴ En adelante, LAE.

⁵ En adelante, TIC.

⁶ Dependiente de la Presidencia del Gobierno, de conformidad con el artículo 18 del Decreto 2764/1967, de 27 de noviembre, sobre reorganización de la Administración Civil del Estado para reducir el gasto público.

⁷ Las actuaciones de la Comisión Interministerial de Informática son respaldadas por el Servicio Central de Informática, dependiente de la Presidencia del Gobierno, en virtud de lo dispuesto en el Decreto 2880/1970, de 12 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial de Informática y el Servicio Central de Informática.

los propios medios a través de los cuales los sujetos se identifican, exteriorizan y confirman su voluntad, constituyen las peculiaridades de la relación jurídica telemática.

El capítulo quinto estudia los sujetos de la relación telemática que la conforman, de un lado, inexcusablemente, una entidad del sector público y, de otro, los particulares, como titulares de los derechos o intereses destinatarios del ejercicio de las potestades administrativas. La relación telemática que institucionalizan las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas⁸ y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁹, ha traído consigo, a mi juicio, numerosas oportunidades. Ejemplo de ello es la posibilidad de formalizar el apoderamiento mediante el uso de la firma electrónica por comparecencia telemática en la sede electrónica de la Administración. Esta modalidad junto con la creación del «habilitado telemático» al que se encomienda la realización de transacciones electrónicas en representación de los interesados han modificado las formas de representación tradicionales.

El sexto capítulo del libro se destina por el autor al estudio del lugar de la relación administrativa telemática. De esta forma, la sede electrónica se convierte en el lugar a través del cual los particulares interactúan y se relacionan con las Administraciones Públicas.

Ciertamente, la proliferación excesiva de sitios y sedes electrónicas puede dificultar el acceso telemático de los particulares a la información y los servicios públicos. De ahí, la importancia de garantizar un Punto de Acceso General electrónico de la Administración, que permita a los ciudadanos el acceso a toda la información oportuna y a los servicios disponibles en línea de todas las Administraciones públicas. Lo deseable sería, de acuerdo con el autor, alcanzar una concentración y localización de los trámites, servicios e información en un punto de acceso general, la integración de las oficinas de asistencia y el intercambio de información entre Administraciones públicas.

No se descuida, ni mucho menos, el modo y tiempo de la relación administrativa telemática, a los que Gómez Puente reserva el capítulo séptimo. En materia de registros, la voluntad del legislador se orienta a eliminar los registros convencionales, reducir el número de registros electrónicos e integrar en un único sistema todos los sistemas registrales de las Administraciones territoriales y sus organismos y entidades. Sobre el régimen de la notificación administrativa que configura la LPAC, destacan como novedades la indiscutible preferencia de la notificación electrónica frente a la efectuada en papel, el sistema de avisos al interesado de la disponibilidad o envío de una notificación, el Punto de Acceso General en el que estarán accesibles –previsiblemente el 2 abril de 2021¹⁰–, las notificaciones electrónicas y el establecimiento bien de la sede electrónica bien la dirección electrónica habilitada como los cauces para la práctica de la notificación electrónica. No comparto, como si hace el autor, una posible justificación a la prórroga a la producción de efectos de la hoy –a mi juicio– obligatoria notificación electrónica para los sujetos a los que la LPAC impone la relación telemática¹¹.

El octavo capítulo se destina por el autor al estudio del modo en que se producen los actos jurídicos que conforman la relación jurídica, así como el modo en que se deja constancia de estos. Partiendo del principio general de escritura y formalización de los actos administrativos, se permite el uso de documentos electrónicos, siempre que el documento electrónico tenga como rasgo caracterizador la permanencia o inmutabilidad.

El capítulo noveno se centra en el estudio del contenido de la relación telemática. De hecho, la LPAC establece como requisito previo a la elaboración de un proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento plan-

⁸ En adelante, LPAC.

⁹ En adelante, LRJSP.

¹⁰ Plazo nuevamente ampliado por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que modifica la Disposición Final séptima de la LPAC y pospone hasta esa fecha la producción de efectos de las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico. Plazo, que, sin embargo, ya había sido ampliado en dos años por el Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención de blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales países terceros y por el que se modifica la LPAC, al inicialmente previsto por la LPAC que estipulaba el 2 de octubre de 2018 como fecha para la producción de efectos de las medidas de Administración electrónica a las que acabo de referirme.

¹¹ De hecho, aunque se ha diferido en el tiempo la producción de efectos de parte de los aspectos fundamentales de la configuración de la Administración electrónica a los que hace referencia la Disposición final séptima de la LPAC, como son las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico, considero que si el legislador hubiera querido posponer la entrada en vigor de la notificación electrónica obligatoria para los sujetos a los que impone forzosamente la relación telemática en el art. 14.2 de la LPAC, lo hubiera hecho constar, como el resto de supuestos, en la citada disposición final.

tear una consulta pública, sin perjuicio de que el resto del precepto –a salvo de cierta excepción– haya sido declarado contrario al orden constitucional de competencias e inaplicable a las Comunidades Autónomas¹². Consulta pública que debe sustanciarse telemáticamente a través de un portal web.

Cierra con el tratamiento de la seguridad de la información y la protección de datos de carácter personal. En efecto, el modelo de Administración electrónica implica serios riesgos para la intimidad y otros derechos y libertades de las personas físicas, de ahí que sea esencial que la actividad telemática de las Administraciones públicas, así como las garantías técnicas para el tratamiento de datos de carácter personal, se asiente indiscutiblemente sobre el respeto y la compatibilidad con la legislación de protección de datos.

Suscribo la máxima de que toda crisis es una oportunidad para aprovechar, hoy más que nunca, los beneficios que reporta el uso de la Administración electrónica. De esta manera, con una sistemática propia de un manual, estructurado en diez capítulos, con un lenguaje claro y sin excesivos formalismos, su lectura servirá como guía de apoyo a todo aquel iniciado –o no tan iniciado– en el estudio de la Administración electrónica, en sus vertientes normativa e informática, que pretenda comprender el por qué, cómo y cuándo de la Administración electrónica.

REFERENCIAS

GÓMEZ PUENTE, M. (2011): “El impulso de la sociedad de la información. La Administración electrónica en el marco europeo y estatal”, en PIÑAR MAÑAS, J. L.: *Administración electrónica y ciudadanos*, págs. 53-114. Navarra: Thomson Reuters. 1.ª ed.

¹² STC 55/2018, de 24 de mayo.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
Sección: RECENSIONES
Recibido: 15-07-2020
Modificado: 02-09-2020
Aceptado: 28-09-2020
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10828>
Páginas: 143-146

LÓPEZ, Silvia y PLATERO, Lucas R. (eds.): *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*

LÓPEZ, Silvia & PLATERO, Lucas R. (eds.): *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*

Cristina Herranz
Universidad Autónoma de Madrid (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3763-9281>
cristina.herranz@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Graduada en Ciencia Política y de la Administración Pública (2015), y Máster en Democracia y Gobierno (2016) por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Realiza su doctorado y es profesora en el departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM). Su investigación se centra en la transformación digital y la innovación democrática y la interseccionalidad y los estudios de género.

RESUMEN

Recensión del libro de LÓPEZ, Silvia y PLATERO, Lucas R. (eds): *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*. Barcelona: Bellaterra, 2019, 260 págs.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; género; feminismo; vidas precarias.

ABSTRACT

Review of the book from LÓPEZ, Silvia y PLATERO, Lucas R. (eds): *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*. Barcelona: Bellaterra, 2019, 260 pp.

KEYWORDS

Public policies, gender, feminism, precarious life.

Cuerpos marcados, Vidas que cuentan y políticas públicas se constituye como una de las primeras obras colectivas en español cuya propuesta fundamental es la de situar los cuerpos como centro de la discusión y del análisis de políticas públicas. Silvia López y R. Lucas Platero coordinan este volumen, cuyo diagnóstico muestra cómo los cuerpos son situados en posiciones de jerarquía y vulnerabilidad.

El trabajo cuenta con aportaciones de casi una veintena de autores y autoras de procedencia académica y/o activista muy diversa que, analizando los discursos y estrategias institucionales, ofrecen una visión multidisciplinar de los efectos que producen estos discursos en las condiciones de vida de las personas. Los autores y autoras, desde la propia experiencia de sus cuerpos marcados, introducen una serie de temáticas de gran relevancia para el feminismo contemporáneo y que pueden servir a su vez como guía de acción política. En sus propias palabras: «Nos sumamos, por tanto, a las críticas feministas que denuncian que

estamos hablando del cuerpo sin el cuerpo, sin tener en cuenta tampoco que la perspectiva más frecuente sobre el cuerpo es aquella que lo presenta como algo neutral» (pág. 13)

Este enfoque plantea entender la acción/ inacción institucional como un elemento capaz de discriminar entre los cuerpos (re)produciendo desigualdades y vulnerabilidades. Con ello, se busca centrar la atención en qué vidas merecen la pena ser vividas, qué cuerpos se cuidan y cuáles son aquellos que reciben violencia o discriminación sistémica. Introducir la idea de los «cuerpos marcados» como categoría, invita al lector a reflexionar acerca de los cuerpos no normativos frente a la idea de la neutralidad de los cuerpos, del cuerpo promedio o normal para el que se desarrollan la mayoría de las políticas públicas, no contando con la disidencia, con la no normalidad. Con ello, se muestra cómo los binarismos pueden ser foco primordial de desigualdades y se defiende la existencia de la múltiple expresión y diferencia de los cuerpos. La expresión «cuerpos marcados» ofrece así un paraguas conceptual que explora los márgenes, o cómo determinados cuerpos son señalados como el cuerpo no modelo. En este sentido, la ausencia de marca proporciona una situación de privilegio promoviendo una dualidad que proyecta la imagen de «los cuerpos» (la normalidad) frente a «los otros cuerpos» (pág. 14).

Esta reflexión parte de debates teóricos propuestos con anterioridad tales como la «precariedad de la vida» de Judith Butler (2006, 2010), la biopolítica de Michel Foucault (1979), o las posibilidades de vida o de muerte que se describen en el concepto de la necropolítica (Mbembé, 2011), entre otros. Desde el punto de partida de sus antecedentes intelectuales, la obra busca responder a las siguientes cuestiones de actualidad: ¿qué estrategias se utilizan en las diferentes áreas de políticas públicas para proteger o privilegiar a determinados cuerpos? ¿Cuáles son las categorías no cuestionadas dentro de la acción pública? ¿Qué ejes o qué desigualdades se deben tener en cuenta para comprender la experiencia de estos cuerpos marcados? ¿Qué políticas pueden disponer de un carácter transformador?

Para abordar estas cuestiones, el libro se articula en cuatro partes diferenciadas por sus temáticas y enfoques. Mientras que las dos primeras partes del libro responden a trabajos de investigación a través de metodologías diversas, las dos últimas se componen de textos de carácter más reflexivo cuyo propósito es aportar material para la discusión, ofreciendo nuevas preguntas para el futuro del feminismo académico y activista. Por ello, el orden de lectura no tiene por qué ser riguroso.

A continuación, se comentan las principales contribuciones de cada uno de estos bloques, poniendo de relieve la importancia y originalidad del enfoque utilizado en la obra en relación a las políticas públicas y su análisis y estudio.

El primero de los bloques “Una aproximación teórica: el cuerpo en el centro” recoge el marco teórico base sobre el que se asientan los presupuestos normativos y antecedentes teóricos de la obra y que se compone de dos capítulos. En el primero de ellos, Elvira Burgos presenta un profundo debate filosófico que desgrana las principales aportaciones de la teoría de Judith Butler en relación a la importancia del cuerpo y la performatividad del género. El segundo capítulo de este bloque es un artículo colectivo (Marisela Montenegro Martínez, Lucía Egaña Rojas y Joan Pujol Tarrés) que ofrece un relato histórico acerca de cómo se ha ido configurando el concepto *queer* entrelazándose, en este punto, el desarrollo del activismo y el pensamiento feminista. La apropiación del insulto, la propuesta de «de-construcción» de los cuerpos o prácticas sociales o las estrategias de recompreensión de lo normal son algunas de las reflexiones que recoge este análisis, reflejando así la mezcla entre teoría y activismo existente en lo *queer*, con especial atención a su desarrollo en España y ofreciendo una visión de lo que denominan cuerpos de(s)generados.

El segundo bloque, el más extenso de la obra, titulado: *Cuerpos marcados y políticas públicas* incluye cuatro capítulos sobre distintos ejemplos que ilustran cómo las políticas públicas pueden generar situaciones de mayor desigualdad o vulnerabilidad en cuerpos ya de por sí precarios. En este bloque se encuentra el capítulo de Pablo Santoro, realizando un análisis discursivo acerca de las políticas sobre el VIH desde la década de los ochenta hasta la actualidad. En él se trata específicamente el área de la salud como espacio de distribución desigual de vulnerabilidad y violencia y se muestra cómo las estrategias sobre salud tienen efecto directo sobre los cuerpos. A través de estas políticas y su genealogía, el autor pone de relieve tres lógicas que se reproducen en el ámbito sanitario y que marcan los cuerpos precarizándolos: exclusión, normalización y medicalización (pág. 90).

En el segundo capítulo de este bloque, Alba Artiaga plantea un debate acerca de los cuidados y la Ley de Dependencia (Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a personas en situación de dependencia) a través del análisis de las políticas públicas y su implementación: para ello, se centra en cómo la manera en la que se define o nombra el problema puede ocasionar la comprensión del fenómeno como un problema individual y favorecer una forma concreta de resolverlo. Las cadenas

globales de cuidado, el tipo de trabajo feminizado o la mercantilización de los cuidados son algunos de los asuntos que la autora estudia mostrando que la cultura en torno a los cuidados, el deber cuidar, distribuye responsabilidades y marca los cuerpos de manera diferencial. Este análisis normativo jurídico se sustenta además sobre más de sesenta entrevistas en profundidad para comprender el fenómeno, incluyendo a actores clave que participaron en el diseño y desarrollo de la política y a sujetos implicados con diferentes perfiles.

El tercer capítulo del bloque lo firman Melania Moscoso y Lucas Platero acuñando el término de *cripwashing* (lavado de cara) y abordando las políticas sobre el derecho a decidir sobre el propio cuerpo (la reforma de la ley 2/2010 sobre salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo). Recibe el nombre de *cripwashing* «el uso interesado que se hace del discurso de las personas con discapacidad para justificar la conculcación de derechos de otros colectivos en situación de desventaja, en este caso, el derecho al aborto de las mujeres en el estado español» (págs. 135-136). Con este capítulo y a través del análisis de los discursos en el debate sobre la reforma del aborto (utilizando el enfoque de Carol Bacchi (2009)), muestran la instrumentalización de los derechos de las personas con discapacidad en el debate mediático sobre el aborto en España que buscaba enfrentar discursivamente los derechos de las personas con diversidad funcional y las mujeres.

Este bloque finaliza con la aportación de Daniel J. García López que, desde una perspectiva jurídica, se centra en las violencias que pueden generar los procesos de cambio de nombre y sexo en el Registro Civil sobre las personas trans, particularmente en los menores de edad (Ley 3/2007). Tras realizar un análisis de la jurisprudencia, muestra cómo el sistema jurídico español marca a los cuerpos que no se ajustan a la norma. El autor pone de manifiesto que los requisitos para que se produzca el cambio registral producen diversas exclusiones: por nacionalidad, por minoría de edad y por disponer o no de una «capacidad suficiente». Entre otras cuestiones que señala el autor, para que pueda realizarse el proceso, el diagnóstico médico o psicológico debe dictaminar disforia de género y asegurar que el solicitante no tiene otro trastorno (pág. 165). Con ello, se le conceden a la medicina y los expertos poder sobre las vidas.

El tercer bloque del libro titulado “Piezas para el debate” se compone de textos más breves que ofrecen material para la discusión, abriendo nuevas puertas para el debate y poniendo en el centro a los cuerpos. Se encuentran en esta sección los textos de Carolina León Almeyda, María Rodó, Nuria Sadurní, Bárbara Tardón, Amparo Cano y Yayo Herrero, por orden de aparición en la obra. En este bloque se discuten la maternidad, la idea de familia y lo que implica para la mujer, los permisos, el alquiler de vientres, la violencia obstétrica, el empleo y la precariedad, el derecho a la reproducción asistida, la necropolítica *queer* y las tensiones que puede producir la ley catalana 11/2014, la violencia sexual, la descripción e invisibilización del cuerpo en el ámbito de la salud mental y la perspectiva ecofeminista de comprensión de los cuerpos.

Por último, el cuarto bloque que cierra el libro recoge una conversación de las editoras con Esther (Mayoko) Ortega Arjonilla en el que se reflexiona acerca de la experiencia de escritura de *Cuerpos Marcados*, cuáles fueron sus motivaciones. En esta conversación final se abordan los problemas o marcas derivadas de la racialización pero, además, se vuelven a remarcar las preguntas que configuran el *leitmotiv* del libro: «¿qué cuenta como una vida?» o «¿desde dónde pueden nacer estrategias para sobrevivir o para resistir?» (pág. 243).

Uno de los aportes más relevantes de esta obra radica en que cada uno de los capítulos ofrece, de una manera u otra, una imagen de la práctica de la interseccionalidad en el estudio y análisis de políticas públicas, enfoque todavía poco habitual en la literatura en español. Desde un punto de vista normativo, este enfoque adopta la perspectiva foucaultiana/ butleriana de inclusión de los cuerpos en todo análisis y en la interpretación de la distribución del poder, al tiempo que alienta al lector a buscar una comprensión más holística de fenómenos de exclusión y precarización de las vidas. Desde un punto de vista práctico, situar el foco de análisis en la experiencia de vida permite ofrecer una imagen de las desigualdades que confluyen en diversos sectores sociales vulnerables. Por ello, los capítulos de orientación académica se complementan con una perspectiva que busca incitar a la acción y a la reflexión. Así, más allá de tratar de ofrecer un mapa o una descripción exhaustiva de las vulnerabilidades en España, propone abrir interrogantes, cuestionar la neutralidad de la acción institucional y visibilizar que determinadas dinámicas sociales e institucionales dificultan la sostenibilidad y calidad de la vida. El estilo de la obra, que puede resultar poco homogéneo, sirve también como ejemplo de diferentes formas de aproximación a la problemática que se presenta. El lector encontrará ejemplos de análisis de políticas, referencias históricas, pero también relatos de vida, lo que hace que esta obra comulgue con diferentes tipos de literatura. Por todo ello, *Cuerpos Marcados* ofrece una serie

de aportaciones que pueden resultar de gran interés para un público amplio y particularmente para personas interesadas en el análisis de políticas públicas desde una perspectiva de género.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACCHI, C. (2009): *Policy analysis: What is the problem represented to be*. French Forest (Sydney): Pearson.
- BUTLER, J. (2006): *Vida precaria. El poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
- BUTLER, J. (2010): *Marcos de guerra: las vidas lloradas*. Barcelona, etc.: Paidós.
- FOUCAULT, M. (2009): *Nacimiento de la biopolítica: curso del Collège de France (1978-1979)*. Tres Cantos (Madrid): Akal.
- MBEMBE, A. (2011): *Necropolítica. Sobre el gobierno privado indirecto*. Barcelona: Melusina.



GAPP, número 24, noviembre de 2020
 Sección: RECENSIONES
 Recibido: 01-09-2020
 Aceptado: 15-10-2020
 DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10856>
 Páginas: 147-151

MONTOLÍO, Estrella y TASCÓN, Mario: *El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*

MONTOLÍO, Estrella & TASCÓN, Mario: El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía

César Nicandro Cruz-Rubio

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas – GIGAPP (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2881-9056>

cesar.cruz.rubio@gigapp.org

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado Ciencias Políticas Por la UNAM México (1996). Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2015). Profesor Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III. Investigador Principal GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Miembro Panel Expertos IRM-OGP. Formador y experto internacional en políticas públicas, transparencia y gobierno abierto.

RESUMEN

Recensión: MONTOLÍO, Estrella y TASCÓN, Mario. *El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Madrid: Prodigioso Volcán y Catarata, 2020, 192 págs.

PALABRAS CLAVE

Comunicación clara; lenguaje comprensible; transparencia.

ABSTRACT

Review: MONTOLÍO, Estrella y TASCÓN, Mario. *El derecho a entender: la comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Madrid: Prodigioso Volcán y Catarata, 2020, 192 pp.

KEYWORDS

Plain communication; plain language; transparency.

¿De qué forma una persona puede reclamar o ejercer sus derechos ante la administración si no entiende los documentos que recibe, no entiende qué se le pide en concreto, o por qué ha sido multado, por ejemplo? ¿Cómo podemos acceder con garantías de igualdad de oportunidades a beneficios, ayudas o a servicios públicos concretos, si no entendemos a quiénes se dirige tales ayudas, quienes son elegibles, a qué se refieren tales instrumentos, cómo se pueden presentarse solicitudes o reclamar? ¿De qué forma se pueden pedir cuentas o exigir responsabilidades a los gobiernos y administraciones por sus actos, cuando los procedimientos legales definidos para ello no son comprendidos con claridad? ¿De qué forma podemos participar libre, plenamente y en igualdad de condiciones en la definición o seguimiento de las políticas o los servicios públicos, si no comprendemos la información que se nos brinda para ello y no entendemos por qué hace lo que hace –y cómo lo hace– el gobierno?

¿Qué es el derecho a entender y por qué es importante? ¿Cómo podemos transitar de una comunicación burocrática a una comunicación democrática? En este libro se tratan estas importantes cuestiones y se

brindan respuestas a estas preguntas, tan necesarias y urgentes de abordar hoy en día. Hace ya algunos años escuché por primera vez a mi amigo Joaquín Meseguer (quien entonces fungía como director de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid) abordar este tema, en el marco de la valoración de la transparencia en las organizaciones públicas, describiéndolo de esta forma más o menos (y que aquí me permito parafrasear): Junto con el derecho a *saber*, es igualmente importante del derecho de las personas a *entender* las acciones y decisiones de sus gobiernos y administraciones públicas, así como materializar este derecho en estrategias de interacción y comunicación eficaces entre la administración pública y los ciudadanos/as.

El libro de Montolío y Tascón avanza en esta línea, y resulta de lectura obligada desde varios frentes disciplinarios, pero, sobre todo, resulta relevante para aquellos/as funcionarios/as públicos, investigadores y/o ciudadanos/as preocupados por mejorar la eficacia, confianza y transparencia de las organizaciones (no importa si son públicas o privadas).

De gran utilidad conceptual, así como con una clara orientación hacia la práctica, este libro ofrece un método, pautas y consejos en materia de uso del lenguaje y comunicación institucional para mejorar la gestión pública, el diseño y la prestación de servicios públicos, y con ello contribuir a un buen gobierno y una buena administración. Por tanto, también es un libro muy relevante para aquellos que, desde sociedad civil, gobierno o academia, están interesados/as en diseñar o analizar servicios y/o políticas públicas que se afianzan en procesos abiertos y participativos.

Por su carácter transdisciplinar, advertimos que este libro podría reseñarse desde varios prismas. En esta reseña ubicaré mi reflexión en el marco del binomio transparencia pública – lenguaje y comunicación clara. En este libro se busca reivindicar a una ciudadanía conocedora de sus derechos y responsabilidades frente a la administración pública. Materializar el derecho a entender supone no sólo ser transparente en la actuación pública, o hacer más cercana la administración a las personas. Se trata fundamentalmente, de garantizar el ejercicio pleno de derechos en todos los planos de la vida individual y colectiva, sin exclusiones, y con ello de avanzar en la democratización del ejercicio del poder. Lograrlo supondría abandonar la idea de aceptar sin más que los gobiernos y administraciones operen sin cuestionamiento como cajas negras, que sólo necesitan hacerse entender o justificarse bien en clave interna o frente a los ciudadanos/as más ilustrados, atendiendo a una jerga y lenguaje especializado, y donde perviven gobiernos que generan productos, servicios y toman decisiones que son transmitidos o comunicados de tal modo que sólo son comprensibles para *insiders*, técnicos, doctos o iniciados.

Los fracasos gubernamentales en materia comunicacional existen. Algunos de estos también conllevan el fracaso de las políticas. Están aquellos más evidentes o conocidos, ocurridos por fiascos asociados a políticas públicas mal informadas a la ciudadanía. Pero están también aquellos fracasos comunicacionales menos evidentes o visibles, que ocurren a diario y que son más bien asumidos o soportados como parte de una realidad administrativa, francamente mejorable. Nos referimos a los fallos de comunicación asociados a las interacciones cotidianas entre gobiernos y ciudadanos/as, en los servicios públicos, al uso opaco del lenguaje en las mismos y de la ausencia de estrategias para hacer comprensibles los mensajes, información y decisiones administrativas o trámites, lo que impide ofrecer o garantizar el acceso en condiciones de igualdad e inclusión a políticas y servicios públicos. Se trata de la forma en cómo las administraciones se dirigen a las personas, que muchas veces ha ocurrido en ausencia de transparencia, pero también (y fundamental en esta ecuación) en ausencia o deficiencias en el entendimiento.

En este contexto, la transparencia es un valor clave. Más que un fin, la transparencia es un medio para recuperar la confianza en el gobierno y en la administración pública. Es también un medio para atender muchos males que aquejan a nuestras sociedades, en materia de integridad, eficacia y relevancia social. Hoy en día, las presiones económicas, medioambientales y la reciente crisis sanitaria, social y económica mundial provocada por la pandemia del COVID-19, junto con el desarrollo tecnológico asociado al avance del *big data*, la inteligencia artificial y el Internet de las cosas, sólo han hecho más evidente esta necesidad de avanzar hacia una mayor transparencia en todas las dimensiones de la vida pública. En las democracias actuales, la transparencia *ya no* es una opción. Como ciudadanos/as, necesitamos conocer y comprender qué decisiones están tomando nuestros gobiernos para proteger nuestras vidas, nuestros derechos y nuestras libertades, y cómo las buscan materializar a través de las administraciones públicas. Las democracias actuales han incorporado la transparencia como uno de sus medios y principios clave de actuación. Tanto es así, que dar pasos hacia atrás en materia de transparencia supone hoy día hablar de retroceso democrático.

Pero transparencia y acceso a la información no implican necesariamente conocimiento o entendimiento. La transparencia y el acceso a la información pública son medios necesarios, pero no suficientes para conocer, entender y comprender las decisiones y acciones del gobierno y su administración. Al igual que la

transparencia, en este libro se entiende al lenguaje y comunicación claras como medios clave, y que, junto con la transparencia, permiten mejorar la eficacia institucional, generar confianza e incrementar la calidad democrática de las instituciones y sus gobiernos.

La opacidad no sólo ocurre y se perpetúa por la ausencia de información y de transparencia. También ocurre y se perpetúa cuando no se entiende lo que hacen las administraciones. Cuando las administraciones no son conscientes de ello y no ponen medios para posibilitar un mayor entendimiento de lo que hace (y por qué lo hace), bajo el alero de argumentos garantistas o formalistas, se renuncia en gran medida a acercar la administración a la ciudadanía. Rigor no significa opacidad o falta de claridad.

Con sus reflexiones, este libro propone ampliar el espacio fundamental de la transparencia pública, y avanzar con ello en la apertura de los gobiernos y administraciones. Pero también se refiere a hacer más entendible el papel e importancia de las acciones de las organizaciones (sean públicas o privadas), sus procesos clave y sus servicios en la vida cotidiana de las personas. Su propuesta en definitiva trata de identificar el camino y el necesario tránsito *del derecho a saber al derecho a entender*, al que todas las sociedades democráticas deben enfrentar tarde o temprano, en mayor o menor medida.

Hacerse entender es una responsabilidad de los gobiernos y sus administraciones, sobre todo en las decisiones administrativas consideradas fundamentales (o muy relevantes) para la vida de las personas. Lamentablemente, no son pocos los casos donde esta necesidad no es entendida como tal por las administraciones, y donde son otros actores, tales como las OSC o ciudadanos de a pie quienes se preocupan de ello y ofrecen soluciones para hacer más clara y entendible la información que generan las administraciones públicas (véase, por ejemplo, para el caso español, el trabajo que la OSC Civio realiza con su proyecto “el BOE nuestro de cada día”, entre otros proyectos asociados a esta cuestión).

La experiencia asociada a la interacción administrativa cotidiana da cuenta que con acceder a la información no es suficiente. Al persistir opacidad asociada a la falta de claridad de la información, y no tanto en la falta de información o de acceso a la misma, también se favorecen injusticias o se perpetúan exclusiones en varios niveles. Por tanto, la falta de claridad no sólo va en contra de la transparencia, sino que también atenta contra la inclusión y la igualdad.

Al igual que el derecho de acceso a la información, el derecho a entender es un derecho transversal y habilitante de otros derechos. Sin duda, la ausencia de claridad no favorece el desarrollo de una cultura de transparencia y rendición de cuentas, y puede tener enormes repercusiones en la eficacia y calidad democrática de nuestros gobiernos y sus administraciones, minando la confianza, poniendo incluso en entredicho el rol de Estado como regulador y redistribuidor eficaz de la riqueza en los estados democráticos y sociales de derecho, y con ello, su legitimidad basada en rendimientos.

La alternativa que se vislumbra cuando los gobiernos no avanzan o garantizan el derecho a entender es bastante sombría. Como principales consecuencias identificables podríamos enumerar: a) la indefensión ciudadana frente al gobierno y sus administraciones; b) el subejercicio de derechos ciudadanos, condenándolos de facto a aquellos que no comprenden a perpetuarse como ciudadanos «menores de edad», sobre todo en aquellos colectivos en riesgo de exclusión; c) el uso excesivo o no justificado de intermediarios «ilustrados» entre las administraciones y los ciudadanos, que elevan y justifican la tramitología, el burocratismo y los costos de transacción algunas veces económicamente no asumibles (por interactuar con la administración) por las personas; d) la posibilidad de un ejercicio discrecional sin freno del poder administrativo, ocultado por nubes de tecnicismos procedimientos poco claros y lenguaje legal erudito; e) procesos participativos que propician nuevas formas de exclusión, o que facilitan procesos legitimadores de decisiones previamente tomadas, antes que procesos inclusivos o que habilitan procesos deliberativos plenos. Como se puede advertir, algunas de estas consecuencias negativas podrían alimentarse entre sí favoreciendo procesos de *feedback positivo*.

En ausencia de este derecho, se perpetúa la existencia de un divorcio *de facto* entre gobernantes y gobernados, conveniente para una parte cuando se trata de mantener una situación de privilegio o poder, o generar desigualdades entre distintos colectivos por asimetrías en la comprensión de información, no justificables ni legal ni democráticamente, y que, dicho sea de paso, también pueden permitir la conformación de espacios y oportunidades para la corrupción. La cuestión más relevante es que, en ausencia de claridad, no todos los ciudadanos/as pierden de igual forma. Los que no logran entender a las administraciones pueden perder mucho, mucho más.

Bajo una narrativa fluida y clara (como no), el libro de Montolío y Tascón ofrece a los/as lectores una muy completa reseña en la identificación del derecho a entender en la normativa (con énfasis en la normativa española y europea). Como los autores advierten, se trata de un derecho que, aunque indicado o advertido en varias normativas, no se encuentra sustanciado en una ley específica.

Aunque el libro organiza su contenido en siete capítulos, el lector o lectora tal vez pueda identificar dos grandes partes. La primera parte, que llamaremos aquí «entender el derecho a entender» la comprenden los primeros tres capítulos. Esta parte nos ofrece un repaso histórico por este derecho (capítulo I), pasando por el movimiento importante *Plain English movement* que avanzó en el mundo anglosajón, y que caló en Europa con posterioridad, y donde los pasos se dieron claros avances en algunos países escandinavos, para pasar con posterioridad al contexto iberoamericano. El libro realiza un repaso ilustrador e interesante (capítulo II) respecto de los retos que plantean las tecnologías de la información y la comunicación sobre este tema, vinculando tópicos tan útiles como actuales tales como la experiencia de los usuarios (UX), el diseño de contenidos, y la importancia de incluir el derecho a entender desde el principio, en decir, la fase de diseño de cualquier política o proyecto tecnológico de gobierno, considerando la diversidad, pasando por los productos y servicios inclusivos asociados al desarrollo web, apps y en general de cualquier recurso virtual. Ahora bien, con el avance de la inteligencia artificial y el *machine learning*, es fundamental garantizar que el uso de estas tecnologías se asienta sobre valores éticos, cuenten con permanente revisión para garantizar el cumplimiento de los principios de accesibilidad e inclusión. El capítulo III cerraría esta primera parte, y da cuenta con profundidad sobre el avance del derecho a entender la información jurídica en España y al nivel internacional, revisando a tal fin la normativa en diversas materias (transparencia, protección del consumidor, derecho civil y penal, protección de datos personales, acceso a la justicia, dando cuenta brevemente de la experiencia de algunos países iberoamericanos).

La segunda parte, que podríamos denominar «materializar el derecho a entender» comienza desde el capítulo IV, cuando los autores buscan reivindicar el lugar de las personas como el centro de todo esfuerzo comunicacional, destacando la calidad, simpleza y la información en entornos digitales, la necesidad de que los usuarios digitales pasen a ser entendidos como ciudadanos digitales, con derechos y obligaciones, ofreciendo una nutrida y atinada relación de elementos clave para la escritura clara, basada en la simplicidad y en la definición de estructuras claras. Posteriormente (capítulo V), profundiza en esta cuestión, ofreciendo pautas para una escritura clara, haciendo especial referencia a la escritura en los entornos digitales, donde el tipo de plataforma define el contenido, y abordando con profundidad la experiencia de los usuarios, los diseños universales e inclusivos, así como cuestiones clave relacionadas con la accesibilidad. El capítulo VI entra de lleno en el cómo lograr este cambio, es decir, cómo potenciar cambios vinculados a la comunicación clara en las organizaciones públicas, recuperando a tal efecto (como caso) la experiencia participativa del Ayuntamiento de Madrid, y donde se destaca que, para ser exitosos, estos procesos exigen apertura desde el comienzo. No son procesos que puedan articularse sin las personas implicadas o afectadas, pues «... para promover una comunicación clara es preciso transformar la cultura comunicativa, orientarla hacia las necesidades de las personas en toda su diversidad» (Montolío y Tascón, 2020 pág. 135).

El último capítulo recupera una guía de nueve pasos para avanzar hacia una comunicación clara. Este modelo o guía fue ideado y publicado en trabajos previos de los autores, como medio para facilitar la transferencia de conocimiento experto en la materia. Los nueve pasos incluyen una secuencia lógica de actividades en clave de proceso iterativo para la transformación de una estrategia de comunicación hacia lenguaje y comunicación clara, donde es preciso planificar e identificar los objetivos, editar los textos resultantes, completar la información, añadir imágenes, diseñar el producto o servicio, añadir recursos gráficos, o interactivos (también llamados hipermediables), para potenciar la interactividad y considerar la experiencias del usuario, y finalmente, revisar y comprobar los contenidos, productos y mensajes.

Así pues, el libro de Montolío y Tascón no es sólo un libro sobre el derecho a entender. Tampoco es sólo un libro centrado en dar pautas para mejorar la comunicación administrativa. Se trata más bien de un libro que aborda un tópico transversal y complejo como éste, desde un enfoque igualmente transversal, introduciendo así al lector/a con éxito en este importante tema y ofreciendo algunas pautas y una guía de actuación para mejorar y hacer más claro el lenguaje y la comunicación de las administraciones públicas.

Como se ha dicho ya, la parte final del libro brinda herramientas estratégicas (cuyo valor añadido está en el carácter contrastado de las mismas) para la materialización de este derecho. El uso generalizado de esta metodología, y otras similares también referidas también en el libro, puede contribuir sin duda a avanzar en este derecho, y con ello, favorecer también el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos frente a la administración y al fortalecimiento de la gobernanza pública más democrática e incluyente.

En mi opinión, tal como con la transparencia y el derecho a saber ha ocurrido en muchos países del mundo, el derecho a entender y la garantía de uso de un lenguaje y comunicación claras deberían llegar para quedarse, esto es, ser consolidados y entendidos como principios o valores clave de la vida colectiva. En este escenario ideal, cualquier retroceso en esta dimensión debería considerarse un retroceso en la

transparencia y en la calidad democrática de nuestras administraciones públicas. Para lograr llegar a este escenario, el derecho a entender debería consolidarse como principio transversal no sólo en la norma, sino en todos los niveles de la vida política y administrativa, en el discurso público e ideario colectivos. Debería ser monitorizado continuamente mediante sistemas de indicadores y ser entendido como una parte indispensable asociada a la *eficacia administrativa* (es decir, entender que sin claridad en el uso del lenguaje y en la comunicación no puede hablarse de eficacia asociada a políticas, trámites o servicios públicos), *como elemento consustancial a la transparencia pública* (acceder a la información no basta, y sin claridad no es posible hablar de calidad de la transparencia pública), y *como un indicador irrenunciable para medir la calidad democrática* de nuestra sociedad (la claridad comunicativa como criterio de valoración de un buen gobierno y buena administración).

Una mejor, más transparente, cercana, eficaz e inclusiva interacción entre gobiernos y ciudadanos, no puede sino pasar por garantizar el uso de un lenguaje y comunicación claras. Hoy en día, la opción de no avanzar se antoja anacrónica, excluyente, además de incoherente en nuestras democracias contemporáneas. El libro de Montolío y Tascón busca allanar este camino, pues hay mucho por andar y hay mucho también en juego si decidimos no emprender con decisión la marcha.