

Artículos

Diferencias y sesgos de género en la financiación de la investigación: un enfoque dinámico <i>Gender differences and gender bias in research funding: a dynamic approach</i>	
LAURA CRUZ-CASTRO	6-19
Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo <i>Artificial Intelligence and data governance in public administration: reflections and evidence for its development</i>	
MIQUEL SALVADOR SERNA	20-32
Administración y Estado en el contexto post Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo? <i>Administration and State in the post Covid-19 context: Towards a new type of bond?</i>	
JOSEP PONT VIDAL	33-47
Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada <i>Professional management and strategic public procurement. A comparative perspective</i>	
JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ	48-60

Experiencias y casos

El derecho a la educación y la seguridad en tiempos de Covid-19: Factores claves para la adopción de modelos de <i>blended learning</i> en centros de educación no universitaria en España <i>The right to education and security in Covid-19 times: Key factors for the adoption of blended learning models in non-university education centers in Spain</i>	
AMAYA GIL ALVAROBA / CRISTINA MONGE LASIERRA / AMPARO GRACIA BERNAL / FEDERICO BUYOLO GARCÍA	61-80
Colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía en Twitter durante la Crisis del Covid-19 en España <i>Collaboration between public administrations and citizens on Twitter during the Covid-19 Crisis in Spain</i>	
JULIÁN VILLODRE / J. IGNACIO CRIADO	81-91
¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019) <i>A new way of doing politics? Participatory governance modes and «Ayuntamientos del Cambio» in Spain (2015-2019)</i>	
JUAN MÉRIDA / IMANOL TELLERIA	92-110
La elaboración de modelos de competencias técnicas y su aplicación en la detección de necesidades formativas <i>The development of technical competences models and their application for the detection of training needs</i>	
FRANCISCA BERROCAL BERROCAL / MIGUEL AURELIO ALONSO GARCÍA / RAÚL RAMÍREZ-VIELMA .	111-129

GaPP

Número **26**
Nueva época
Julio, **2021**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



ISSN: 1989-8991
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26>
www.inap.es
<https://gapp.inap.es>

Directora del INAP: Consuelo Sánchez Naranjo
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Editora Jefe: 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/>

EQUIPO EDITORIAL

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

Comité editorial: 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 Calzada Gutiérrez, Universidad Complutense de Madrid (España). Luis Herrera Díaz Aguado, INAP (España).

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

Comité 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 cuatrimestral, marzo-julio-noviembre, el número de marzo dedicado a monográficos, 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

Artículos

Diferencias y sesgos de género en la financiación de la investigación: un enfoque dinámico

Gender differences and gender bias in research funding: a dynamic approach

LAURA CRUZ CASTRO 6

Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo

Artificial Intelligence and data governance in public administration: reflections and evidence for its development

MIQUEL SALVADOR SERNA 20

Administración y Estado en el contexto post Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo?

Administration and State in the post Covid-19 context: Towards a new type of bond?

JOSEP PONT VIDAL 33

Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada

Professional management and strategic public procurement. A comparative perspective

JUAN JOSÉ RASTROLLO SUÁREZ 48

Experiencias y casos

El derecho a la educación y la seguridad en tiempos de Covid-19: Factores claves para la adopción de modelos de *blended learning* en centros de educación no universitaria en España

The right to education and security in Covid-19 times: Key factors for the adoption of blended learning models in non-university education centers in Spain

AMAYA GIL ALVAROBA / CRISTINA MONGE LASIERRA / AMPARO GRACIA BERNAL / FEDERICO BUYOLO GARCÍA 61

Colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía en Twitter durante la crisis del Covid-19 en España

Collaboration between public administrations and citizens on Twitter during the Covid-19 crisis in Spain

JULIÁN VILLODRE / J. IGNACIO CRIADO 81

¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019)

A new way of doing politics? Participatory governance modes and «Ayuntamientos del Cambio» in Spain (2015-2019)

JUAN MÉRIDA / IMANOL TELLERIA 92

La elaboración de modelos de competencias técnicas y su aplicación en la detección de necesidades formativas

The development of technical competences models and their application for the detection of training needs

FRANCISCA BERROCAL BERROCAL / MIGUEL AURELIO ALONSO GARCÍA / RAÚL RAMÍREZ-VIELMA 111

Recensiones

PERRIN, Burt y TYRRELL, Tony (eds.): *Changing bureaucracies: adapting to uncertainty, and how evaluation can help*

OSVALDO FEINSTEIN 130

DEL CASTILLO, Gloria y DUSSAUGE, Mauricio: *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*

PEDRO CANALES-HERNÁNDEZ 132

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge y LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*

SONIA ELIZABETH RAMOS-MEDINA 135



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 15-02-2021
Modificado: 19-04-2021
Aceptado: 21-04-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10909>
Páginas: 6-19

Diferencias y sesgos de género en la financiación de la investigación: un enfoque dinámico¹

Gender differences and gender bias in research funding: a dynamic approach

Laura Cruz-Castro

Instituto de Políticas y Bienes Públicos – CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9786-6251>

laura.cruz@csic.es

NOTA BIOGRÁFICA

Laura Cruz Castro es Investigadora Científica en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Es doctora en Sociología por la Universidad Autónoma de Madrid. Su área de especialización son las políticas de ciencia e investigación, las carreras académicas y las organizaciones de I+D. Ha dirigido y participado en numerosos proyectos de investigación financiados competitivamente y publicado en las revistas internacionales más relevantes de su campo.

RESUMEN

En general, las científicas consiguen menos fondos para investigar y tienen, con respecto a los solicitantes, menores tasas de éxito que los hombres. Este artículo revisa críticamente la literatura sobre las disparidades y sesgos de género en la financiación de la investigación, reconociendo la diversidad de hallazgos, y poniendo el énfasis en la necesidad de clarificación conceptual y rigor metodológico. Se adopta un enfoque dinámico con la premisa de que las diferencias en las tasas de solicitud y éxito en las convocatorias de proyectos de investigación se ven afectadas por diferencias previas y acumulativas y a su vez influyen en la carrera posteriormente. Se revisa también el papel de las preferencias y de las expectativas individuales a la hora de competir, así como el proceso de evaluación y cómo las características de los evaluadores y de los procedimientos de las agencias pueden activar o desactivar mecanismos de sesgo.

PALABRAS CLAVE

Financiación de la investigación; Diferencias de género; Sesgo; Evaluación por pares.

ABSTRACT

In general, women scientists get less funding for research and, compared to applicants, have lower success rates than men. This article critically revises the literature on gender disparities and gender bias in research funding, acknowledging diverse findings and emphasizing the need for conceptual clarification and methodological rigor. A dynamic approach is adopted with the premise that differences in application and success rates in research grants are affected by previous and cumulative differences, and in turn influence the career afterwards. It also reviews the role of individual preferences and expectations in differential application, as well as the evaluation process and how the characteristics of evaluators and procedures can activate or mitigate bias mechanisms.

KEYWORDS

Research funding; Gender differences; Bias; Peer review.

¹ La autora agradece los comentarios y sugerencias de dos evaluadores anónimos de la Revista a una versión previa.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE ARGUMENTOS COMUNES. 2. EL EFECTO DE LAS DIFERENCIAS PREVIAS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES. 3. PARTICIPACIÓN EN LAS CONVOCATORIAS: PREFERENCIAS FRENTE A EXPECTATIVAS. 4. LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN. 4.1. QUÉ Y CÓMO SE EVALÚA. 4.2. QUIÉN EVALÚA Y QUIÉN DECIDE. 5. EL IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN LAS CARRERAS. 6. ALGUNOS EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE LAS AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. 7. REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL.

INTRODUCCIÓN

La igualdad de oportunidades es un valor y la importancia de dicha igualdad en el acceso a los recursos entre hombres y mujeres en las sociedades democráticas está fuera de toda duda; es más, la igualdad de oportunidades no trata solo de valores políticos; en ciencia, las becas de investigación en general y las subvenciones para proyectos de investigación en particular son un recurso vital para la carrera científica, y algunos estudios sostienen que los equipos de investigación con diversidad de género producen mejor ciencia (Fortunato et al., 2018). Sin entrar en el debate sobre si la diversidad es un valor en sí mismo, lo cierto es que, en esta área, la diversidad produce valor; de modo que la igualdad de oportunidades no solo es justa, también es rentable.

Este artículo recoge algunos avances analíticos del proyecto GRANted *Grant allocation disparities from a gender perspective*² (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2020), un proyecto comparativo cuyos principales objetivos son: (i) clarificar el concepto de sesgo de género frente al de brecha de género en la concesión de proyectos de investigación, (ii) identificar la existencia de sesgos y de desigualdades en las distintas fases que van desde la decisión de presentarse a una convocatoria hasta la decisión final de concesión, (iii) investigar las causas de los distintos tipos de sesgo y (iv) determinar el impacto de la financiación en las carreras de investigadoras e investigadores. Se trata de un área donde faltan datos, pero sobre todo falta teoría y un modelo explicativo general que vaya más allá de los estudios de caso y descriptivos. La evidencia que tenemos sobre cómo funcionan los programas de financiación, las diferencias por género y la existencia de discriminación está muy fragmentada, y basada en estudios locales que en su mayoría no son extrapolables a otros contextos y que, en general, hace que no podamos hablar de resultados concluyentes sobre las explicaciones causales.

Es necesario mucho esfuerzo aún en el terreno de la clarificación de los conceptos, y el análisis crítico de algunos de los argumentos comúnmente aceptados, y que a veces sirven de base a las políticas públicas. Gran parte de los resultados contradictorios se deben a que en realidad se están analizando fenómenos distintos con las mismas medidas, o el mismo fenómeno con medidas muy dispares; por ejemplo, términos como sesgo, discriminación, prejuicio, parcialidad, favoritismo, injusticia, desigualdad, inequidad, diferencia etc. se utilizan a menudo como conceptos equivalentes e intercambiables, cuando en realidad no lo son y representan procesos distintos.

Lo cierto es que el sistema de ciencia se ha construido sobre el modelo normativo mertoniano (CUDOS) (Merton, 1942) que está asociado a la idea de equidad (justicia en relación con el mérito) más que a la igualdad.

En este artículo se revisa la literatura desde la perspectiva de los estudios de ciencia, con el foco puesto en la necesidad de un enfoque dinámico que preste atención a los mecanismos y a los procesos acumulativos. Este estudio no es un meta-análisis ni pretende ser una revisión exhaustiva. Responde a una selección y como tal, es parcial. Existe una literatura desde los estudios de género distinta de la perspectiva que aquí se adopta, al igual que existe un área de estudios políticos de la ciencia que tampoco se aborda.

1. UNA REFLEXIÓN CRÍTICA SOBRE ARGUMENTOS COMUNES

Con frecuencia, la confusión conceptual conduce a argumentos causales imprecisos; por ejemplo, es posible que toda discriminación produzca desigualdad, pero no toda desigualdad o diferencia es fruto de la

² Programa H2020 Swafts. Proyecto financiado por el Grant Agreement N.º 824574, al que se agradece financiación.

discriminación. Con todo, es un hecho que en general las científicas consiguen menos fondos para investigar y tienen, respecto a los solicitantes, menores tasas de éxito que los hombres, también en España (UMyC – Ministerio de Ciencia e Innovación, 2011). Por ejemplo, según datos recientes de la Agencia Española de Investigación referidos a 2018, el porcentaje de proyectos de investigación presentados por una mujer como IP fue del 32,4 % frente al 67,6 % de proyectos con IP masculino; de las solicitudes aprobadas, el 29,5 % estaban lideradas por mujeres frente al 70,5 % lideradas por hombres³. Sin embargo, el papel real que la discriminación y los sesgos de los evaluadores tienen en ese tipo de resultados es algo sobre lo cual la evidencia disponible es diversa y no siempre concluyente.

Demostrar que hay discriminación en la asignación de proyectos es una tarea muy compleja porque las personas a las que comparamos, en este caso los investigadores e investigadoras solicitantes, tendrían que ser iguales o similares en todo, menos en aquello sobre lo que pensamos produce el sesgo (su género); sabemos que en muchos de los casos eso no es así porque hombres y mujeres no llegan en las mismas o similares circunstancias al momento de la solicitud. Las desigualdades de partida, incluidas aquellas que tienen que ver con los méritos que se evalúan, son fundamentales en la explicación.

Se trata de partir de la necesidad de distinguir los resultados (las tasas de éxito) de los mecanismos (que tienen lugar en el proceso de evaluación en paneles de evaluadores) y de no atribuir las diferencias en cualquier tipo de resultado (las tasas de éxito) a un mecanismo en particular (por ejemplo, la discriminación por género por parte de los que evalúan), sin antes controlar las posibles diferencias de partida entre hombres y mujeres, y otras explicaciones alternativas. Esto, lejos de ser sencillo, plantea unas dificultades metodológicas considerables, entre ellas, la dificultad de observar los procesos sociales en entornos reales.

Un ejemplo de explicación simplista, pero no por ello ausente en el discurso sería el siguiente: dada una cierta distribución de solicitantes entre hombres y mujeres, observamos una tasa de éxito que no es proporcional a las mujeres que se han presentado y concluimos que la diferencia entre investigadoras solicitantes y financiadas se explica porque ha habido un sesgo de género en la evaluación en contra de las mujeres que ha favorecido a los hombres. Este tipo de argumentación hay que evitarla, al menos por dos razones: la primera es que es mala ciencia social; la segunda es que la crítica sin fundamento sólido, aunque durante un tiempo contribuya a visibilizar un problema, a la larga, produce entre las científicas un efecto de desánimo que hace que se presenten menos porque dan por descontado un trato discriminatorio.

Por tanto, una cuestión metodológica muy importante es que no podemos partir de un resultado (las tasas de éxito), e inferir de él directamente un proceso (la discriminación). De hacerlo, estaríamos cayendo en lo que Cole (1979) denominó «residualismo ingenuo» que tantas veces está en la base de las correlaciones simples. En otras palabras, la premisa debe ser que la discriminación es sólo una de las causas posibles de las diferencias observadas en los resultados.

Por añadidura, tasas de éxito iguales para hombres y mujeres no garantizan que el proceso de evaluación y asignación no haya sido discriminatorio. Si ese fuese el caso, los sesgos de género tendrían fácil solución desde las políticas públicas y desde las agencias de financiación: solo habría que definir una línea base, por ejemplo, la proporción de solicitantes por género, y repartir la financiación disponible proporcionalmente. ¿Sería esto aceptable? ¿Lo sería para la política? ¿Para los financiadores? ¿Para la comunidad científica? Para algunos, sería aceptable si asumimos que, por definición, ambos grupos tienen la misma calidad, o que, la igualdad de resultados como valor es socialmente preferible a otros valores, como la equidad. En el ámbito de la ciencia, ambas son ideas controvertidas.

Un paso en la dirección correcta es establecer si hay una relación entre el éxito relativo en la obtención de financiación para investigar y los méritos de los candidatos en el momento de la solicitud. Si, desde la evidencia empírica, somos capaces de establecer esa relación, al menos estaremos controlando una de las explicaciones posibles que rivalizan con la existencia de sesgos: si, a igualdad de méritos, las tasas de éxito son distintas a lo esperable en función de las solicitudes, el residual se lo atribuimos al sesgo, la parcialidad o la discriminación; este residualismo ya no es tan ingenuo y se conoce como «residualismo sofisticado» (Cole y Fiorentine, 1991). La revisión de la literatura revela que es aquí donde se quedan la mayoría de investigaciones en esta área. Es necesario plantearse un modelo más ambicioso, de carácter secuencial, que tenga

³ Datos referidos a la convocatoria 2018 del Programa de Generación de Conocimiento (PGC). En el programa de Retos de Investigación (RTI), el porcentaje de solicitudes lideradas por mujeres fue del 38,9 % y el porcentaje solicitudes aprobadas con una mujer como Investigadora Principal fue el 35,9 % (Agencia Estatal de Investigación, 2020). En la convocatoria de contratos Ramón y Cajal de 2019, el porcentaje de solicitudes presentadas por hombres fue 60 % frente al 40 % de solicitudes de mujeres; las tasas de éxito, sin embargo, fueron similares: 11 % y 11,5 % respectivamente (Agencia Estatal de Investigación, 2021).

en cuenta todas las fases del proceso desde las desigualdades de partida, pasando por la solicitud hasta los efectos posteriores en las carreras (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2020).

A continuación, se enumeran algunos avances analíticos que merece la pena resaltar y que ponen de manifiesto la necesidad de estudiar los procesos y su secuencia, para luego profundizar en las secciones que siguen en lo que la literatura revisada nos revela de cada uno de ellos.

En primer lugar, es importante reconocer que existen desigualdades de partida, que no tienen que ver con las publicaciones y los índices de impacto, desigualdades que en algunos casos son estructurales. La productividad no es solo una característica de las personas, también es un reflejo de las posiciones que ocupan estas en la estructura social de la academia y del acceso a los recursos que esas posiciones permiten (Xie y Shauman, 1998). Por ejemplo, hay más investigadoras en universidades menos prestigiosas, con contratos temporales o a tiempo parcial, o en rangos académicos inferiores, o en ciertos campos de la ciencia; es lo que conocemos como «segregación». La segregación social es un concepto fundamental en las ciencias sociales e ignorarlo lleva con frecuencia a errar el diseño de las políticas.

En segundo lugar, hay desigualdades en la fase de solicitud, y por diversas razones, con frecuencia las mujeres se presentan menos a las convocatorias de financiación de la investigación, y esas razones hay que investigarlas. Es lo que conocemos como «autoselección».

En tercer lugar, puede haber parcialidad/discriminación dentro de los paneles de evaluación, y esta falta de imparcialidad también puede tener orígenes diversos (género, institución, proximidad cognitiva); la fuente de la discriminación es importante para diseñar las políticas destinadas a reducirla. Son lo que conocemos como «sesgos».

Por último, la financiación de proyectos tiene efectos en las carreras de hombres y mujeres, y que esos efectos varían en función de las prácticas de las organizaciones que emplean a los investigadores. Es lo que conocemos como el «ciclo de la credibilidad científica» (Latour y Woolgar, 1979; Rip, 1994).

2. EL EFECTO DE LAS DIFERENCIAS PREVIAS EN LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

Las diferencias en las tasas de solicitud y éxito por género en las convocatorias de proyectos y becas de investigación pueden verse afectadas por desigualdades previas. La literatura en torno a este tema es ingente y se centra mayoritariamente en la menor participación de niñas y jóvenes en las ramas educativas de algunas ciencias y en las ingenierías desde etapas tempranas hasta la universidad. Esta explicación, conocida como el modelo del *pipeline* pone el énfasis fundamentalmente en las fugas (*leaks*) que llevan a una reducción de las tasas de participación femenina en cada etapa, y las políticas basadas en este tipo de evidencia se orientan a aumentar dichas tasas.

Aunque ampliamente presente en el discurso de las políticas públicas, algunos autores han formulado críticas a ese modelo; por ejemplo, Xie y Shauman (2003) consideran que es demasiado simple y no captura la complejidad de los resultados educativos y de carrera; además, el enfoque se basa en exceso en la idea del desarrollo, de modo que cualquier trayectoria que no supone un progreso de una etapa a otra se considera un fracaso, y presta poca atención a las interdependencias entre las decisiones educativas y otros acontecimientos a la largo de la vida. Sin embargo, a mi modo de ver, la crítica más interesante se sitúa en el terreno metodológico, y se resume en la imposibilidad de analizar adecuadamente las dinámicas que se producen en el tiempo con datos transversales, y la necesidad de llevar a cabo análisis de cohortes y estudios longitudinales.

Con todo, parece innegable que una parte importante de las mujeres que muestran interés por las carreras científicas se pierde en cada transición educativa y profesional en muchos sistemas. Hace décadas, era común atribuir las diferencias en las tasas de participación femenina en carreras de ciencias a una participación previa menor en secundaria en dichas ramas, junto con unos peores resultados en las calificaciones en estas materias. Estas explicaciones basadas en la capacidad han sido bastante criticadas, y confrontadas por perspectivas que ponen el énfasis en las expectativas, y en cómo los estereotipos socioculturales estructuran la desigualdad, y generan sesgos implícitos en las preferencias de niños y jóvenes de ambos sexos que conducen posteriormente a distribuciones segregadas por género (Ridgeway, 2014).

Desde el punto de vista del diseño de las políticas, reconocer que las mujeres no están representadas por igual en los distintos campos científicos (en algunos son mayoría) es esencial para entender que, en programas de financiación de la investigación que se organizan por áreas (la mayoría, por otra parte), las disparidades de género en la distribución de los resultados tienen en parte su origen en dinámicas de segregación previa.

Algo similar ocurre con la segmentación ocupacional en etapas posteriores de la carrera y la menor representación de las mujeres en posiciones altas de las escalas académicas; el conocido como «techo de cristal» (Rosser, 2004) es un tema recurrente en el que también falta evidencia de carácter longitudinal. En ese sentido, algunos estudios han demostrado, para Estados Unidos, que, con el tiempo, no hay diferencias significativas en la tasa de éxito a la hora de acceder a la titularidad entre hombres y mujeres (National Research Council, 2010); y efectivamente, la clave está en el factor tiempo, porque, otros estudios muestran que, además de tardar más en acceder a la permanencia (*tenure*), las mujeres son más proclives a abandonar la ciencia y la academia antes de que esto ocurra (Goulden et al., 2011).

Además de estas diferencias previas de carácter estructural, la causa más frecuente en el análisis de las diferencias por género en la consecución de proyectos tiene que ver con diferencias en los méritos, y dentro de éstos, en la productividad científica. Esta literatura es muy extensa. La afirmación empírica tradicional ha sido que las mujeres publican menos que los hombres y que sus trabajos tienen un impacto menor (Cole y Zuckerman, 1984; Long, 1992; Sandström y van den Besselaar, 2016, entre otros). Otras investigaciones apuntan a un cierre progresivo de dicha brecha (Xie y Shauman, 1998; Thelwall, 2018) y al hecho de que, en algunas instituciones, la productividad aumenta con el rango tanto para hombres como para mujeres (Mauleón et al., 2008). El problema principal de la mayoría de estudios que analizan la relación entre género y productividad es que no precisan los mecanismos causales.

Las explicaciones de la menor productividad de las mujeres pueden clasificarse de modo muy amplio en dos categorías relacionadas con lo que Sonnert y Holton (1995) denominaron el modelo de la diferencia y el modelo del déficit. El primero sostiene que las mujeres se comportan de modo diferente porque tienen motivaciones distintas y distinto nivel de compromiso con la carrera científica; por el contrario, el modelo del déficit sostiene que las mujeres tienen las mismas aspiraciones y objetivos que los hombres pero que reciben un trato diferente; así, su menor productividad sería el resultado de menos oportunidades, obstáculos en la carrera, y de problemas para la obtención de recursos y para colaborar con otros investigadores. Ambos tipos de factores son compatibles y pueden reforzarse entre sí (Mairesse y Pezoni, 2015). La productividad científica individual y la financiación tienen una relación circular y acumulativa.

Por último, es importante señalar un problema metodológico que afecta a mucha de la evidencia empírica sobre la menor productividad científica de las mujeres, me refiero al abandono de la carrera. Muchos de los trabajos en este campo utilizan muestras que únicamente incluyen individuos activos en la carrera científica y académica, incurriendo en lo que estadísticamente se conoce como censura de datos por la derecha. Preston (2004) ya señaló importancia de estudiar cohortes completas y no solo a las científicas que permanecían en la academia.

3. PARTICIPACIÓN EN LAS CONVOCATORIAS: PREFERENCIAS FRENTE A EXPECTATIVAS

Como ya se ha mencionado, con frecuencia, el debate sobre las diferencias de financiación por género se centra en las disparidades en las tasas de éxito en las convocatorias. Sin embargo, para poder analizar correctamente la cuestión del éxito, hay que entender previamente la decisión de presentarse o no. Que las mujeres se presentan menos es un hecho, y lo es incluso en campos científicos donde hay paridad de género (Ley y Hamilton, 2008); es decir, las tasas de solicitud no se corresponden proporcionalmente con el conjunto potencial de solicitantes (Comisión Europea, 2009). Muchos son los factores que influyen; algunos son estructurales, y tienen que ver con la segregación ocupacional previa; en otras palabras, las mujeres están menos representadas en aquellas posiciones o categorías desde las que es más probable (o incluso posible) presentarse; pero las variables familiares también importan (Blake y La Valle, 2000).

Para estudiar las diferencias en participación, Stephan y El-Ganainy (2007) proponen distinguir entre explicaciones basadas en el contexto, la mayoría estructurales, de aquellas basadas en factores que afectan por una parte a la oferta (actitudes hacia la competición y el riesgo, o las preferencias sobre conciliación de vida laboral y familiar), y por otra a la demanda (papel de las redes de colaboración, preferencias de evaluadores o empleadores, entre otros).

Entre los factores estructurales más estrechamente relacionados con el diseño de los programas de financiación de la investigación se encuentran los criterios de elegibilidad. Por ejemplo, requisitos asociados al tipo de contrato o a la categoría profesional pueden producir desventajas para las mujeres a la hora de presentarse dado que, en muchos países, éstas se encuentran sobre-representadas en la contratación temporal, a tiempo parcial o en categorías de menor rango. En ese sentido, un hallazgo interesante de una

encuesta llevada a cabo en el Reino Unido (Blake y La Valle, 2000) era que las investigadoras tenían más probabilidad que los investigadores de incluir en el presupuesto de los proyectos su propio salario, lo que sugería una mayor representación de las primeras en categorías no permanentes. En suma, una parte de las diferencias de género en las tasas de solicitud está arraigada en las prácticas de empleo de las instituciones (Comisión Europea, 2009).

Entre los factores relacionados con la oferta existe un debate, en especial en economía, acerca de si las mujeres tienen más aversión al riesgo y actitudes más desfavorables a la competición que los hombres. La evidencia, sin embargo, dista de ser concluyente, y algunas revisiones críticas de la literatura han identificado importantes sesgos metodológicos en la mayoría de los trabajos (Nelson, 2014), y ponen en cuestión la existencia de diferencias intrínsecas, señalando que conductas que pueden parecer aversión al riesgo son en realidad respuestas a incentivos y recompensas diferentes (Fernández-Mateo y Kaplan, 2018). Estos mismos autores, además, advierten sobre la confusión entre efectos de oferta y demanda, y sobre la conveniencia de preguntarse si son las mujeres las que eligen no aspirar a las posiciones más altas de la jerarquía o a trabajos en los segmentos mejor pagados, o si, por el contrario, ciertas posiciones o trabajos no resultan atractivos para las mujeres debido a experiencias pasadas de fracaso en la contratación o en la promoción.

4. LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN

4.1. Qué y cómo se evalúa

Cuando hablamos de evaluación de la investigación y de los investigadores, una distinción interesante es aquella entre mérito y valor (Antal et al., 2015). Lincoln y Guba (1980) argumentan que mientras que el mérito es intrínseco al individuo y puede evaluarse con relación a una serie de criterios previamente acordados, el valor es extrínseco y para determinarlo hay que confrontar la aportación del individuo con una serie de requerimientos externos. En las organizaciones de investigación, el ejemplo paradigmático de evaluación en la que se estiman no solo la calidad y el mérito sino también el valor del candidato para el centro o el departamento, es aquella que regula el acceso a puestos permanentes. Las agencias de financiación, por lo general, ponen el énfasis en los méritos, pero cuando evalúan el ajuste entre un proyecto o un individuo y la institución de acogida, están considerando aspectos de valor.

Como se dijo en la introducción, cualquier análisis serio sobre la existencia de sesgos de género en la evaluación debe tener en cuenta los méritos. En un estudio ya clásico de los años 90, Wennerås y Wold (1997) analizaron el proceso de evaluación por pares del Consejo de Investigación de Medicina sueco para la concesión de becas postdoctorales y mostraron que la meritocracia no era el estándar; por el contrario, las relaciones sociales entre candidatos y miembros de los paneles jugaba un papel significativo, y a la vez, las mujeres necesitaban más del doble de publicaciones que los hombres para obtener puntuaciones similares. Una reproducción del estudio diez años después confirmó el papel de la proximidad institucional pero no el sesgo de género (Sandström y Hällsten, 2008). Este ejemplo ilustra el problema principal de la investigación en este campo: mientras que unos estudios muestran hallazgos en favor de la existencia de sesgos, otros no; además, la magnitud de los efectos varía sustancialmente de un estudio a otro.

Otro tema relevante es si los propios instrumentos de medida de los méritos pueden introducir sesgos en la evaluación. Los que abogan por el uso de criterios bibliométricos alegan que estas métricas son neutrales con respecto al género. Otros, más críticos, sostienen que la bibliometría, cuando se usa a para evaluar individuos y no instituciones, puede contribuir a perpetuar desigualdades previas, y que, en cualquier caso, los indicadores bibliométricos son *proxies* del mérito, a veces descontextualizados (Nielsen, 2018). Un ejemplo muy citado es del índice h, que está sesgado hacia los investigadores que publican en sub-campos con altas tasas de citación, que se correlaciona con el número de publicaciones y por lo tanto con la edad académica, y además privilegia la publicación con múltiples coautores, algo que coloca en desventaja a las mujeres (Abramo et al., 2013). Aquí de nuevo hay que reconocer que la evidencia no es concluyente y hay resultados en un sentido y en otro; en un estudio sobre la agencia italiana de evaluación de universidades e institutos de investigación, Jappelli et al. (2017), si bien hallaron diferencias significativas por género, no encontraron que el análisis bibliométrico como método de evaluación perjudicara a las mujeres comparado con la evaluación por pares, sino al contrario.

Un área muy prometedora en el campo de la evaluación de la investigación es el análisis lingüístico de los informes de los evaluadores. En un trabajo reciente sobre informes de evaluación de solicitudes de

renovación de proyectos del NIH (*National Institute of Health*), Magua et al. (2017) mostraban que mientras los investigadores eran descritos como «líderes» o «pioneros» en su campo, con una investigación «altamente innovadora» y «altamente significativa», las investigadoras eran caracterizadas como «expertas» en su campo y parte de «entornos de investigación excelentes». Aunque es sabido que la formalización de los criterios de evaluación y de los procedimientos afectan a la calidad y a la transparencia de los procesos de revisión, algunos autores han alertado sobre la necesidad de que las categorías de los dictámenes eviten cierto tipo de carga semántica y limiten el margen interpretativo de los revisores; este suele ser el caso de categorías del tipo «aceptable» (en inglés *good enough*).

No solo las palabras, también los números pueden tener una carga simbólica. Las calificaciones cuantitativas son ubicuas en las organizaciones modernas y el tipo de escalas de calificación puede tener efectos. Un experimento reciente llevado a cabo por Rivera y Tilcsik (2019) en una universidad norteamericana, revela que el uso de escalas de 1 a 6 para evaluar la calidad docente, favorece a las profesoras más que el uso de escalas de 1 a 10; los autores sugieren que el número de puntos en una escala importa en la medida en que los estereotipos de brillantez están asociados al significado cultural de ciertos números.

Las condiciones organizativas también importan. En una revisión de hace unos años, Heilman (2001) identificó cuatro tipos de factores organizativos que perjudicaban la evaluación del desempeño de las mujeres. En primer lugar, la ambigüedad en los criterios de evaluación: cuanto más vagos y genéricos, mayor facilidad para que la información pueda presentarse de modo que encaje con ideas preconcebidas; en segundo lugar, la falta de estructura en los procesos de evaluación y toma de decisiones; en tercer lugar, la ambigüedad con respecto al origen de los resultados: hay factores organizativos que diluyen la contribución de los individuos a trabajos colectivos; por ejemplo, poner demasiado énfasis en los equipos puede tener consecuencias negativas si el trabajo en grupo favorece atribuciones colectivas del mérito que limitan la visibilidad de las contribuciones individuales; en cuarto lugar, la ambigüedad acerca de las causas de los logros anteriores; en este sentido, la discriminación positiva o el establecimiento de cuotas pueden tener efectos no deseados relacionados con la percepción de haber tenido un trato favorable a lo largo de la carrera (Kravitz y Platania, 1993). Van den Brink y Stobbe (2014) afirman que conviene re-conceptualizar este dilema organizativo como una paradoja en la que la «ayuda» (su percepción) se convierte en una dificultad.

4.2. Quién evalúa y quién decide

El modo predominante de evaluación de la investigación para su financiación es la evaluación por pares, *peer review*, que puede tener lugar o no en el contexto de paneles o comités. A pesar de haber recibido críticas relativas a su fiabilidad, equidad y valor predictivo (Bornman, 2011), este método sigue siendo el estándar general en las agencias de financiación (Chubin y Hackett, 1990).

Los paneles de evaluación son un entorno social y como tal, sujeto a dinámicas complejas. Desde el punto de vista empírico, la importancia de estudiar las características de los evaluadores radica en los efectos de interacción. No solo los atributos de los evaluados sino también los de los evaluadores pueden dar lugar a sesgos y por ello es relevante incluirlos en los análisis. De hecho, las características de los evaluadores y las dinámicas dentro de los paneles (género tanto del evaluador como del evaluado, conflicto de interés, presión para la conformidad y el acuerdo, etc.) importan en tal grado que pueden cambiar la calificación de un proyecto de financiable a no financiable (Tamblyn et al., 2018).

En el sistema científico, la revisión por pares cumple la función de «guardián» o de filtro de entrada. Se ha discutido mucho sobre el impacto de la presencia de mujeres (o más bien de más mujeres) en los paneles de evaluación y selección. Una composición más equilibrada podría implicar una mayor conciencia de género y más atención a los sesgos implícitos (Van den Brink et al., 2006), pero la evidencia sobre las prácticas y dinámicas de los paneles de evaluación de agencias de financiación es muy limitada. En comparación, hay muchos más trabajos sobre comités de selección y promoción académica, que, en general, muestran unas tasas de éxito menores para las mujeres (Van den Brink, 2010); de ellos se pueden extraer algunas conclusiones de interés, entre ellas, la más importante es que a veces se confunde el efecto del género de los evaluadores con el efecto de las redes o conexiones sociales o institucionales, que suelen operar en favor de los hombres, por la menor densidad de las redes de las mujeres (Checchi et al., 2019). Este tipo de interacciones puede ser la causa que subyace a la falta de acuerdo respecto a si realmente la presencia de mujeres en los comités de evaluación tiene un impacto positivo en las tasas de éxito femeninas (Bagues et al., 2017).

Una de las fuentes principales de sesgo de género en las evaluaciones son los estereotipos. Los estereotipos pueden considerarse un «atajo» cognitivo, por el cual es más probable que los individuos con-

sideren más fiable y veraz la información que se ajusta a sus expectativas estereotipadas que las que no (Ellemers, 2018). La distinción entre estereotipos descriptivos y normativos es interesante. Según Heilman (2012) los primeros consisten en unas expectativas menores con respecto al desempeño de las mujeres, que derivan de la percepción de que hay un desajuste entre las características de las mujeres y los atributos que se suponen necesarios para el éxito. Desde el punto de vista de las políticas, lo importante es que este tipo de percepciones pueden cambiar con la información adecuada. No ocurre lo mismo con los estereotipos normativos o prescriptivos, que son ideas preconcebidas sobre cómo «deberían» ser las mujeres.

La mayor parte de la evidencia disponible en el tema de los estereotipos es de tipo experimental, y lo cierto es que, en su mayoría, no encuentra diferencias entre hombres y mujeres: tener estereotipos de género parece algo transversal (Moss-Racusin et al., 2012). No obstante, hay que tener cierta cautela con esta metodología porque los experimentos en esta área suelen ser muy específicos en cuanto al contexto, y, por tanto, poco generalizables. Entre las explicaciones teóricas que intentan dar cuenta de la activación de estereotipos en los procesos de evaluación está la denominada «teoría de la congruencia de roles» (Knobloch-Westervick y Glynn, 2013), de acuerdo a la cual, las creencias sobre los científicos y los hombres se parecen, mientras que las creencias sobre los científicos y las mujeres no; esta incongruencia afectaría negativamente a la evaluación de las mujeres en entornos científicos.

Una comparación incluso general de la literatura que afirma que existen sesgos de género en la evaluación de la investigación, frente a la que sostiene que dicho fenómeno es limitado y/o es cada vez menor, muestra claramente que la primera es mayoritaria. Esta constatación no es óbice para que desde la investigación haya que estar muy atentos a las explicaciones rivales que compiten con el sesgo a la hora de dar cuenta de las diferencias de resultados por género, y no inferir procesos desde los resultados solo a partir de datos referidos a las distribuciones.

En 2007, Ceci y Williams (2007) publicaron una revisión controvertida de la evidencia empírica disponible hasta entonces acerca de la existencia de sesgos de género en la evaluación de proyectos, de artículos y en la contratación académica, que servía de base a la mayoría de las políticas al respecto. Se trata de una revisión bastante amplia de más de dos décadas de datos (fundamentalmente de Estados Unidos), y a partir de la cual concluían que gran parte de la evidencia ya no era válida. A pesar de la controversia, una conclusión interesante era que las disparidades de género en los resultados resultan de una desigualdad de recursos que derivan de elecciones, libres o constreñidas, y que es a esas elecciones, y a que estén mejor informadas a través de la educación, donde hay que dirigir las intervenciones políticas y los recursos.

La idea de que las desigualdades de género en las carreras científicas se explican por las diferencias en los méritos y por las elecciones educativas y profesionales previas tiene su atractivo analítico, pero resiste mal la confrontación con el hecho de que cuanto más subimos en la jerarquía académica, más difícil es distinguir el mérito y las decisiones de carrera de otros factores que impiden el avance de las mujeres. En un artículo reciente, Treviño et al. (2018) analizan un caso interesante, el de las cátedras distinguidas (*named professorships*), un tipo de nombramiento que implica una distinción honorífica y un complemento salarial, en el área de economía de la empresa de las universidades americanas. Sus hallazgos revelan que, tras controlar por el mérito y otros factores relevantes, el nombramiento de mujeres para estas cátedras era menos probable que el de los hombres; las mujeres, cuando accedían, lo hacían con mayores méritos relativos y, además, el efecto adverso del género se acentuaba si el candidato finalmente elegido era interno a la propia universidad.

La causa más probable de la heterogeneidad en la literatura sobre la existencia de sesgos y sus causas radica en la falta de definiciones comunes, muestras, métodos, etc. Y existe un riesgo cierto de que la falta de validez y/o fiabilidad lleve a algunos a poner en duda o incluso a negar todo el fenómeno en su conjunto, cuando la realidad es que diferentes estudios se centran en diferentes situaciones y contextos. No obstante, es importante no equiparar las críticas a estudios poco rigurosos o convincentes sobre la existencia de sesgos de género, con la negación de la existencia de desigualdades. Como ya he insistido, se trata de procesos distintos.

5. EL IMPACTO DE LA FINANCIACIÓN EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN LAS CARRERAS

No es posible hablar del impacto de la financiación y los proyectos en las carreras de modo general. El avance en las carreras científicas está fuertemente afectado por el contexto institucional y organizativo, y no todas las organizaciones otorgan el mismo valor a la capacidad de obtener financiación para la investigación.

El modelo de financiación de la investigación predominante a nivel nacional también importa. Con todo, parece evidente que la financiación competitiva de proyectos es cada vez más importante para las carreras, y se usa cada vez más como indicador de calidad tanto a nivel individual como institucional. Algunos tipos de becas, proyectos y subvenciones han adquirido incluso un valor reputacional que va más allá del económico.

Hay muchos más trabajos sobre el impacto de la financiación en la productividad científica que en las carreras. La razón más obvia es que existen métricas al uso que facilitan lo primero, mientras que la investigación sobre trayectorias requiere de estudios mucho más complejos y costosos. En general, los estudios bibliométricos revelan efectos positivos, aunque con frecuencia presentan limitaciones metodológicas derivadas de la falta de grupos de control equivalentes (aquellos que no obtuvieron financiación o que se quedaron justo en el umbral), o de la falta de estudios longitudinales que puedan servir de contrafactual. Algunos estudios muestran que, en términos de productividad, las diferencias entre los financiados y los que no lo fueron no son significativas (Bornmann et al., 2008; Van den Beesselaar y Leydesdorff, 2009) aunque hay que señalar que estos estudios utilizan muestras de individuos que llegaron hasta las fases finales del proceso de selección, es decir, investigadores de alta calidad, en cualquier caso. Cuando las tasas de éxito son muy bajas (programas altamente competitivos) puede que este tipo de evaluación de impacto no sea muy pertinente.

Estudiar la productividad posterior de los investigadores que obtienen financiación sirve como una suerte de control de calidad del proceso de evaluación. Es lo que se conoce como validez predictiva de la selección. No obstante, inferir una evaluación de calidad a partir de la productividad posterior de los financiados adolece de problemas de circularidad, por la imposibilidad de descartar que el aumento de las publicaciones de los que tuvieron éxito en la convocatoria se deba precisamente a la financiación, y no tanto a su calidad previa. Hay que ser por tanto cauteloso con el tema de la atribución causal y la endogeneidad, y, cuando se hace evaluación de impacto, contar con los grupos de control adecuados.

Por otra parte, existe el problema añadido de las muchas variables que concurren en la explicación de la producción científica: edad académica, género, rango, redes de colaboración, institución, localización geográfica, entre otras. En un trabajo reciente sobre una cohorte de investigadores financiados por el ERC (*European Research Council*) a través de *starting* y *advanced grants* en el área de ciencias de la vida, Pina et al. (2019) muestran que el género no influye en las diferencias de productividad antes y después de la financiación, aunque los hombres con *starting grants* tienen más publicaciones tanto antes como después; por otra parte, parece que el momento de la carrera en la que se obtiene la financiación también influye, ya que el aumento de la productividad es mayor en los beneficiarios de *starting grants* que en los *advanced*; un último hallazgo interesante es que los beneficiarios de *starting grants* que trabajan en países con menos desarrollo científico tienen menos publicaciones y redes de colaboración menos densas, y que esta variable de localización influye más que el género. Como ya se ha señalado, un problema metodológico en este tipo de estudios es que, al analizar sólo individuos que sí obtuvieron la financiación con un tipo de diseño de «antes y después», no se cuenta con grupos de control.

La evidencia del impacto de los proyectos y becas de investigación en las carreras es limitada, aunque en general, muestra efectos positivos. Un estudio de la Comisión Europea sobre los becarios del programa Marie Curie, que utilizaba un grupo de control, revelaba que los beneficiarios de estas becas habían obtenido un puesto académico permanente y lideraban equipos con más frecuencia, y que estas ayudas tenían un impacto positivo en la reducción de la brecha de género en cuanto a las probabilidades de acceder a la titularidad o a la cátedra, el número de publicaciones y el acceso posterior a financiación internacional (Comisión Europea, 2014). En este caso, el problema metodológico principal es la dificultad de analizar a los individuos que abandonan la carrera, y entre los cuales hay razones para pensar hay más mujeres que hombres. Esto es especialmente importante en tiempos de crisis (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2016), cuando la presión académica competitiva se hace mayor y puede provocar efectos negativos en las oportunidades de las mujeres.

6. ALGUNOS EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE LAS AGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En primer lugar, hay que distinguir entre políticas que inciden en el lado de la oferta, es decir las que intentan aumentar por ejemplo el número de mujeres que se presentan a las convocatorias (programas de mentores, formación), o en el de la demanda (las que intentan incidir en las organizaciones, su transparencia, la formalización de criterios que reduzcan los sesgos y la discriminación, la formación de evaluadores

etc.). Es importante identificar con precisión si el problema que se quiere abordar desde la política es de un tipo u otro, ya que a veces el diagnóstico los confunde.

Algunos trabajos llaman a cierta cautela a la hora de confiar demasiado en el impacto de la formación de evaluadores, intervenciones destinadas a que los evaluadores tomen conciencia de las propias actitudes discriminatorias, sobre el cambio de esas actitudes; es posible, incluso, que mostrar evidencia sobre la existencia de sesgos genere tanto resultados positivos como reacciones justificativas (Moss-Racussin et al., 2015).

Hay trabajos muy interesantes desde la economía que señalan la necesidad de identificar la fuente de la discriminación, y distinguir entre aquella que se basa en creencias y la que se basa en preferencias. Con diseños experimentales, hay autores que han mostrado como, cuando las creencias iniciales de los evaluadores favorecen a los hombres, las mujeres necesitan demostrar más para ser evaluadas igual; este tipo de discriminación puede mitigarse con información adicional sobre la calidad de las candidatas que desmonte esas creencias o prejuicios; por el contrario, si la causa de la discriminación es una preferencia negativa, hacer más visible la calidad de las mujeres no tiene efectos (Bohren et al., 2019). Siendo más optimistas y a la vez más realistas, centrarse en crear estructuras institucionales y normas puede ser mejor que intentar cambiar a los individuos.

Los motivos de las personas son difíciles de investigar y de demostrar; las políticas pueden ser más eficaces si se centran en otro tipo de mecanismos, de carácter normativo y organizativo, de procedimiento, etc. La literatura nos señala algunas formas de reducir el sesgo de género derivado de la activación de estereotipos. La primera es evitar la formación de expectativas negativas a través de factores de contexto: la representación proporcional de las mujeres es uno de esos factores contextuales; el género se visibiliza si hay un grupo minoritario, y existe evidencia que muestra que, si se aumenta la proporción de mujeres en el conjunto de solicitantes, la evaluación de las mismas también mejora (Sackett et al., 1991). La segunda es reducir la ambigüedad en el proceso de evaluación proporcionando a los evaluadores la mayor y mejor información posible de los candidatos de manera que se reduzca la tendencia a «rellenar» huecos de información con ideas preconcebidas; para ello, es imprescindible que los criterios de evaluación sean claros y concretos, y puedan aplicarse de manera idéntica con independencia de a quien se esté evaluando (Heilman, 2012); esto incluye reglas claras para la atribución del mérito individual en el trabajo de grupo. Por último, las organizaciones pueden aumentar los incentivos de los evaluadores para ser justos a través de mecanismos de rendición de cuentas (Reskin, 2003).

También es común distinguir entre políticas que se orientan a los procesos de solicitud o evaluación, y políticas que se orientan directamente al resultado de las convocatorias. Este es un tema complejo porque, aunque la mayoría de las políticas públicas son del primer tipo, a veces, el discurso político y académico que suele acompañar los diagnósticos y las soluciones contienen referencias a lo segundo. Cuando las políticas tienen como objetivo directamente los resultados, existe un riesgo de discriminación inversa y de señalización adversa.

Otro tipo de políticas son las que se centran en el diseño y contenido de las convocatorias. Aquí, hay algunos ejemplos de diseños interesantes centrados en que el lenguaje con el que se describen los perfiles de los candidatos que se buscan sea lo más neutro posible. Rasgos tradicionalmente asociados a lo masculino que pueden cambiarse por otros más neutrales son: «potencial para el liderazgo» por «potencial para contribuir significativamente», «importancia» por «influencia», «innovación» por «originalidad», y «creatividad» por «inventiva» (Escobar Álvarez et al., 2019). Otro ejemplo interesante es incluir en las guías para la redacción de cartas de referencia, la recomendación de que se dichas cartas se centren en los méritos de los candidatos y se eviten referencias a circunstancias personales como el género, la edad, o a capacidades y roles ajenos al mundo profesional.

La evaluación ciega, en el sentido de no conocer la identidad y otros atributos del sujeto evaluado, ha sido el estándar tradicional en la evaluación de artículos de investigación para su publicación. Solo recientemente se ha empezado a experimentar con este tipo de enfoque en otros tipos de evaluaciones y los resultados son variados. Mientras que algunos estudios muestran que el anonimización sí reduce sesgos relacionados con características personales del evaluado como el género, la proximidad social, o la conformidad intelectual con el evaluador (Goldin y Rouse, 2000), otros, como el estudio de Kolev et al. (2019) sobre la evaluación de proyectos innovadores de la Fundación Gates, señalan que, a pesar de la evaluación ciega, los proyectos presentados por mujeres reciben menores puntuaciones. Curiosamente, en este último estudio, cuando se controla por una serie de medidas relativas al lenguaje de los títulos y las descripciones de los proyectos (palabras genéricas *versus* específicas), las diferencias desaparecen, lo que sugiere que, en ese caso, la brecha en las puntuaciones tiene que ver con diferencias en el estilo de comunicación.

Los dos tipos de políticas más comunes relativas al diseño de las convocatorias y al proceso de evaluación están sujetas a cierta controversia. Las primeras son las denominadas en inglés *clock stopping policies*, son aquellas que amplían los plazos a considerar para los solicitantes que han tenido hijos. La evidencia

ha demostrado que cuando estas políticas se aplican tanto a hombres como a mujeres, las brechas de solicitudes no se reducen, y que, cuando se aplican a plazos para solicitar la *tenure* en sistemas como el estadounidense, las diferencias por género pueden incluso aumentar (Antecol et al., 2018). Estos resultados ponen de manifiesto que este tipo de políticas neutrales no tienen en cuenta adecuadamente la realidad de las pérdidas de productividad asociadas la maternidad y la paternidad por separado.

Las segundas son las cuotas de género en la composición de los comités de evaluación y selección. Aunque en algunos países estas cuotas son obligatorias, la evidencia sobre sus efectos es diversa y en general no es concluyente. La Comisión Europea se comprometió a alcanzar un 40% de mujeres en las estructuras de asesoramiento de Horizonte 2020; sin embargo, algunas estadísticas ponen en duda su eficacia; por ejemplo, con datos agregados para 2008-2012, el *European Research Council* (ERC) no encontró correlación entre el número de mujeres en los paneles de evaluación y las tasas de éxito de las solicitantes (Vernos, 2013). Tampoco hay que subestimar la sobrecarga de trabajo de evaluación que la implementación de las cuotas puede suponer para las investigadoras, en especial en áreas donde están poco representadas, y que puede ir en detrimento del propio trabajo de investigación.

7. REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL

Uno de mis objetivos en este artículo ha sido subrayar el hecho de algunas de las dinámicas que llevan a que las mujeres se presenten menos y obtengan menos proyectos de investigación son estructurales. Muchas de las diferencias entre hombres y mujeres a la hora de participar en las convocatorias tienen su origen en las prácticas de empleo de universidades y centros de investigación. Aunque tenga un componente derivado de la secuencia de desarrollo, la baja representación de las mujeres en las categorías académicas superiores es un problema que persiste en muchos países; la opacidad y discrecionalidad de los procesos de toma de decisiones a nivel local es otra traba para la implementación de políticas. Para algunos, la introducción de sistemas de habilitación y acreditación basados en indicadores bibliométricos ayuda a la transparencia (Marini y Meschitti, 2018).

Para otros, la evaluación basada en la revisión por pares tiene tantas limitaciones que sería mejor utilizar un sistema de lotería como mecanismo de asignación de la financiación para la investigación, una vez cumplidos unos niveles estándares de calidad (Roumbanis, 2019) y a la vez incrementaría la diversidad epistemológica, la equidad y la imparcialidad. No existe por el momento evidencia a favor ni en contra; lo que sin duda genera esta idea es una especie de derrota moral vinculada a dar por perdida la posibilidad de cambiar las organizaciones y las instituciones.

Desde una perspectiva más positiva, Steward y Valiant (2018) han esbozado algunos principios generales para crear estructuras favorecedoras del cambio. En primer lugar, la necesidad de centrarse en las políticas y en las prácticas; para estos autores, puede que la formación de evaluadores y el cambio de actitudes estén sobrevaloradas en comparación con el diseño de reglas y procedimientos que hagan difíciles conductas discriminatorias. En segundo lugar, la conveniencia de basar las políticas en el conocimiento experto y en la evidencia de lo que funciona y de lo que no. En tercer lugar, aunque sin duda hay casos de buenas prácticas de los que aprender, las políticas no pueden importarse sin más de otros contextos esperando que tendrán el mismo impacto; saber que una política ha funcionado en alguna parte es tan importante como preguntarse si funcionará aquí (Cartwright y Hardie, 2012). Por último, el principio de «cambia lo que puedas donde puedas» es una llamada al pragmatismo y un reconocimiento de que las organizaciones rara vez cambian de manera radical sino incremental y que, un poco de cambio, en la medida en que ponga en marcha un proceso, es mejor que la ausencia de cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramo, G., D'Angelo, C. A. y Murgia, G. (2013). Gender differences in research collaboration. *Journal of Informetrics*, 7(4), 811-822. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2013.07.002>
- Agencia Estatal de Investigación – AEI (2020). Proyectos de I+D de «Generación de Conocimiento». Proyectos de I+D+i «Retos Investigación». Convocatorias 2018. [informe de análisis]. https://www.ciencia.gob.es/portal/site/MI-CINN/menuitem.791459a43fdf738d70fd325001432ea0/?vgnnextoid=1c85ed0682835610VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=ede586fd6c544610VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextfmt=formato2&id3=b257eacaf341f610VgnVCM1000001d04140a_____

- Agencia Estatal de Investigación (2021). Programa Ramón y Cajal para la contratación de investigadores de trayectoria destacada 2018/2019. Análisis [informe]. https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/AEI/ficheros/Informe_Programa_Ramon_y_Cajal_convocatorias_2018_19.pdf
- Antal, A. B., Hutter, M. y Stark, D. (2015). *Moments of Valuation: Exploring Sites of Dissonance*. Oxford University Press.
- Antecol, H., Bedard, K. y Stearns, J. (2018). Equal but Inequitable: Who Benefits from Gender-Neutral Tenure Clock Stopping Policies? *American Economic Review*, 108(9), 2.420-2.441. <https://doi.org/10.1257/aer.20160613>
- Bagues, M., Sylos-Labini, M. y Zinovyeva, N. (2017). Does the Gender Composition of Scientific Committees Matter? *American Economic Review*, 107(4), 1.207-1.238. <https://doi.org/10.1257/aer.20151211>
- Blake, M. y La Valle, I. (2000). *Who applies for research funding? Key factors shaping funding application behaviour among women and men in British higher education institutions* [informe]. National Centre for Social Research. <https://wellcomecollection.org/works/qctj6ypv>
- Bohren, J. A., Imas, A. y Rosenberg, M. (2019). The Dynamics of Discrimination: Theory and Evidence. *American Economic Review*, 109(10), 3.395-3.436. <https://doi.org/10.1257/aer.20171829>
- Bornmann, L. (2011). Scientific peer review. *Annual Review of Information Science and Technology*, 45(1), 199-246. <https://doi.org/10.1002/aris.2011.1440450112>
- Bornmann, L., Mutz, R. y Daniel, H.-D. (2008). How to detect indications of potential sources of bias in peer review: A generalized latent variable modeling approach exemplified by a gender study. *Journal of Informetrics*, 2(4), 280-287. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2008.09.003>
- Cartwright, N. y Hardie, J. (2012). *Evidence-Based Policy: A Practical Guide to Doing It Better*. Oxford University Press.
- Ceci, S. J. y Williams, W. M. (eds.) (2007). *Why Aren't More Women in Science? Top Researchers Debate the Evidence* (1.ª ed.). American Psychological Association. <https://doi.org/10.1037/11546-000>
- Checchi, D., Cicognani, S. y Kulic, N. (2019). Gender Quotas or Girls' Networks? Evidence from an Italian Research Selection. *Work, Employment and Society*, 33(3), 462-482. <https://doi.org/10.1177/0950017018813071>
- Chubin, D. E. y Hackett, E. J. (1990). *Peerless Science: Peer Review and U. S. Science Policy. SUNY series in Science, Technology, and Society*. State University of New York Press.
- Cole, J. R. (1979). *Fair Science: Women in the Scientific Community*. The Free Press.
- Cole, J. y Zuckerman, H. (1984). The productivity puzzle: persistence and change in patterns of publication of men and women scientists. *Advances in Motivation and Achievement*, 2, 217-258.
- Cole, S. y Fiorentine, R. (1991). Discrimination against women in science: The confusion of outcome with process. En H. Zuckerman, J. R. Cole y J. T. Bruer (eds.), *The Outer Circle: Women in the Scientific Community* (pp. 205-226). Yale University Press.
- Cruz Castro, L. y Sanz Menéndez, L. (2020). *Grant Allocation Disparities from a Gender Perspective: Literature Review. Synthesis Report. GRANteD Project D.1.1*. Digital.CSIC. <https://doi.org/10.20350/digitalCSIC/10548>
- Cruz Castro, L. y Sanz Menéndez, L. (2016). The effects of the economic crisis on public research: Spanish budgetary policies and research organizations. *Technological Forecasting and Social Change*, 113, Part B, 157-167. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.08.001>
- Comisión Europea (ed.) (2009). *The gender challenge in research funding: Assessing the European national scenes* [informe]. Office for Official Publications of the European Communities. <https://www.genderportal.eu/resources/gender-challenge-research-funding-assessing-european-national-scenes>
- Comisión Europea (2014). *Marie Curie researchers and their long-term career development: A comparative study: final report* [informe]. Publications Office of the European Union. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9c2cb7d8-3773-430c-b1c0-db94ec421b01>
- Ellemers, N. (2018). Gender Stereotypes. *Annual Review of Psychology*, 69, 275-298. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-122216-011719>
- Escobar Alvarez, S. N., Jagsi, R., Abbuhl, S. B., Lee, C. J. y Myers, E. R. (2019). Promoting gender equity in grant making: what can a funder do? *The Lancet*, 393(10.171), e9-e11. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(19\)30211-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(19)30211-9)
- Fernandez-Mateo, I. y Kaplan, S. (2018). Gender and Organization Science: Introduction to a Virtual Special Issue. *Organization Science*, 29(6), 1.229-1.236. <https://doi.org/10.1287/orsc.2018.1249>
- Fortunato, S., Bergstrom, C. T., Börner, K., Evans, J. A., Helbing, D., Milojević, S., Petersen, A. M., Radicchi, F., Sinatra, R., Uzzi, B., Vespignani, A., Waltman, L., Wang, D. y Barabási, A.-L. (2018). Science of science. *Science*, 359(6.379), artículo eaao0185. <https://doi.org/10.1126/science.aao0185>
- Goldin, C. y Rouse, C. (2000). Orchestrating Impartiality: The Impact of «Blind» Auditions on Female Musicians. *American Economic Review*, 90(4), 715-741. <https://doi.org/10.1257/aer.90.4.715>
- Goulden, M., Mason, M. A. y Frasch, K. (2011). Keeping Women in the Science Pipeline. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 638(1), 141-162. <https://doi.org/10.1177/0002716211416925>
- Heilman, M. E. (2001). Description and Prescription: How Gender Stereotypes Prevent Women's Ascent Up the Organizational Ladder. *Journal of Social Issues*, 57(4), 657-674. <https://doi.org/10.1111/0022-4537.00234>
- Heilman, M. E. (2012). Gender stereotypes and workplace bias. *Research in Organizational Behavior*, 32, 113-135. <https://doi.org/10.1016/j.riob.2012.11.003>
- Jappelli, T., Nappi, C. A. y Torrini, R. (2017). Gender effects in research evaluation. *Research Policy*, 46(5), 911-924. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2017.03.002>

- Knobloch-Westerwick, S., Glynn, C. J. y Huge, M. (2013). The Matilda Effect in Science Communication: An Experiment on Gender Bias in Publication Quality Perceptions and Collaboration Interest. *Science Communication*, 35(5), 603-625. <https://doi.org/10.1177/1075547012472684>
- Kolev, J., Fuentes-Medel, Y. y Murray, F. (2019). *Is Blinded Review Enough? How Gendered Outcomes Arise Even Under Anonymous Evaluation* [NBER Working Paper Series, 25.759]. National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w25759>
- Kravitz, D. A. y Platania, J. (1993). Attitudes and beliefs about affirmative action: Effects of target and of respondent sex and ethnicity. *Journal of Applied Psychology*, 78(6), 928-938. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.78.6.928>
- Latour, B. y Woolgar, S. (1979). *Laboratory Life: The Construction of Scientific Facts* (2.ª ed.). Princeton University Press <https://doi.org/10.2307/lj.ctt32bbxc>
- Ley, T. J. y Hamilton, B. H. (2008). The Gender Gap in NIH Grant Applications. *Science*, 322(5.907), 1.472-1.474. <https://doi.org/10.1126/science.1165878>
- Lincoln, Y. S. y Guba, E. G. (1980). The Distinction Between Merit and Worth in Evaluation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 2(4), 61-71. <https://doi.org/10.2307/1163674>
- Long, J. S. (1992). Measures of Sex Differences in Scientific Productivity. *Social Forces*, 71(1), 159-178. <https://doi.org/10.2307/2579971>
- Magua, W., Zhu, X., Bhattacharya, A., Filut, A., Potvien, A., Leatherberry, R., Lee, Y.-G., Jens, M., Malikireddy, D., Carnes, M. y Kaatz, A. (2017). Are Female Applicants Disadvantaged in National Institutes of Health Peer Review? Combining Algorithmic Text Mining and Qualitative Methods to Detect Evaluative Differences in R01 Reviewers' Critiques. *Journal of Women's Health*, 26(5), 560-570. <https://doi.org/10.1089/jwh.2016.6021>
- Mairesse, J. y Pezzoni, M. (2015). Does Gender Affect Scientific Productivity? A Critical Review of the Empirical Evidence and a Panel Data Econometric Analysis for French Physicists. *Revue Économique*, 66(1), 65-113. <https://doi.org/10.3917/reco.661.0065>
- Marini, G. y Meschitti, V. (2018). The trench warfare of gender discrimination: evidence from academic promotions to full professor in Italy. *Scientometrics*, 115(2), 989-1.006. <https://doi.org/10.1007/s11192-018-2696-8>
- Mauleón, E., Bordons, M. y Oppenheim, C. (2008). The effect of gender on research staff success in life sciences in the Spanish National Research Council. *Research Evaluation*, 17(3), 213-225. <https://doi.org/10.3152/095820208X331676>
- Merton, R. K. (1942). The normative structure of science. En *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278). The University of Chicago Press.
- Moss-Racusin, C. A., Dovidio, J. F., Brescoll, V. L., Graham, M. J. y Handelsman, J. (2012). Science faculty's subtle gender biases favor male students. *Proceedings of the National Academy of Sciences – PNAS*, 109(41), 16.474-16.479. <https://doi.org/10.1073/pnas.1211286109>
- Moss-Racusin, C. A., Molenda, A. K. y Cramer, C. R. (2015). Can Evidence Impact Attitudes? Public Reactions to Evidence of Gender Bias in STEM Fields. *Psychology of Women Quarterly*, 39(2), 194-209. <https://doi.org/10.1177/0361684314565777>
- National Research Council (2010). *Gender Differences at Critical Transitions in the Careers of Science, Engineering, and Mathematics Faculty*. The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/12062>
- Nelson, J. A. (2014). The power of stereotyping and confirmation bias to overwhelm accurate assessment: the case of economics, gender, and risk aversion. *Journal of Economic Methodology*, 21(3), 211-231. <https://doi.org/10.1080/1350178X.2014.939691>
- Nielsen, M. W. (2018). Scientific Performance Assessments Through a Gender Lens: a Case Study on Evaluation and Selection Practices in Academia. *Science & Technology Studies*, 31(1), 2-30. <https://doi.org/10.23987/sts.60610>
- Pina, D. G., Barac, L., Buljan, I., Grimaldo, F. y Marušić, A. (2019). Effects of seniority, gender and geography on the bibliometric output and collaboration networks of European Research Council (ERC) grant recipients. *Plos One*, 14(2), artículo e0212286. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0212286>
- Preston, A. E. (2004). *Leaving Science: Occupational Exit from Scientific Careers* (1.ª ed.). Russell Sage Foundation. <https://www.russellsage.org/publications/leaving-science>
- Reskin, B. F. (2003). Including Mechanisms in Our Models of Ascriptive Inequality: 2002 Presidential Address. *American Sociological Review*, 68(1), 1-21. <https://doi.org/10.2307/3088900>
- Ridgeway, C. L. (2014). Why Status Matters for Inequality. *American Sociological Review*, 79(1), 1-16. <https://doi.org/10.1177/0003122413515997>
- Rip, A. (1994). The republic of science in the 1990s. *Higher Education: The International Journal of Higher Education Research*, 28(1), 3-23. <https://doi.org/10.1007/BF01383569>
- Rivera, L. A. y Tilcsik, A. (2019). Scaling Down Inequality: Rating Scales, Gender Bias, and the Architecture of Evaluation. *American Sociological Review*, 84(2), 248-274. <https://doi.org/10.1177/0003122419833601>
- Rosser, S. V. (2004). *The Science Glass Ceiling: Academic Women Scientist and the Struggle to Succeed* (1.ª ed.). Routledge.
- Roumbanis, L. (2019). Peer Review or Lottery? A Critical Analysis of Two Different Forms of Decision-making Mechanisms for Allocation of Research Grants. *Science, Technology & Human Values*, 44(6), 994-1.019. <https://doi.org/10.1177/0162243918822744>

- Sackett, P. R., DuBois, C. L. y Noe, A. W. (1991). Tokenism in performance evaluation: The effects of work group representation on male-female and White-Black differences in performance ratings. *Journal of Applied Psychology*, 76(2), 263-267. <https://doi.org/10.1037/0021-9010.76.2.263>
- Sandström, U. y Besselaar, P. V. D. (2016). Quantity and/or Quality? The Importance of Publishing Many Papers. *Plos One*, 11(11), artículo e0166149. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0166149>
- Sandström, U. y Hällsten, M. (2008). Persistent nepotism in peer-review. *Scientometrics*, 74(2), 175-189. <https://doi.org/10.1007/s11192-008-0211-3>
- Sonnert, G. y Holton, G. (1995). *Who Succeeds in Science? The Gender Dimension*. Rutgers University Press.
- Stephan, P. E. y El-Ganainy, A. (2007). The entrepreneurial puzzle: explaining the gender gap. *The Journal of Technology Transfer*, 32(5), 475-487. <https://doi.org/10.1007/s10961-007-9033-3>
- Stewart, A. J. y Valian, V. (2018). *An Inclusive Academy: Archiving Diversity and Excellence*. The MIT Press.
- Tamblyn, R., Girard, N., Qian, C. J. y Hanley, J. (2018). Assessment of potential bias in research grant peer review in Canada. *Canadian Medical Association Journal – CMAJ*, 190(16), e489-e499. <https://doi.org/10.1503/cmaj.170901>
- Thelwall, M. (2018). Do females create higher impact research? Scopus citations and Mendeley readers for articles from five countries. *Journal of Informetrics*, 12(4), 1.031-1.041. <https://doi.org/10.1016/j.joi.2018.08.005>
- Treviño, L. J., Gomez-Mejia, L. R., Balkin, D. B. y Mixon, F. G. (2018). Meritocracies or Masculinities? The Differential Allocation of Named Professorships by Gender in the Academy. *Journal of Management*, 44(3), 972-1.000. <https://doi.org/10.1177/0149206315599216>
- UMyC – Ministerio de Ciencia e Innovación (2011). *Libro blanco: situación de las mujeres en la ciencia española* (Sánchez de Madariaga, I, De la Rica Goiricelaya, S. y Dolado Lobregad, J.J. (coords.)). Unidad de Mujeres y Ciencia – UMyC. <https://www.ciencia.gob.es/stfls/MICINN/Ministerio/FICHEROS/UMYC/LibroBlanco-Interactivo.pdf>
- Van den Besselaar, P. y Leydesdorff, L. (2009). Past performance, peer review and project selection: a case study in the social and behavioral sciences. *Research Evaluation*, 18(4), 273-288. <https://doi.org/10.3152/095820209X475360>
- Van den Brink, M., Brouns, M. y Waslander, S. (2006). Does excellence have a gender? A national research study on recruitment and selection procedures for professorial appointments in The Netherlands. *Employee Relations*, 28(6), 523-539. <https://doi.org/10.1108/01425450610704470>
- Van den Brink, M. (2010). *Behind the Scenes of Science: Gender Practices in the Recruitment and Selection of Professors in the Netherlands*. Amsterdam University Press.
- Van den Brink, M. y Stobbe, L. (2014). The support paradox: Overcoming dilemmas in gender equality programs. *Scandinavian Journal of Management*, 30(2), 163-174. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2013.07.001>
- Van den Brink, M., Brouns, M. y Waslander, S. (2006). Does excellence have a gender? A national research study on recruitment and selection procedures for professorial appointments in The Netherlands. *Employee Relations*, 28(6), 523-539. <https://doi.org/10.1108/01425450610704470>
- Vernos, I. (2013). Quotas are questionable. *Nature*, 495, 39. <https://doi.org/10.1038/495039a>
- Wennerås, C. y Wold, A. (1997). Nepotism and sexism in peer-review. *Nature*, 387, 341-343. <https://doi.org/10.1038/387341a0>
- Xie, Y. y Shauman, K. A. (1998). Sex Differences in Research Productivity: New Evidence about an Old Puzzle. *American Sociological Review*, 63(6), 847-870. <https://doi.org/10.2307/2657505>
- Xie, Y. y Shauman, K. A. (2003). *Women in science: Career processes and outcomes*. Harvard University Press.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-08-2020
Aceptado: 04-01-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10855>
Páginas: 20-32

Inteligencia artificial y gobernanza de datos en las administraciones públicas: reflexiones y evidencias para su desarrollo

Artificial intelligence and data governance in public administration: reflections and evidence for its development

Miquel Salvador Serna

Universitat Pompeu Fabra (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8287-0779>

miquel.salvador@upf.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Doctor en Ciencia Política y de la Administración y Máster en Teoría Política y Social por la Universidad Pompeu Fabra, Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología y Máster en Gestión Pública por la Universidad Autònoma de Barcelona. Ha realizado estancias de investigación en el Interdisciplinary Institute of Management de la London School of Economics and Political Science y ha sido Jean Monnet Fellow en el European University Institute de la Unión Europea en Florencia. Su actividad de docencia e investigación se centra en los ámbitos de gestión de recursos humanos, capacidades institucionales, análisis y evaluación de políticas públicas, y en los procesos de transformación digital de las organizaciones públicas. Los resultados de su actividad: <https://producciocientifica.upf.edu/CawDOS?id=84701d79f5a7517b&idioma=es&tipo=activ>.

RESUMEN

El desarrollo y la integración de la Inteligencia Artificial (IA) a nivel transversal en las organizaciones del sector público, trascendiendo de iniciativas puntuales de carácter sectorial, requiere contar con nuevas capacidades. La revisión de diferentes aproximaciones que abordan esta cuestión permite destacar la importancia de los datos y, más concretamente, de su gobernanza en las administraciones públicas. Para profundizar en ello se analizan las diferentes dimensiones de la gobernanza de datos y se identifican cinco componentes para su desarrollo: la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización (incluyendo la estructura y los procesos), la gestión del talento y las competencias de los profesionales y el modelo de relaciones de la organización con su entorno. A través de la reflexión conceptual y su aplicación a un estudio de caso sobre el Ayuntamiento de Barcelona, con aportes en los diferentes componentes, se destacan aprendizajes y se formulan propuestas para cada uno de ellos. Las conclusiones permiten destacar la necesidad de contar con una estrategia integrada de refuerzo institucional que relacione los diferentes componentes de una gobernanza de datos vinculada al desarrollo de la Inteligencia Artificial en el sector público.

PALABRAS CLAVE

Inteligencia Artificial; Gobernanza de Datos; Administración Pública.

ABSTRACT

The development and integration of Artificial Intelligence (AI) at a transversal level in public sector organizations, transcending specific initiatives of a sectoral nature, requires new capabilities. The review

of different approaches that address this issue highlights the importance of data and, more specifically, its governance in public administrations. To delve into this, the different dimensions of data governance are analyzed and five components are identified for its development: strategy, data architecture and infrastructure, organization (including structure and processes), talent and professionals' competencies' management and the organization's relationship model with its environment. Through conceptual reflection and its application to a case study of the Barcelona City Council, with contributions to the different components, we can highlight learnings and formulate proposals for each of them. The conclusions address the need for an integrated institutional strengthening strategy that relates the different components of data governance linked to the development of Artificial Intelligence in the public sector.

KEYWORDS

Artificial Intelligence; Data Governance; Public Administration.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA. 2. INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) Y GOBERNANZA DE DATOS EN EL SECTOR PÚBLICO. 3. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE CASO: GOBERNANZA DE DATOS EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. 3.1. EN RELACIÓN A LA ESTRATEGIA. 3.2. EN RELACIÓN A LA ARQUITECTURA DE DATOS Y A LA INFRAESTRUCTURA. 3.3. EN RELACIÓN A LA ORGANIZACIÓN. 3.4. EN RELACIÓN A LA GESTIÓN DEL TALENTO Y LAS COMPETENCIAS. 3.5. EN RELACIÓN AL MODELO RELACIONAL. 4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

INTRODUCCIÓN¹

En el contexto de la denominada Revolución 4.0 y la irrupción de las tecnologías inteligentes (*smart technologies*) como el internet de las cosas o el blockchain, la Inteligencia Artificial (IA) se apunta como una de las innovaciones disruptivas llamadas a transformar radicalmente el comportamiento de personas y de organizaciones.

La IA ha constituido el objeto de estudio de múltiples disciplinas y que todavía no cuenta con una definición universalmente aceptada (Grosz et al., 2016). En una aproximación amplia, el concepto se asocia a sistemas de computación capaces de recabar datos e información de diferentes fuentes, pensar, aprender y actuar de acuerdo con unos objetivos vinculados a unos algoritmos. A efectos de la investigación que se presenta se ha asociado el concepto de IA al campo de la tecnología y las ciencias computacionales (aunque con aportaciones de otros campos como la biología, la neurociencia, la lingüística, la estadística, entre otros), que incluye una serie de técnicas basadas en algoritmos y máquinas (software y hardware) con capacidad para automatizar actividades, realizar operaciones análogas al aprendizaje y toma de decisiones, y evolucionar con o sin la intervención humana (Castro y New, 2016).

Las organizaciones del sector privado cuentan con una notable trayectoria en el desarrollo y configuración de soluciones basadas en IA para mejorar sus modelos de negocio y de relación con el entorno. Pero todavía no sucede lo mismo en las organizaciones del sector público. Esta demora que no deja de sorprender teniendo en cuenta que la materia prima sobre la que trabaja la IA son los datos y que precisamente las administraciones públicas son organizaciones intensivas en su recolección y gestión. Probablemente ello se deba, entre otras, a que el tipo de tratamiento que se da a este recurso de información no resulta el más apropiado para su optimización a través de la IA y el desarrollo de aplicaciones derivadas. En la medida que los datos contengan errores, sean incompletos, no estén sistematizados y no sean íntegros, bajará la calidad de la información y ello dificultará la producción de resultados fiables en base a ella.

Pero el impulso externo, como el proveniente de organismos internacionales o empresas de consultoría, además de la demanda ciudadana, están propiciando avances y generando oportunidades para incorporar la IA a la actuación de las organizaciones públicas (Informe Intel·ligència artificial: decisions automatitzades a Catalunya, 2020; Desouza, 2018). El surgimiento de soluciones vinculadas a determinados ámbitos secto-

¹ El autor agradece a los dos evaluadores anónimos y a los editores la labor de revisión que han realizado y las propuestas de mejora que han aportado, cuyo inestimable valor ha permitido mejorar y enriquecer la versión final del artículo.

riales (como salud, educación, seguridad, movilidad, entre otros) ofrecen nuevas respuestas a problemas de política pública (Nikitas et al., 2020; Qian Sun y Medaglia, 2019; Allam y Dhunny, 2019; Luckin et al., 2016). Estas respuestas sectoriales adolecen, en muchas ocasiones, de planteamientos centrados exclusivamente en su ámbito o departamento, sin generar sinergias ni apoyarse en una estrategia a nivel corporativo. Ello propicia desarrollos desiguales que en ocasiones dificultan la integración de respuestas ante problemas complejos como los que enfrenta el sector público.

Para consolidar estas iniciativas y facilitar la integración de la IA a nivel corporativo, resulta relevante abordar las dos cuestiones comentadas, la necesidad de contar con datos íntegros y adecuadamente gestionados y la incorporación de una visión integrada de su utilización para reforzar estrategias de IA a nivel corporativo. El presente artículo se propone aportar conceptos, evidencias y reflexiones en esta línea.

Para ello se revisa el debate académico sobre la IA y la gobernanza de datos, aportando una visión integrada que permite definir cinco componentes para su desarrollo: la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización, la gestión del talento y las competencias de los profesionales y el modelo de relaciones de la organización con su entorno. Además de su definición, se plantea la utilización de dichos componentes a modo de esquema analítico que permite valorar la situación de la gobernanza de datos en una organización. Para complementar la vertiente conceptual y analítica se presenta su aplicación concreta en el estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona, como aporte que permite ilustrar su potencial y ofrecer evidencias concretas de los avances realizados y retos pendientes en la vinculación de la gobernanza de datos y la IA en el sector público.

Además del aporte al debate académico, el artículo ofrece a los responsables de las organizaciones públicas una reflexión y una serie de aprendizajes a partir del estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona. La aplicación del esquema analítico propuesto permite sistematizar su revisión, destacar tanto logros como retos pendientes, y poner en valor la necesidad de contar una estrategia integrada de gobernanza de datos para el desarrollo de la IA en la administración pública.

A nivel de exposición, y siguiendo el hilo argumental expuesto, el artículo se inicia con un primer apartado en el que se presenta el diseño de la investigación y de la metodología planteada, que combina la aproximación conceptual con la definición de un esquema analítico que se aplica a un estudio de caso orientado a la acción (*action-oriented case study*). En un segundo apartado se presenta el aporte conceptual a partir de la revisión del debate académico sobre la IA y la gobernanza de datos, que culmina con la definición de los cinco componentes clave que se plantean para su desarrollo conjunto. En el tercer apartado se utiliza el esquema analítico basado en los cinco componentes para abordar el estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona, elaborado a partir de un proyecto de colaboración que permitió combinar diferentes técnicas (desde el análisis documental y de datos, realización de reuniones con un equipo de seguimiento y realización de entrevistas a informadores clave) y aportar evidencias sobre los conceptos clave que se abordan. El apartado final se dedica a la discusión y conclusiones, donde se destacan los aportes realizados a nivel conceptual y analítico y, a partir de los mismos, se argumenta la necesidad de desarrollar una estrategia integral de gobernanza de datos para sentar las nuevas capacidades que deberían facilitar el desarrollo de la IA en las organizaciones del sector público.

1. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN Y METODOLOGÍA

El objetivo del artículo es aportar reflexión y evidencias, a nivel conceptual y aplicado, sobre la relación entre la gobernanza de datos y la IA en las organizaciones del sector público.

A nivel más concreto se plantea indagar sobre cómo los componentes de gobernanza de datos resultan críticos para el desarrollo integral –más allá del sectorial– de la IA en las administraciones públicas.

Para ello se propone una primera aportación en clave de reflexión conceptual sobre la vinculación entre IA y datos, incorporando el concepto de gobernanza de datos y los componentes que se han asociado a su desarrollo, que se toman como marco analítico para realizar un análisis aplicado.

Para contrastar los aportes teóricos se plantea utilizar un estudio de caso, a partir de una investigación realizada con el Ayuntamiento de Barcelona, que permita identificar tanto aportes como retos planteados en las organizaciones públicas.

A través del estudio de caso como enfoque cualitativo se propone explorar un sistema acotado (la estrategia de gobernanza de datos impulsada por un gobierno local) mediante una detallada recopilación de datos con múltiples fuentes de información, y ofrecer una descripción analítica del objeto de estudio

(los componentes de gobernanza de datos) atendiendo a los objetivos de la investigación (la relación entre gobernanza de datos e IA para asentar bases que propicien su desarrollo integral a nivel corporativo) (Creswell, 2018).

Con dicho propósito se plantea un estudio de caso orientado a la acción (*action-oriented case study*), un enfoque cualitativo con el que se pretende obtener información detallada sobre el contexto, los condicionantes, la estrategia y los procesos relacionados con los objetivos del estudio (Yin, 2018). La apuesta por el caso orientado a la acción se considera oportuna atendiendo al modelo de colaboración realizada entre un equipo investigador del que formó parte el autor y el Ayuntamiento de Barcelona, combinando reflexión conceptual con aportes relacionados con la práctica de la gestión pública local (Hult y Lennung, 1980; Huxham y Vangen, 2003).

A nivel más concreto, el proyecto se enmarcó en una colaboración entre el equipo investigador y el Ayuntamiento de Barcelona para realizar una reflexión estratégica y unas propuestas en materia de organización y modelos de gestión, que incluyó un apartado sobre inteligencia institucional que abordaba iniciativas vinculadas a la gobernanza de datos (Ramió y Salvador, 2019). El proyecto se desarrolló entre los meses de octubre de 2017 y noviembre de 2018 y combinó análisis documental (documentación interna), análisis de datos (sobre diferentes dimensiones de gestión) y la realización de 20 reuniones de seguimiento y contraste con un equipo multidisciplinar compuesto por directivos con amplio conocimiento de la institución. El formato de estas reuniones se basó en el contraste de reflexiones conceptuales y propuestas aplicadas a diferentes ámbitos de gestión, generando un diálogo abierto con el objetivo de construir conocimiento compartido. Adicionalmente se realizaron 15 entrevistas de apoyo tanto a actores internos como externos (12 con perfiles directivos y mandos de unidades internas vinculadas a la recopilación, análisis y difusión de datos; 3 con perfiles de consultoría especializada en tecnologías y diseño de cuadros de mando). Por el tipo de contenidos y modelo de colaboración no se grabaron las reuniones ni las entrevistas, pero se recopilaron las anotaciones realizadas (notas de campo e informes de resultado) por el equipo investigador que, con posterioridad a cada sesión, realizaba un diálogo reflexivo para discutir sus interpretaciones.

La aplicación del marco analítico definido a partir de los componentes de la gobernanza de datos y su vinculación con la IA al estudio de caso permite ofrecer resultados en clave de concreción de medidas impulsadas e identificar logros y retos pendientes en su desarrollo.

Para culminar el aporte se ofrecen unas conclusiones sobre los factores clave que inciden en la configuración de una estrategia de gobernanza de datos para el desarrollo de la IA en la administración pública.

2. INTELIGENCIA ARTIFICIAL (IA) Y GOBERNANZA DE DATOS EN EL SECTOR PÚBLICO

La literatura académica sobre la IA en el sector público constituye un campo en expansión, todavía de carácter incipiente, que suele centrar la atención en el surgimiento de soluciones para transformar servicios y políticas impulsadas por las organizaciones públicas, sus potenciales y sus riesgos.

En la relación entre IA y los datos cabe destacar los aportes tanto sobre sus potencialidades como sobre los requerimientos exigidos. Por un lado, la IA permite gestionar grandes bases de datos para mejorar el trabajo de los profesionales del sector público, en especial a partir de la integración de bases de datos internas y externas, incluso si incluyen información de diferente naturaleza (datos visuales, audios, espaciales, etc.), y tanto de carácter cuantitativo como cualitativo, para generar nuevos resultados (Mehr, 2017). Por otro lado, las necesidades de datos para la IA difieren de las requeridas por la analítica de datos tradicional. Para los procesos de auto-desarrollo, la IA requiere de ingentes cantidades de datos sobre los que basar sus dinámicas de interacción y aprendizaje. Por ello también resulta importante atender al tipo de datos que se proporcionan, puesto que el aprendizaje se basará en ellos (Susar y Aquaro, 2019; Gerbert et al., 2017). En la medida que se pretenda evitar sesgos o interpretaciones erróneas, es necesario que los científicos de datos tengan claramente definidos el tipo de datos a incorporar. Además, la IA conecta los datos a los procesos de acción y de aprendizaje en la medida que por un lado los utiliza para ofrecer resultados para decidir y para actuar ante una problemática considerada, pero al mismo tiempo utiliza dichos datos y resultados para su propio proceso de aprendizaje y mejora. Por ello resulta fundamental combinar datos, tecnología y procesos para generar sistemas integrados de IA en la organización.

Por ello, y como apuntan Wirtz et al. (2019), la IA será tan inteligentes como los datos de los que aprende. En este sentido resulta fundamental que los datos sean de calidad, íntegros y, especialmente, confia-

bles. Para conseguir alinear IA y gestión de datos es necesario clarificar qué tipo de datos y evidencias son necesarias, su temporalidad y vigencia, dónde obtenerlos y como agregarlos para su adecuada utilización para generar procesos de IA (Mehr, 2017). La recopilación y agregación del tipo adecuado de datos resulta crítico para el éxito en este ámbito.

Otro reflejo de la creciente importancia otorgada a los datos es el surgimiento de una literatura académica vinculada a conceptos como el de «datificación», asociado a la digitalización y a la analítica del «big data», y que incluye las tecnologías y los procesos de trabajo a través de los cuales pueden gestionarse grandes cantidades de datos para monitorizar el comportamiento de determinadas variables (Loebbecke y Picot, 2015; Newell y Marabelli, 2015). Una línea de debate que se combina con aportes asociados tanto a la infraestructura que ha de facilitar sus procesos de obtención, almacenaje y tratamiento, como a las aplicaciones que han de permitir su gestión y su transformación, y a su utilización en los procesos de decisión y evaluación y sus consecuencias (Markus, 2017).

Aunque el concepto más extendido es el de «big data», que inicialmente se refería a aquellos datos digitales que son demasiado grandes, poco elaborados o desestructurados para ser analizados mediante técnicas convencionales de bases de datos relacionales, y que posteriormente evolucionó para incluir los procesos a través de los cuales las organizaciones obtienen valor de ellos (Guirguis, 2020; Kim et al., 2014). Una definición que, en el contexto del presente artículo, se asocia también a la acumulación de datos en repositorios, cuyo análisis mediante algoritmos propicia la toma de decisiones –sin que sea imprescindible la intervención humana–, generando procesos de transformación del trabajo, las organizaciones y la sociedad (Jones, 2019; Galliers et al., 2017).

En este contexto surge el concepto de gobernanza de los datos (*data governance*). Entre la multiplicidad de acepciones que aporta la literatura, Weber et al. (2009) y Khatri y Brown (2010) definen la gobernanza de datos en términos de marco que establece derechos y responsabilidades en la toma de decisiones sobre la gestión y el uso de datos. Otros aportes plantean entender el concepto como la confluencia de varias áreas relacionadas con los datos como los procesos para su administración, la gestión de su calidad o de su seguridad, entre otros (Begg y Cairra, 2012). Más allá de la multiplicidad de aportes, existe cierto consenso en asociar la gobernanza de datos a las ideas de: (1) poner en valor los datos como un activo de la organización que debe gestionarse, (2) establecer responsabilidades en la toma de decisiones (derechos) y las tareas asociadas (deberes) y (3) establecer pautas y normas para velar por la calidad de los datos y su uso adecuado (Otto, 2011b). El concepto plantea el establecimiento de reglas del juego para cubrir el ciclo que incluye: recopilar, depurar y ordenar los datos, analizarlos e interpretarlos, elaborar informes y su visualización, ajustarlos y mejorarlos, y operacionalizarlos e implementarlos. Siguiendo este argumento, la gobernanza de datos se asocia a los procesos organizativos que permiten especificar la asignación de responsabilidades y decisiones, alineadas con los objetivos de la organización, para impulsar un comportamiento deseable en el tratamiento de los datos como un activo de la organización (Otto, 2011a).

Planteadas en estos términos, la gobernanza de datos se asocia al ámbito organizativo, focalizándose en cuestiones como el papel asignado al área de tecnologías, la centralización o descentralización de procesos y toma de decisiones o la definición de fórmulas de trabajo que convivan y atenúen tensiones organizativas. Una acepción organizativa que se enriquece al incorporar cómo la gobernanza de datos en el sector público plantea una serie de nuevos retos. Entre éstos cabe destacar el propio reconocimiento del valor de los datos (Nielsen et al., 2019; Begg y Cairra, 2012), la vinculación de los niveles político y directivo con la gobernanza de los datos y el uso de sus resultados (Gonzalez-Zapata y Heeks, 2015), los condicionantes derivados de las cuestiones de seguridad y privacidad (Christodoulou et al. 2018), y los valores y la ética en el tratamiento y el desarrollo de soluciones basadas en los mismos (Pencheva et al., 2020).

En esta contextualización de los retos en el marco de las organizaciones del sector público deben tenerse en cuenta también como éstas suelen organizar sus datos (Jones, 2019; Kim et al., 2014). En parte como resultado del modelo burocrático que caracteriza a muchas entidades del sector, las administraciones públicas generan y recopilan grandes cantidades de datos, con diferentes finalidades y usos, con distintas tipologías y grados de estructuración, que suelen estar asociadas a diferentes departamentos que, a modo de silos, presentan importantes dificultades de integración. Por otro lado, y como se comentó anteriormente, los requerimientos de seguridad y salvaguarda de la privacidad cobran especial importancia atendiendo al contenido y naturaleza de los datos con los que operan las administraciones públicas.

Para afrontar esta multiplicidad de retos resulta fundamental atender a lo que la literatura vinculada a la IA refiere como condicionantes, requisitos o capacidades previas (o simultáneas, cuando menos). Con ello

se hace referencia a la necesidad de contar con una infraestructura de recursos y competencias, y a utilizarla para desarrollar y optimizar la gestión y uso de datos para el desarrollo de soluciones de IA en el despliegue de su actividad.

A partir de las aportaciones de la literatura al respecto (Guirguis, 2020; Desouza et al., 2020; Keding, 2020; Susar y Aquaro, 2019; Ramió, 2019 y 2018; Desouza, 2018), en el presente artículo se propone interpretar estos condicionantes en términos de componentes de la gobernanza de datos que es necesario atender para su desarrollo y vinculación con la IA. Los componentes destacados son:

1. La estrategia, referida a la definición de una orientación sobre la gestión y uso de datos para el desarrollo de la IA. Una orientación que parte de la planificación y selección de los datos necesarios atendiendo a los retos que se plantean abordar. Ello implica tanto identificar qué datos son requeridos como qué fuentes de información deben conseguirse e integrarse. La disponibilidad de datos se convierte, para muchos ámbitos de política pública, en un reto a considerar en el desarrollo de soluciones de IA. Este direccionamiento estratégico debería incluir también las reglas del juego que fijan roles y relaciones tanto internas como externas, alrededor de la cadena de valor del dato, incluyendo cuestiones vinculadas a la actualización, acceso, disponibilidad, propiedad, seguridad, privacidad, y a los usos posteriores de los resultados obtenidos con los datos.
2. La arquitectura de datos (estándares, semántica, interoperabilidad) y la infraestructura de datos (almacenamiento y gestión de datos) para facilitar el desarrollo de los algoritmos y aplicaciones asociadas a la IA. Con ello se abordan cuestiones referidas a la generación de modelos que faciliten el intercambio de datos tanto interna como externamente, al mismo tiempo que se consideran aspectos como la escalabilidad o la infraestructura en red para incrementar capacidades. En este ámbito también surgen debates como el de la internalización/externalización de determinadas infraestructuras. Aunque algunas organizaciones han apostado claramente por utilizar la nube (cloud) como recurso, en muchas administraciones públicas se sigue recurriendo a entornos locales, en aras de proteger una supuesta seguridad. Ello implica que deban planificarse los requerimientos de capacidad y de seguridad, tanto a corto como a medio y largo plazo, en especial si se incrementan exponencialmente los datos –con la incorporación de fuentes externas– y su analítica. Para dicho dimensionamiento también deben atenderse cuestiones como los datos a utilizar –como se generan y como se obtienen y procesan– o el tipo y cantidad de soluciones de IA que se plantean desarrollar.
3. La organización asociada a la gobernanza de datos, en referencia tanto a estructuras como procesos. Aquí se incluyen cuestiones como el equilibrio entre centralización y la descentralización de las diferentes actividades asociadas a la gestión y uso de datos al servicio de la IA. Aunque las propuestas pueden variar atendiendo a la realidad de cada organización, en términos generales se apunta, por ejemplo, la conveniencia de centralizar repositorios de datos y procesos de diseño y aprendizaje de soluciones, lo que incluiría los procesos de preparación de los datos para su utilización, actividades de depuración, actualización o eliminación de errores, que resultan críticos para poder contar con base sólida sobre la que construir. De forma complementaria, se suele plantear la descentralización de las acciones tanto de identificación de preguntas y datos clave como de uso y aplicación de los resultados obtenidos. Un bloque en el que también se plantean cuestiones como la integración de lógicas transversales, superando los enfoques departamentales o sectoriales, y la incorporación de la flexibilidad en procesos y dinámicas de actuación para facilitar su mejora en el nuevo contexto.
4. La gestión del talento y las competencias de los profesionales de la organización. En este ámbito se destacan los perfiles profesionales que la organización debería potenciar para acompañar el diseño, la implantación y el desarrollo de la gobernanza de datos. La incorporación de analistas de datos, científicos de datos, desarrolladores, expertos en ciberseguridad, ingenieros de redes, profesionales de los sistemas de información, se suman a la renovación de capacidades técnicas y directivas para integrar los resultados en la estrategia de la organización. Para ello resulta clave invertir en la formación y en los procesos de cambio cultural asociados al desarrollo de la cultura de datos y su vinculación con la IA en la organización, incluyendo e implicando a los colectivos que actuarán como usuarios de la misma (en procesos de gestión y toma de decisiones).
5. El modelo relacional, referido al tipo de interacción tanto con el resto de organizaciones públicas como con las del sector privado y el sector social, así como con la ciudadanía. En el desarrollo de la gobernanza de datos vinculada a la IA se destaca la configuración de ecosistemas de entidades públicas y privadas que, a través del trabajo en red y la generación de sinergias, facilitan

el avance y consolidación de transformaciones. La gestión de estas interacciones constituye otro de los componentes clave para el impulso de la gobernanza de datos en las organizaciones del sector público. En este componente destacan ideas como la posición de marca del ecosistema en su conjunto, el liderazgo en red, los procesos de intercambio (colaboración público-privada, externalización), y la generación de valor conjunto que va más allá de la mera suma de lo que aportan sus miembros individualmente.

La integración de los cinco componentes ofrece un marco analítico que permite revisar diferentes iniciativas aplicadas en el campo de la IA (actuales o planificadas), atendiendo especialmente a cómo se integra la gobernanza de datos como factor crítico para asentar las bases que faciliten su viabilidad.

3. PRESENTACIÓN Y ANÁLISIS DE CASO: GOBERNANZA DE DATOS EN EL AYUNTAMIENTO DE BARCELONA

A modo de contexto el Ayuntamiento de Barcelona constituye un referente reconocido internacionalmente en procesos de innovación y transformación digital (Ramió y Salvador, 2019), tanto en el ámbito social (Eizaguirre y Parés, 2019; Blanco et al., 2019) como en el de la promoción económica, la transformación urbana y la colaboración público-privada (Piqué et al., 2019; Acuto et al. 2018), también asociado al desarrollo de las *smart cities* (March y Ribera-Fumaz, 2018). Esta trayectoria y las interacciones entre las organizaciones públicas y privadas generaron un ecosistema urbano propicio a los procesos de innovación basados en la información y el conocimiento.

En este contexto el Ayuntamiento impulsó una serie de iniciativas y actuaciones vinculadas a la gobernanza de datos que se presentan y analizan en los siguientes sub-apartados, siguiendo el esquema analítico definido mediante los cinco componentes identificados en el apartado anterior.

3.1. En relación a la estrategia

Un reflejo de los aportes realizados en relación a este componente aparece en el propio plan de gobierno municipal donde se establecieron las «Medidas de gobierno para la digitalización abierta: *software* libre y desarrollo ágil de servicios a la Administración pública» que se plasmaron en el “Plan digital del Ayuntamiento de Barcelona 2017-2020” (<http://ajuntament.barcelona.cat/imi/ca/memories/2016/el-pla-barcelona-digital-2017-2020>). Un referente estratégico impulsado por la Comisionada de Tecnología e Innovación Digital (adscrita a la Primera Tenencia de Alcaldía) y la Comisión de Transformación Digital de Barcelona, que incluía el desarrollo de la estrategia de datos. La planificación vinculada a la estrategia Barcelona Ciudad Digital, se articulaba en tres ejes: Transformación Digital, Innovación Digital y Empoderamiento Digital (<https://ajuntament.barcelona.cat/digital/es>). El primero de ellos abordaba las cuestiones más vinculadas a los cambios internos y a la gestión de datos, incluyendo iniciativas sobre administración digital, infraestructura tecnológica urbana y el denominado «*city data commons*» (que incluía el *Big Data* para políticas públicas, el cuadro de mando municipal, o el portal de datos abiertos, entre otros).

Estos referentes explicitan una estrategia corporativa que incluye la gobernanza de datos, con un enfoque que pone el énfasis en la dimensión externa (empoderar a la ciudadanía), pero también el reconocimiento de la importancia de promover cambios internos, a nivel tecnológico, a nivel de instrumentos de apoyo al análisis (con el impulso de los cuadros de mando) y a nivel de cambio organizativo (con la creación de la Oficina Municipal de Datos, por ejemplo). Aunque estos referentes no llegaron a concretar la aproximación al gobierno del dato ni a clarificar cuestiones clave como las reglas del juego en su manejo, sí establecieron un marco que reflejaba un primer reconocimiento y fijaba las bases para el desarrollo de otros componentes clave.

3.2. En relación a la arquitectura de datos y a la infraestructura

La diversidad interna del Ayuntamiento se reflejaba también en sus dinámicas de denominación y generación de estándares para construir las bases de datos y alimentarlas. A través de la denominada Mesa de Coordinación Transversal de Datos (que se comenta más adelante) se abordaron estas cuestiones para generar normas compartidas que facilitasen el intercambio (interoperabilidad interna).

Otro rasgo de la realidad tecnológica municipal era la multiplicidad de soluciones y aplicativos asociados a la producción, gestión, análisis y difusión de datos, reflejo de las lógicas organizativas diversas. A las mismas cabe añadir el solapamiento de soluciones tecnológicas adquiridas y desarrolladas en diferentes momentos y todavía en funcionamiento. A modo de ejemplos vinculados a la gestión y análisis de datos, destacaba el uso en diferentes departamentos de la aplicación Cognos, a modo de soporte para el desarrollo de aplicaciones de *Business Intelligence* (en especial cuadros de mando de apoyo a la toma de decisiones).

En paralelo al mantenimiento de ciertas aplicaciones propietarias, también se realizó una importante apuesta por herramientas de código abierto. Un ejemplo destacado es la plataforma Sentilo (<https://connecta.bcn.cat/>) vinculada a la recopilación, consulta y gestión de datos procedente de sensores distribuidos por la ciudad. Otro ejemplo es la plataforma digital *Decidim Barcelona* (<https://www.decidim.barcelona/?locale=es>), definida como portal e infraestructura tanto para los procesos de participación promovidos por el Ayuntamiento (Plan de Actuación Municipal, desarrollo de normas, planes de urbanismo, etc.) como para aquellos puestos en marcha por la ciudadanía y las asociaciones (iniciativas populares, desarrollo comunitario, etc.).

En lo referente a las transformaciones orientadas a generar soluciones compartidas a nivel corporativo, ya en clave de gobernanza de datos, cabe destacar la iniciativa de CityOs, una plataforma tecnológica de soluciones y servicios que permite la integración rápida, eficiente y fiable de los diferentes elementos de sensorización distribuidos por la ciudad y de las diferentes bases de datos y repositorios de información procedentes de múltiples fuentes y con formatos heterogéneos (<http://ajuntament.barcelona.cat/imi/es/proyectos/cityos>). Esta solución, promovida por la Oficina Municipal de Datos con el apoyo del Instituto Municipal de Informática, fue una respuesta orientada a facilitar la gestión del conocimiento de los diferentes servicios de la ciudad de una manera horizontal (entre servicios) y vertical (hasta un centro de supervisión global). Con ella se sentaban las bases de un enfoque más integrado para facilitar el desarrollo de soluciones de IA a nivel corporativo.

3.3. En relación a la organización

Un rasgo destacado de la realidad organizativa municipal referida a la gestión de datos y producción de información y conocimiento era la pluralidad de unidades con diferentes tipologías y roles. Entre éstas destacaban: (a) las unidades dedicadas a la gestión de datos y elaboración de informes para el conjunto del Ayuntamiento, incluyendo las vinculadas a ámbitos transversales o comunes como recursos humanos o gestión económica, entre otros, (b) las unidades dedicadas a la elaboración de informes y propuestas por ámbitos temáticos de carácter sectorial (por áreas o por territorios) y (c) la unidad central de apoyo tecnológico, el Instituto Municipal de Informática de Barcelona, que también actuaba como referente para la estrategia tecnológica y de transformación digital, incluyendo entre sus funciones la gobernanza del proceso de gestión de la información (<https://ajuntament.barcelona.cat/imi/ca/memories/2017/institut-municipal-dinformatica>).

Como iniciativa destacada para transformar esta realidad organizativa se creó, en febrero de 2018, la Oficina Municipal de Datos (OMD) (<https://ajuntament.barcelona.cat/digital/es/transformacion-digital/city-data-commons/oficina-municipal-de-datos>). Como Oficina del Dato (Magro, 2020; Wiseman, 2018), a la OMD se le asignó la responsabilidad de la gestión, la calidad, la gobernanza y la explotación de los datos en propiedad o custodiados por el Ayuntamiento de Barcelona y todos sus entes asociados (públicos o privados). Adscrita orgánicamente a la Gerencia Municipal, de la nueva oficina dependían las unidades vinculadas a la producción estadística propia –Departamento de Estadística–, de análisis –Gabinete Técnico de Programación– y la vinculada a la realización de encuestas y estudios de opinión. Desde esta unidad se impulsó la estrategia corporativa en materia de gestión de datos, estableciendo parámetros transversales para facilitar los procesos de diagnóstico y toma de decisiones. Esta labor de sistematización se realizó a través de la Mesa de Coordinación Transversal de Datos, con representación de perfiles directivos y técnicos de todas las áreas del Ayuntamiento, desde donde se resolvían cuestiones críticas como el modelo de meta-información o el despliegue de repositorios compartidos a nivel corporativo.

Además de la vertiente orgánica, al valorar el componente de la organización también deben considerarse los procesos y dinámicas desplegadas en relación a la gestión y utilización de datos. En este sentido cabe destacar experiencias previas como la impulsada en el Área de Ecología, Urbanismo y Movilidad (encargada de la prestación de los servicios municipales vinculados con el espacio público y los servicios urbanos como agua, espacios verdes, residuos o energía, y la vía pública), donde se desarrolló una *Situation Room* como plataforma que para visualizar y gestionar la información del funcionamiento de la ciudad en tiempo real a través de datos de los diferentes operadores que intervenían (<https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaur>

ba/ca/serveis/la-ciutat-es-forma/resiliencia-urbana/analisi-informacio). La plataforma se basaba en datos cruzados entre todos los servicios municipales y del resto de los sistemas urbanos tanto públicos como privados, ofreciendo una cartografía y aportando conocimiento de apoyo para la toma de decisiones, tanto en el ámbito estratégico como operativo. Este ejemplo ilustra cómo los ámbitos más avanzados en la gestión de datos son aquellos que mediante sensores y otros mecanismos asociados de integración permiten una recopilación automatizada y el análisis de los mismos (movilidad, urbanismo, energía, residuos, etc.).

Pero también otros servicios que cuentan con otro tipo de recursos han impulsado sofisticados sistemas de información y de inteligencia institucional, como sería el caso de los servicios sociales (Informe *Intel·ligència artificial: decisions automatitzades a Catalunya*, 2020). Mediante una unidad de innovación, desde este ámbito se procedió a renovar la gestión de sus propios datos y a combinarlos con el *big data* de otras instituciones públicas (como la información tributaria en manos de la Administración General del Estado o los datos de las subvenciones sociales de la administración autonómica). Con esta información fueron capaces de identificar bolsas de pobreza, antes ocultas, en el seno de barrios acomodados que no eran atendidos por los servicios sociales municipales. Su utilización se extendió a cartografiar la ciudad de Barcelona, ubicando físicamente a las familias con problemáticas sociales y, de este modo, facilitar la reorganización de las redes estables y móviles de asistencia social. También desarrollaron actuaciones, a partir de la combinación de datos, para detectar fraudes en las ayudas sociales que prestaban las diferentes administraciones públicas.

A través de la Mesa de Coordinación Transversal de Datos antes citada se promovió la puesta en común de experiencias impulsadas por unidades tan diversas para facilitar tanto la puesta en valor de los datos como el desarrollo de iniciativas para impulsar su gestión y utilización en la toma de decisiones a nivel corporativo.

3.4. En relación a la gestión del talento y las competencias

A partir de un importante proceso de revisión del modelo de estructuración de su empleo público en 2018, el Ayuntamiento de Barcelona desplegó una configuración con ámbitos funcionales (como agrupación de perfiles profesionales) que incluían diversos vinculados al desarrollo de la gobernanza de datos como el de «servicios TIC», el de «archivo y documentación» y, especialmente, el de «servicios de análisis y estrategia» (https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/112075/20/relacio_llocs_de_treball_bopb.pdf). A nivel más transversal, el modelo de empleo público del Ayuntamiento incorporaba un sistema de competencias profesionales con referencias también asimilables al ámbito de los datos como las de «búsqueda de información y actualización de conocimientos», «pensamiento analítico» o «flexibilidad y apertura al cambio», entre otras (https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/105885/1/DicCom_catalotra_2012.pdf). Estas competencias se vinculaban al “Plan de formación y desarrollo 2016-2019” (<https://bcnroc.ajuntament.barcelona.cat/jspui/bitstream/11703/98671/1/Pla%20de%20formaci%C3%B3%202016-2019.pdf>) que incluía acciones para promover la capacitación en ellas, además de ámbitos de actuación de carácter transversal como la formación en «gestión colaborativa, transversal y descentralizada» o en «administración electrónica y tecnologías de la información», entre otras. Pero en todo caso no se definieron explícitamente perfiles profesionales vinculados a la gobernanza de datos ni se desarrolló una estrategia específica de desarrollo interno orientado a potenciar competencias vinculadas, y ni en las actuaciones de captación de nuevo talento ni en los procesos selectivos se priorizó particularmente este ámbito de actuación.

3.5. En relación al modelo relacional

Un rasgo de la estrategia de transformación digital y de la Barcelona Ciudad Digital era su orientación externa. También en las funciones asignadas a la Oficina Municipal de Datos (OMD) se apuntaba la integración de diversidad de fuentes de datos (y no tan solo internas). Todo ello apunta a que desde el Ayuntamiento se promovió el desarrollo de enfoques colaborativos para propiciar redes de actores tanto públicos como privados, incluyendo un rol activo de la ciudadanía. La configuración de este ecosistema puso en valor el papel de la gobernanza de datos para optimizar las sinergias en clave de valor público.

En clave de colaboración con el entorno público cabe destacar, además lo comentado de intercambio de datos para determinadas iniciativas sectoriales, la participación conjuntamente con la Generalitat de Catalunya en organismos como el *Centre of Innovation for Data tech and Artificial Intelligence* (CIDAI, <https://cidai.eu/>) o el *BigDataCoE* (Centro de Excelencia en Big Data de Barcelona (*BigDATACoE*, <https://www.bigdatabcn.com/>)).

En este entramado también surgieron fórmulas organizativas esencialmente privadas, pero en las que participaba indirectamente el Ayuntamiento, para promover actividades de producción y análisis de datos y conocimiento. Interpretadas como *boundary-spanning organisations* o BSO (Acuto et al., 2018), en el caso de Barcelona cabe destacar organismos impulsados desde la corporación municipal como el *Urban i-Lab* (<https://ajuntament.barcelona.cat/digital/es/innovacion-digital/i-lab>, para políticas de desarrollo local e innovación social) o *Escolab* (<http://escolab.bcn.cat/>, para el ámbito de la innovación, tecnología e innovación), u organismos impulsados desde la iniciativa privada –pero con presencia de la administración local– como la Fundación i2Cat (<https://www.i2cat.net/#home>) para la promoción de la innovación con un componente tecnológico o el 22@Barcelona y la asociación 22@NetworkBcn (<https://www.22network.net/associacio/>) que agrupa organizaciones del distrito tecnológico del mismo nombre.

Finalmente cabe destacar la existencia de dinámicas de intercambio de información con empresas privadas, como las referenciadas para la iniciativa de la *Situation Room* del Área de Ecología, Urbanismo y Movilidad o del ámbito de servicios sociales.

Pero la diversidad de realidades apuntada inicialmente también se daba en los procesos de relación de colaboración en materia de datos con determinados sectores y empresas, suponiendo un reto especialmente importante cuando había servicios públicos implicados en ello. En muchos casos ello implicaba procesos de intercambio de datos poco eficaces y eficientes tanto con otras administraciones públicas como con determinados proveedores del propio Ayuntamiento, planteando un límite importante para consolidar una base a partir la cual construir soluciones integradas.

4. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Tal como se apuntaba en la introducción y en el diseño de la investigación, el artículo se proponía aportar reflexión y evidencias, a nivel conceptual y aplicado, sobre la relación entre la gobernanza de datos y la IA. Mediante la revisión del debate académico sobre la relación entre ambos conceptos se ha propuesto un esquema analítico basado en cinco componentes de la gobernanza de datos que pueden contribuir al desarrollo de la IA en el sector público. La aplicación de este esquema al estudio de caso del Ayuntamiento de Barcelona ha permitido tanto destacar sus potenciales y retos pendientes como ofrecer evidencias que permiten sustentar los argumentos apuntados y las conclusiones que se exponen a continuación.

El surgimiento de iniciativas sectoriales que utilizan la IA para la mejora de los servicios y las políticas públicas ofrece una imagen del potencial de este tipo de soluciones basadas en la tecnología. Por su carácter estratégico resulta fundamental que el sector público no quede ajeno a la integración de la IA en sus dinámicas de actuación. Para ello se plantea trascender de respuestas acotadas y de carácter puntual e integrar la IA en la lógica de funcionamiento de las administraciones públicas. Pero, ¿están preparadas estas organizaciones para asumir e integrar, a nivel transversal, la IA? Para sentar las bases de dicha integración se plantean una serie de propuestas que parten de la importancia de los datos y su gestión para ello.

La revisión conceptual que se ha ofrecido permite ilustrar, a través de los diferentes tipos de aportes realizados sobre la IA en el sector público, la importancia de los datos para su desarrollo. Sin embargo, su encaje resulta diferente del habitual en la analítica tradicional. Entre las diferencias que caracterizan el nuevo contexto cabe destacar el creciente volumen y diversidad de datos, la velocidad con la que se producen y actualizan, las nuevas conexiones entre ellos, unido a la sofisticación de las opciones analíticas que ofrece nuevas potencialidades. Pero el nuevo contexto implica también nuevos riesgos como la necesidad de revisar la veracidad de los datos, su calidad, su integridad y su trazabilidad, cuestiones vinculadas especialmente a su confiabilidad, como punto de partida para la obtención de resultados y soluciones válidas para la mejora de la actuación pública.

Para la extensión y desarrollo de la IA a nivel corporativo resulta esencial contar con nuevas capacidades que aborden la gestión y uso de los datos. En este contexto se destaca el concepto de gobernanza de datos, referida al establecimiento de las reglas del juego que han de regir el ciclo vinculado a la recopilación, depuración, ordenación, análisis e interpretación de datos, para facilitar la elaboración de resultados y su posterior utilización, implementación y evaluación de cara a su mejora.

Para la configuración de una gobernanza de datos vinculada al desarrollo de la IA en el sector público se han destacado cinco componentes que cubren desde la estrategia, la arquitectura e infraestructura de datos, la organización, la gestión del talento y las competencias, y el modelo relacional. La revisión de los

aportes realizados a cada uno de los cinco componentes en el estudio de caso analizado del Ayuntamiento de Barcelona ofrece una visión de la importancia otorgada al ámbito y su combinación con la aproximación conceptual permite destacar algunos aprendizajes.

1. La importancia de establecer una estrategia a nivel corporativo que permita poner en valor la importancia de los datos y su adecuada gestión, incorporando las diferentes dimensiones de seguridad, privacidad, ética y responsabilidad. Pero que también incorpore una clara referencia a los componentes de la gobernanza de datos y su reflejo en las capacidades institucionales que han de hacer viable su desarrollo.
2. La articulación de la arquitectura y la infraestructura de datos para traducir, a nivel operativo, el valor del dato y su utilización, facilitando la consolidación de procesos de intercambio interno y externo que permitan generar sinergias a nivel corporativo y con el ecosistema de actores vinculados.
3. La asignación de responsabilidades y su reflejo orgánico, pero también a nivel de mecanismos de coordinación interna, con su reflejo en los procesos de gestión, que faciliten la consolidación de la gobernanza de datos, así como la implicación de las diferentes unidades y la generación de aprendizajes compartidos. La adecuada combinación de centralización y descentralización permite compartir este tipo de recursos y propiciar innovaciones adecuadas a diferentes realidades.
4. La traducción de la importancia de la gobernanza de datos en el ámbito de la gestión de recursos humanos, potenciando su reconocimiento en los mecanismos de selección, evaluación y retribución, como un valor que la organización reconoce y estimula. Aquí los retos son especialmente importantes debido a la distancia entre las lógicas y los ritmos de transformación propios de la gestión de los profesionales en el sector público en relación con los que se atribuyen a la gobernanza de datos. El peso de inercias y una diversidad de actores internos y externos con cierta aversión al riesgo y poco proclives a alterar los equilibrios vigentes, dificultan especialmente el cambio.
5. El modelo de relaciones con los actores presentes en el ecosistema de la gobernanza de datos y el desarrollo de la IA constituye otro de los componentes a replantear. Por ejemplo, potenciando las capacidades del sector público para establecer nuevos mecanismos de colaboración público-privada en los que se potencie el intercambio de datos con las empresas privadas implicadas, de modo dichos datos reviertan en repositorios para su posterior integración y utilización. O potenciar el seguimiento y evaluación de las externalizaciones para que, por ejemplo, la información generada revierta en el sector público que está financiando los servicios. O reforzando las capacidades de las administraciones públicas para generar iniciativas en clave de transparencia, rendimiento de cuentas y participación con las entidades sociales, pero también con la ciudadanía, fomentando su empoderamiento y su implicación responsable en el desarrollo de políticas públicas.

Los aportes concretos realizados a cada uno de los cinco componentes de la gobernanza de datos resultan importantes para sentar las bases de una IA a nivel corporativo. Pero para que dichos avances sean coherentes y puedan consolidarse resulta imprescindible que estén alineados con una estrategia clara, integrada y compartida para el desarrollo de este ámbito. El tipo de retos que plantea el despliegue de una gobernanza de datos, en la gestión y en la utilización de los mismos en las dinámicas de actuación y en los procesos de decisión, implican un cambio cultural profundo. Un factor intangible pero que se refleja claramente en actitudes y posiciones de los diferentes actores en relación al desarrollo de innovaciones como las que supone el imprescindible desarrollo de la IA en las administraciones públicas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuto, M., Steenmans, K., Iwaszuk, E. y Ortega-Garza, L. (2018). Informing urban governance? Boundary-spanning organisations and the ecosystem of urban data. *Area*, 51, 94-103. <https://doi.org/10.1111/area.12430>
- Allam, Z. y Dhunny, Z. A. (2019). On big data, artificial intelligence and smart cities. *Cities*, 89, 80-91. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.01.032>
- Begg, C. y Caira, T. (2012). Exploring the SME Quandary: Data Governance in Practise in the Small to Medium-Sized Enterprise Sector. *Electronic Journal of Information Systems Evaluation*, 15(1), 3-13.
- Nielsen, O. B., Persson, J. S. y Madsen, S. (2019). Why Governing Data Is Difficult: Findings from Danish Local Government. En A. Elbanna, Y. Dwivedi, D. Bunker y D. Wastell (eds.). *Smart Working, Living and Organising. TDIT 2018. IFIP Advances in Information and Communication Technology* (vol. 533). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-04315-5_2

- Blanco, I., Salazar, Y. y Bianchi, I. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>
- Castro, D. y New, J. (10 de octubre de 2016). *The promise of artificial intelligence*. Center for Data Innovation. Consultado el 4 de agosto de 2020. <https://www.datainnovation.org/2016/10/the-promise-of-artificial-intelligence/>
- Christodoulou, P., Decker, S., Douka, A. V., Komopoulou, C., Peristeras, V., Sgagia, S., Tsarapatsanis, V. y Vardouniotis, D. (2018). Data Makes the Public Sector Go Round. En P. Parycek, O. Glassey, M. Janssen, H. J. Scholl, E. Tambouris, E. Kalampokis, S. Virkar (eds.). *Electronic Government. EGOV 2018. Lecture Notes in Computer Science* (vol. 11.020). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98690-6_19
- Creswell, J. W. (2018). *Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches*. SAGE. <https://doi.org/10.1177/1524839915580941>
- Desouza, K. C. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government: Challenges and Opportunities*. IBM Center for the Business of Government. Consultado el 4 de agosto de 2020. <http://www.businessofgovernment.org/report/delivering-artificial-intelligence-government-challenges-and-opportunities>
- Desouza, K. C., Dawson, G. S. y Chenok, D. (2020). Designing, developing, and deploying artificial intelligence systems: Lessons from and for the public sector. *Business Horizons*, 63(2), 205-213. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2019.11.004>
- Eizaguirre, S. y Pares, M. (2019). Communities making social change from below. Social innovation and democratic leadership in two disenfranchised neighbourhoods in Barcelona. *Urban Research & Practice*, 12(2), 173-191. <https://doi.org/10.1080/17535069.2018.1426782>
- Galliers, R. D., Newell, S., Shanks, G. y Topi, H. (2017). Datification and its human, organizational and societal effects: the strategic opportunities and challenges of algorithmic decision-making. *Journal of Information Systems*, 26(3), 185-190. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2017.08.002>
- Gerbert, P., Hecker, M., Steinhäuser, S. y Ruwolt, P. (2017). Putting artificial intelligence to work. BCG Henderson Institute. Consultado el 4 de agosto de 2020. <https://www.bcg.com/de-de/publications/2017/technologydigital-strategy-putting-artificial-intelligence-work.aspx>
- Gonzalez-Zapata, F. y Heeks, R. (2015). The multiple meanings of open government data: Understanding different stakeholders and their perspectives. *Government Information Quarterly*, 32(4), 441-452. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.001>
- Grosz, B. J., Mackworth, A., Altman, R., Horvitz, E., Mitchell, T., Mulligan, D. y Shoham, Y. (2016). Artificial intelligence and life in 2030: One hundred years' study on artificial intelligence. Stanford University. Consultado del 4 de agosto de 2020. https://ai100.stanford.edu/sites/default/files/ai_100_report_0831fnl.pdf
- Guirguis, K. (2020). From Big Data to Big Performance – Exploring the Potential of Big Data for Enhancing Public Organizations' Performance. A Systematic Literature Review. *Swiss Yearbook of Administrative Sciences*, 11(1), 55-65. <https://doi.org/10.5334/ssas.140>
- Jones, M. (2019). What we talk about when we talk about (big) data. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(1), 3-16. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2018.10.005>
- Intel·ligència artificial: decisions automatitzades a Catalunya* (2020). Barcelona: APDCAT - Generalitat de Catalunya. Consultado el 4 de agosto de 2020. <https://apdcat.gencat.cat/web/.content/04-actualitat/noticies/documents/INFORME-INTELLIGENCIA-ARTIFICIAL-FINAL-WEB-OK.pdf>
- Keding, C. (2020). Understanding the interplay of artificial intelligence and strategic management: four decades of research in review. *Management Review Quarterly*, 71, 91-134. <https://doi.org/10.1007/s11301-020-00181-x>
- Khatri, V. y Brown, C. V. (2010). Designing Data Governance. *Communications of the ACM*, 53(1), 148-152. <https://doi.org/10.1145/1629175.1629210>
- Kim, G. H., Trimi, S. y Chung, J. H. (2014). Big Data Applications in the Government Sector: A Comparative Analysis among Leading Countries. *Communications of the ACM*, 57(3), 78-85. <https://doi.org/10.1145/2500873>
- Loebbecke, C. y Picot, A. (2015). Reflections on Societal and Business Model Transformation Arising from Digitization and Big Data Analytics: A Research Agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 24(3), 149-157. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2015.08.002>
- Luckin, R., Holmes, W., Griffiths, M. y Forcier, L. B. (2016). Intelligence Unleashed: An argument for AI in Education. *Pearson Education*. <https://www.pearson.com/content/dam/corporate/global/pearson-dot-com/files/innovation/Intelligence-Unleashed-Publication.pdf>
- Magro, R. (2020). La Oficina del Dato, El Consultor de los Ayuntamientos (Sección A Fondo), III, 99-110.
- Markus, M. L. (2017). Datification, Organizational Strategy, and IS Research: What's the Score? *The Journal of Strategic Information Systems*, 26(3), 233-241. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2017.08.003>
- Mehr, H. (agosto de 2017). *Artificial intelligence for citizen services and government*. Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation. Consultado el 4 de agosto de 2020. https://ash.harvard.edu/files/ash/files/artificial_intelligence_for_citizen_services.pdf
- Hult, M. y Lennung, S. Å. (1980). Towards a definition of action research: a note and bibliography. *Journal of Management Studies*, 17(2), 241-250. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1980.tb00087.x>
- Huxham, C. y Vangen, S. (2003). Researching organizational practice through action research: case studies and design choices. *Organizational Research Methods*, 6(3), 383-403. <https://doi.org/10.1177/1094428103254454>

- March, H. y Ribera-Fumaz, R. (2018). Barcelona: from corporate smart city to technological sovereignty. En A. Karvonen, F. Cugurullo y F. Caprotti (eds). *Inside Smart Cities: Place, Politics and Urban Innovation* (págs. 227-242). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351166201-15>
- Newell, S. y Marabelli, M. (2015). Strategic opportunities (and challenges) of algorithmic decision-making: a call for action on the long-term societal effects of «Datification». *Journal of Strategic Information Systems*, 24(1), 3-14. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2015.02.001>
- Nikitas, A., Michalakopoulou, K., Njoya, E. T. y Karampatzakis, D. (2020). Artificial Intelligence, Transport and the Smart City: Definitions and Dimensions of a New Mobility Era. *Sustainability*, 12, 1-19. <https://doi.org/10.3390/su12072789>
- Otto, B. (2011a). A morphology of the organization of data governance. *European Conference on Information Systems (ECIS 2011 Proceedings, 272)*. Association for Information Systems (AIS). <https://aisel.aisnet.org/ecis2011/272>
- Otto, B. (2011b). Organizing Data Governance: Findings from the Telecommunications Industry and Consequences for Large Service Providers. *Communications of the Association for Information Systems*, 29, 45-66 (artículo 3). <https://doi.org/10.17705/1cais.02903>
- Pencheva, I., Esteve, M. y Jankin Mikhaylov, S. (2020). Big Data and AI – A transformational shift for government: So, what next for research? *Public Policy and Administration*, 35(1), 24-44. <https://doi.org/10.1177/0952076718780537>
- Pique, J. M., Miralles, F. y Berbegal-Mirabent, J. (2019). Areas of innovation in cities: the evolution of 22@Barcelona. *International Journal of Knowledge-Based Development*, 10(1), 3-25. <https://doi.org/10.1504/ijkbd.2019.10019576>
- Qian Sun, T. y Medaglia, R. (2019). Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare. *Government Information Quarterly*, 36(2), 368-383. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.09.008>
- Ramió, C. (2019). Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público. *Catarata*.
- Ramió, C. (2018). El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 5(98-110), 401-421. <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/115>
- Ramió, C. y Salvador, M. (2019). *Gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Ajuntament de Barcelona. https://ajuntament.barcelona.cat/barcelonallibres/sites/default/files/publicacions_fixers/pdf_gobernanza_indexat_cast.pdf
- Weber, K., Otto, B. y Österle, H. (2009). One Size Does Not Fit All. A Contingency Approach to Data Governance. *Journal of Data and Information Quality*, 1(1), 1-26. <https://doi.org/10.1145/1515693.1515696>
- Wiseman, J. M. (2018). Data-Driven Government: The Role of Chief Data Officers. *IBM Center for the Business of Government*. http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Data-Driven%20Government_0.pdf
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the Public Sector – Applications and Challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: design and methods*. SAGE.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 14-05-2020
Modificado: 24-07-2020
Aceptado: 26-01-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10798>
Páginas: 33-47

Administración y Estado en el contexto post Covid-19: ¿Hacia un nuevo tipo de vínculo?

Administration and State in the post Covid-19 context: Towards a new type of bond?

Josep Pont Vidal

Universidade Federal do Pará – UFPA (Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6214-6895>

joseppontvidal@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Sociología política (Universitat Bielefeld, Alemania), Master en Sociología (Bielefeld), doctorado en Sociología Política (Universidad de Barcelona, 1997). Profesor titular e investigador del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos (NAEA-UFPA). Experiencia como profesor visitante en varias universidades Latino-americanas (Nicaragua, Colombia, el Colegio de Jalisco, México), brasileiras (UECE; UFBA; PUC-SP; UNESP; UFES, Fundação Getúlio Vargas) y europeas. Experiencia y actuación en el área de Políticas Públicas y Gobernanza con trabajos en la Administración Pública desarrollados en el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB – Washington), Universidad Autónoma de Barcelona (UAB), Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP), y Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA) (Brasilia). Actuación en las áreas de Teoría de las organizaciones, Administración y Gestión pública, Políticas Públicas. Coordinador del Programa de Pos-graduación del Master en Gestión Pública para el Desarrollo (2012-2014).

RESUMEN

La pandemia de Covid-19 ha tenido profundos impactos en todas las sociedades. El Estado y la Administración no han quedado al margen sino que se encuentran en un entorno caracterizado por cambios dinámicos, desconocidos y contingentes. Las transformaciones iniciadas unos años antes sobre la función y extensión del Estado se han acentuado, y las administraciones tendrán que adaptarse a unas condiciones muy inestables: cambios en la economía y de los actores políticos, reformulación rápida de métodos, nuevas demandas, reformulación de la relación con la sociedad. En este escenario aparecen dos cuestiones centrales. Una primera de carácter descriptivo, sobre la transformación del Estado y la administración en un entorno inseguro, complejo y contingente. En la segunda de índole metodológico-conceptual, aparece la necesidad de procurar y aplicar conceptos y lógicas con capacidad del diálogo interdisciplinario y con la suficiente idoneidad y sofisticación para describir esta complejidad.

PALABRAS CLAVE

Administración pública; Covid-19; contingencia; riesgo; Estado.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic has had profound impacts on all societies. The State and the Administration have not been left out but are in an environment characterized by dynamic changes and contingent. The changes initiated a few years before on the function and extension of the State have been accentuated, and the administrations will have to adapt to very unstable conditions: changes in the economy and political actors, rapid reformulation of methods, new demands, relationship with the society. Two central questions appear

in this scenario. The first one is descriptive in nature, about the transformation of the State and the Public Administration in an insecure, complex and contingent environment. In the second of a methodological-conceptual nature, there is a need to seek and apply concepts and logics capable of interdisciplinary dialogue and with sufficient suitability and sophistication to describe this complexity.

KEYWORDS

Public administration; Covid-19; contingency; risk; State.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN. 1. HACIA OTRA LÓGICA METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL. 1.1. SOCIEDADES COMPLEJAS COMO PERSPECTIVA DE PARTIDA. 1.2. COMPLEJIDAD, CONTINGENCIA Y RIESGO. 1.3. HIPERCOMPLEJIDAD Y ADMINISTRACIÓN. 1.4. CONTINGENCIA, RIESGO Y OBSERVACIÓN. 2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2.1. LOS GÉNESIS DE LOS ANÁLISIS ACTUALES. 2.2. ¿DÓNDE NOS ENCONTRAMOS HOY? 2.3. ESCENARIO POST COVID-19: MODELOS AUTO-EXCLUYENTES. 2.4. ESTADO REDUCIDO JERÁRQUICO. 2.5. ESTADO EXTENSIVO: «ESTADO-CÉNTRICO». CONCLUSIONES Y UNAS REFLEXIONES.

INTRODUCCIÓN Y PROBLEMATIZACIÓN

La pandemia del Covid-19 ha sido la causa de que el conjunto de gobiernos, administraciones e instituciones públicas hayan tomado una serie de medidas drásticas de control, vigilancia, fiscalización y de sanciones, antes no conocidas en las democracias liberales occidentales. Estas medidas han incidido y afectado profundamente no solo la vida cotidiana, el trabajo, el tiempo libre, la economía, el deporte, sino que también han acelerado procesos ya iniciados unos años antes e iniciado otros de reformulación de las dinámicas de la administración, sobre las responsabilidades y funciones del Estado, en su tipología y estructura de gobernanza regulatoria y las políticas públicas regulatorias. A esta nueva situación dinámica y contingente, hay que añadir las medidas que los gobiernos de todo el mundo han tomado referentes a las restricciones de la libertad constitucional: confinamiento de la población, restricción de movimientos, vigilancia y control masivos por medio de las posibilidades de *big-data*, y de medidas coercitivas. Recientes publicaciones y descubrimientos virológicos ya anticipan un escenario pesimista para los próximos años en el que la «nueva normalidad» será convivir con nuevos virus, en el contexto de posible reaparición del coronavirus, en suma, un escenario de incertezas.

En esta situación, la administración pública como un elemento central de la estadidad, asume paulatinamente funciones y competencias del poder ejecutivo y, como tal, ha sido responsable de la implementación de las normas especiales, la concesión y administración de servicios, la realización de tareas regulatorias con intervenciones y permisos, la expansión y mantenimiento de la infraestructura, entre otras atribuciones y responsabilidades. La situación excepcional de contingencia creada por la pandemia del coronavirus, ha acelerado que los valores de referencia, atribuciones y competencias del Estado y la administración estén cambiando de manera acelerada y se está cuestionando la manera como han funcionado hasta ahora. El análisis de esta dinámica está siendo abordada en diversos *workshops* y *conferences* digitales internacionales recientes¹. En ellos aparecen nuevas temáticas (migraciones, turismo de masas, ecosistemas, metodologías) en los que se hace evidente la interdisciplinariedad y en los que se ha destacado la necesidad de aplicar nuevos conceptos en la administración para el análisis de la situación de contingencia y pos-pandemia actual, aunque la observación y aplicación efectiva de estos cambios todavía chocan en la práctica y en la academia.

Plantear un análisis de la relación formada por el Estado y la administración en este contexto excepcional, requiere unas observaciones y supuestos previos que es preciso aclarar. En primer lugar, es necesario iniciar un diálogo entre las áreas de conocimiento que de manera habitual han abordado estos ámbitos, y que son la ciencia política, la administración y la sociología. Inevitablemente requiere iniciar un diálogo entre ellas, desde la concepción de la interdisciplinariedad. La voluntad del diálogo interdisciplinario por sí solo no

¹ *Zukunftskongress-digital. Staat und Verwaltung. Die Leitveranstaltung des Public Sectors für Digitalen Wandel*, Además, Berlín el 16 de junio de 2020, ICPAD (París), IASIA (South Africa), ICPAPSP (Londres), ICPPAE (Barcelona, Londres), ICGPARI (Berlín, Roma), Anpad, EnAnpad (Brasil), CLAD (Lisboa), entre otros.

es suficiente. Ha sido habitual que éste se limitara a una mera colocación simultánea y paralela de disciplinas y discursos, dando origen más bien a una codisciplinariedad, sin un avance sustancial conceptual en la descripción de los fenómenos sociales o de naturaleza político-administrativa. En segundo lugar, consideramos que la idea de asumir la descripción de los procesos de toma de decisiones, transformación del Estado y la administración, y su nexos con la sociedad, es un proceso de alta complejidad dado el actual contexto. Requiere de la aplicación unos supuestos en el ámbito conceptual y metodológico con capacidad observacional de identificar y describir los vínculos emergentes en su totalidad. Proponemos aquí iniciar el análisis a partir de la noción de complejidad. Esta predisposición, como se ha manifestado en las conferencias, ha entrado lentamente en la mente de los profesionales y académicos en las citadas disciplinas, aunque los conceptos subyacentes de la complejidad todavía no han normalizado para la observación y análisis en estos ámbitos.

El escenario creado por el Covid-19 –como otros recientes fenómenos, asociados a riesgos y peligros de naturaleza ontológica– (rotura de presas, ensayos de biotecnología, nanotecnologías, etc.) ha mostrado la hipercomplejidad de las sociedades actuales, al vincular todos los ámbitos de nuestra vida, y en consecuencia todas las disciplinas y áreas de conocimiento. Por otro lado, se han puesto de manifiesto los límites del análisis de la lógica observacional del tradicional modelo explicativo causa-efecto, o variable independiente y variable dependiente. Sobresalen dos preguntas centrales, que vinculan los planos descriptivo, metodológico-conceptual y analítico. La primera de carácter metodológico y conceptual es: ¿De qué conceptos y metodologías disponemos que sobrepasen las limitaciones de las metodologías habituales de las ciencias de la administración, sociología y política para observar y describir esta nueva complejidad que se nos presenta? La segunda, de carácter descriptivo se dirige a la pregunta: ¿Cómo se manifiesta este nuevo entorno creado la recomposición entre el Estado y la administración?

Responder previamente estas preguntas a partir de los conceptos comprendidos en las corrientes teóricas tradicionales (neo-marxismo, institucionalismo) trae el riesgo de analizar el fenómeno a partir de respuestas repetidas y por lo tanto ineficaces. Estas han mostrado los límites de la explicación de la racionalidad humana que postulan las corrientes neo-institucionalistas, como tampoco el análisis del «poder» ha podido explicar cómo se produce la acción en un sistema social o personal. Así aparece necesario la procura y profundización de instrumentos conceptuales y metodologías con capacidad para describir lo más exacto posible las sociedades en este periodo actual. La hipótesis sustantiva es que la irrupción de la pandemia ha provocado cambios que afectan también al vínculo entre el Estado la administración, en particular en sus competencias y modo de gobernar, y en la delimitación, autonomía, extensión y orientación de la administración.

El escrito se estructura en dos apartados. En el primero abordamos la lógica metodológica circular dinámica y los conceptos de contingencia y riesgo, como conceptos vinculados con la complejidad de las sociedades actuales, cuya aplicación en la administración pública ha sido escasamente analizada. En el segundo, por medio del marco de presentación de la hipercomplejidad, describimos los cambios y las tendencias que se están produciendo en las formas de actuación y del papel del Estado y de la administración sus impactos en las sociedades.

1. HACIA OTRA LÓGICA METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL

Estado y administración ya han sido analizados en numerosas publicaciones desde perspectivas científicas diferentes, y ha sido habitual, describir ambos ámbitos o esferas como un único, en que referirse al Estado implica de manera automática su administración o administraciones. Esta perspectiva ha sido abordada en la óptica del neo-marxismo a parir de ámbitos sociales diferenciados (Jessop, 2016), en la neo-institucional en sus variantes politológica y administrativa (Lenk, 2014).

La óptica constructivista-sistémica presupone la separación del Estado y la Administración como dos esferas o ámbitos diferenciados, poseyendo cada uno de ellos una autonomía y capacidad de acción independiente, aunque vinculados directamente con la sociedad (Luhmann, 2010; Willke, 1987; 1993; 1999). En esta perspectiva Estado y administración son dos ámbitos diferenciados, y por lo tanto autónomos, al poseer cada uno de ellos una dinámica diferente y la capacidad de crear sus propias estructuras mediante operaciones internas. Al tratarse de ámbitos diferentes, posibilita presentarlos cada uno de ellos con un entorno propio, con el que interactúa por medio de comunicaciones. Estas pueden ser recibidas (aceptadas, ignoradas o rechazadas) y son devueltas a su entorno por medio de nuevas comunicaciones. Este proceso se presenta por medio de una circularidad en la que interviene el sistema y su entorno. Su análisis epistemológico y filosófico ya ha sido objeto de diversas publicaciones.

El abordaje metodológico que proponemos para el análisis de los cambios hipotéticos y visibles que ya están teniendo lugar en la relación entre la administración y el Estado, se sustentan en tres supuestos metodológicos centrales, los cuales permiten una descripción precisa sobre las dinámicas internas y externas entre estos dos ámbitos: *la lógica observacional circular, la presentación de la complejidad, y la propuesta de diálogo interdisciplinario*. Exponemos la relación entre ellos y sus posibilidades metodológicas para la observación. Sopesamos también que este análisis requiere de una explicación conceptual más detallada y separada, en la que es necesario describir y analizar el vínculo existente entre la lógica observacional para la obtención de conocimiento, los conceptos que utilizaremos y su semántica y significado, y el tipo de observación que se propone para este caso, puesto que no es posible separar o reducir a compartimentos estancos estos tres niveles que conforman una observación.

La lógica observacional habitual de obtención del conocimiento se basa en el binomio causa y efecto. Si bien este diseño ha contribuido para la obtención del conocimiento en el ámbito de la sociología y de la ciencia política, también ha mostrado sus límites, ya que un fenómeno tiene múltiples causas con múltiples efectos, que a su vez, son productores de nuevas causas. Este hecho se ha puesto de manifiesto en el análisis y descripción de la reciente pandemia del coronavirus: la causa de la rapidez en la extensión de la pandemia ¿se ha debido a la venta de animales salvajes en el mercado de Wuhan en China?, o por el contrario, ¿en una secuencia de causas derivadas de unas leyes permisivas adoptadas anteriormente por el gobierno de este país para este tipo de comercio?, ¿o resulta de la toma de decisiones jerárquicas y burocráticas previas y de la opacidad del Gobierno, y a la falta de transparencia del partido en el poder en China?. Siguiendo este razonamiento, incluso se podría cuestionar el modelo de crecimiento rápido y la destrucción de los espacios naturales y de la fauna en este país. En las sociedades occidentales, en la expansión de la pandemia surgen del mismo modo preguntas sobre las causas iniciales ¿Qué medidas fueron asumidas para identificar la pandemia cuando estaba en sus inicios? ¿Se ha debido a la lentitud en reconocer su gravedad y en tomar medidas de aislamiento y confinamiento necesarias, o a las estrategias equivocadas para frenar o combatir la pandemia tomadas por los gobiernos occidentales?, ¿El confinamiento total de la población fue más efectivo que el disponer de un sistema sanitario que permitiera realizar los tests selectivos ultrasensibles de PCR de manera masiva, previos entre la población?, o incluso, ¿Debates políticos instrumentalizados favorecieron su extensión y mala gestión? Aparecen pues numerosas causas, con diversos y dramáticos efectos.

Su transposición al análisis de la relación Estado-administración no puede pues reducirse al análisis del tipo de comercio en un mercado, a una decisión jurídica previa, o a una única responsabilidad del Estado y de la gobernanza regulatoria o del Gobierno, puesto que, a nuestro entender, no soluciona el problema de la complejidad que emerge en este fenómeno como tampoco ofrece la posibilidad de una identificación clara y la descripción y análisis de las múltiples variables que intervienen y sus intersecciones o comunicaciones e influencias mutuas. Ante la complejidad del fenómeno y de las múltiples variables que intervienen, proponemos la posibilidad de utilizar la lógica de una circularidad dinámica. Esta se basa en una lógica que es posible sintetizar de manera secuencial de la siguiente manera: causa, efecto, causa. El diferenciar estos tres momentos, o comunicaciones entre el estado y la administración, requiere también considerar la administración y el Estado como ámbitos, esferas o sistemas independientes uno del otro, y por lo tanto con capacidad de tomar decisiones independientes y que se influyen mutuamente. En este fenómeno aparece una relación mucho más compleja de tipo circular, en la que intervienen de manera dinámica el Estado y la administración, y de nuevo el Estado, o en la perspectiva administrativa, el orden secuencial sería, la administración, el Estado y la administración, en esta sucesión: práctica administrativa, decisión política, nueva normatización. En este planteamiento es posible extraer un aprendizaje. No es posible formular aquí una única causa y un único efecto, sino que es posible referirse a múltiples causas y múltiples efectos, y que, a su vez, estos efectos han provocado otras causas en la diseminación de la pandemia.

La idea de circularidad –«circulación dinámica»–, ya fue delineada en la presentación constructivista-sistémica de Niklas Luhmann (1993). En el ámbito de la ciencia política, consiste básicamente en el tránsito de la jerarquía de diferenciación bidimensional (arriba-abajo, o autoridad/súbdito; gobernante/gobernado), o de la presentación en la perspectiva *top-down* a la *bottom up*, a una circularidad en la que el poder político ha perdido su carácter simétrico jerárquico de arriba abajo, hacia otra perspectiva caracterizada por una diferenciación tridimensional (Política, Administración, Público). Cada uno de estos ámbitos es autónomo, y por lo tanto internas, con capacidad de crear sus propias estructuras (autorreferenciales) en sus operaciones internas. No se trata de sistemas estáticos o cerrados, sino que se encuentran en constante proceso de transformación y comunicación con su entorno y con otros ámbitos. Este tipo de descripción coincide con el

esbozo de sociedad policéntrica, o de la existencia de centros múltiples no jerárquicos entre sí. La principal característica de esta presentación es la pérdida de poder del sistema político, de modo que este se orienta cada vez más hacia los entornos creados en su interior².

Fenómenos políticos recientes han sido analizados a menudo en la lógica causa-efecto (transición democrática española, colapso de los países del «socialismo real», primavera árabe, emergencia de los regímenes alocráticos, etc.). Han sido pocas las publicaciones que han identificado que se trataba de procesos complejos, distantes de ser lineales e irreversibles. En este estado de cosas, una serie de causas producen unos efectos a un ámbito o sistema de la sociedad, y desde este surgen nuevas causas. En la pandemia de Covid-19 se han resaltado el origen zoonótico, en el que su surgimiento hipotético sería en el llamado «mercado húmedo» de la ciudad de Wuhan, y el traspaso del virus de un animal al sistema sanguíneo humano. Esta sería, según la OMS, la causa desencadenante de la pandemia.

En el plano técnico-metodológico estricto, nos basamos en un análisis de un contexto de entendimiento comunicativo, en el que las comunicaciones son simbólicas, y que incluyen el conjunto de normas, disposiciones y leyes, acciones y comunicados políticos o institucionales.

1.1. La sociedad compleja

La complejidad expresa un estado de cosas autocondicionado, es decir, una situación en la que sus elementos se constituyen para converger en una unidad superior a la función de un ámbito o de un sistema. La idea de complejidad que presentamos no se refiere a un conjunto de problemas complicados cuya solución requiere de múltiples variables, o a la existencia de diversos elementos interrelacionados. Es posible describir la complejidad como un exceso de relaciones, una apertura a infinitas relaciones posibles que para poder diferenciarse entre ellas requieren una operación selectiva y conectiva por parte del observador. En otras palabras, significa que en los actuales fenómenos, problemas, situaciones que aparecen constantemente, es necesario realizar una selección (conectiva) de la multiplicidad de variables en las que intervienen.

El asumir el concepto de complejidad, permite por un lado, trabajar en un plano de abstracción para poder identificar con claridad y entender lo que no se puede entender.

en un momento dado al converger simultáneamente innumerables variables. Por otro, establecer la relación entre el ámbito o el sistema y su entorno, entendido este como la totalidad de la sociedad, otros sistemas parciales. Con estas operaciones el observador selecciona y limita determinados elementos o variables, de tal forma que algunos formen parte de un sistema y se marginen necesariamente a otros.

1.2. Complejidad, contingencia y riesgo

La complejidad en las sociedades modernas actuales formadas por una extensa y densa organización político-administrativa, jurídica y económica en múltiples niveles, significa abordarlas necesariamente en la perspectiva de la contingencia y el riesgo. Estas sociedades se orientan cada vez más a un tipo de articulaciones, convenciones y mediaciones hacia sistemas e interacciones altamente complejas. La articulación entre los diferentes niveles de gobierno y de las instituciones, el funcionamiento de las autarquías, la gestión de las demandas y emergencia de conflictos, en las regiones y las áreas metropolitanas, las relaciones internacionales, son cada vez más caracterizados por largos procesos hipercomplejos en muchas ocasiones con actores con intereses diametralmente opuestos. Ello da lugar al surgimiento latente del conflicto social. El presentar la sociedad como hipercompleja presenta desafíos, ya que complejidad comporta contingencia y contingencia, inevitablemente riesgo, y riesgo a su vez, peligro: ¿la decisión sobre un tipo de desconfiamento puede asegurar una disminución de la pandemia?, decretar un confinamiento obligatorio, ¿puede ser efectivo si son obligados a acudir a su puesto los «trabajadores esenciales» con el transporte público?

La pandemia del Covid-19 ha puesto de manifiesto la hipercomplejidad en todas sus dimensiones: paradojas entre la economía, la salud y la ciencia (¿Por qué se paralizan unos sectores mientras que otros son obligados a acudir al trabajo como «servicios esenciales»?) paradojas y contradicciones en las decisiones en diferentes niveles de gobierno (gobernanza multinivel en países de arquitectura federal o descentrali-

² En palabras de Luhmann: «el público influye a la política a través de las elecciones. La política establece límites y prioridades a las decisiones de la Administración (...). La Administración se vincula a sí misma y al público por sus decisiones, y este último a su vez reacciona frente a las decisiones a través de las elecciones políticas y mediante otro tipo de expresiones. N. Luhmann, 1993, pp. 63-64.

zada), diversas lógicas de combate a la pandemia (irracionalidades en la conducta individual y colectiva preventiva y en las decisiones gubernamentales) articulación multinivel (entre los niveles de gobierno y la Organización Mundial de la Salud, etc.).

En la perspectiva que adoptamos en este escrito, se utiliza el término de complejidad como un concepto pluridimensional, al que se la atribuyen básicamente dos significados. En el primero, la complejidad es el punto de vista que expresa con mayor fuerza las problemáticas de la investigación en la moderna teoría de los sistemas, al no poder ser definida sin la existencia de los sistemas. Así, la noción de complejidad ha asumido una función que puede ser definida de catalizadora. En este sentido, la complejidad viene dada por las operaciones de selectividad de los propios límites del sistema. Estos límites deben considerarse también como dispositivos especiales para la función de acoplar y separar acciones en forma de ámbitos de acción y responsabilidades, y mediante ejecuciones específicas de selección. La selectividad propia de la ubicación de límites y de las demarcaciones de frontera de cada sistema, no sólo sirven para reducir la complejidad interna del sistema, sino también la complejidad externa. Para evitar indeterminación de los sistemas es necesaria la existencia de una racionalidad selectiva entre estos sistemas. La operación provoca que los sistemas parciales (economía, jurídico, político, administrativo, entre otros) sean indeterminados entre sí, siendo la comunicación necesaria para su regulación.

En el segundo, la complejidad organizada solo tiene lugar en la formación de sistemas, y en sus comunicaciones y códigos utilizados, al significar complejidad también en las relaciones selectivas entre los sistemas. En la óptica autorreferencial, al aumentar el número de elementos dentro de un sistema, o que un sistema forme parte del entorno de otro, puede llegar al extremo de no poder relacionar todos los elementos. Aquí aparece el concepto de complejidad, en su presentación de complejidad organizada. Así pues, la complejidad es como un estado de cosas autocondicionado, puesto que sus elementos deben constituirse completamente para converger como unidad en el nivel superior de su formación, ya que en los sistemas su capacidad de acoplamiento es limitada.

1.3. Hipercomplejidad y Administración pública

Todavía es reciente la idea de que los procesos de toma de decisiones, la gestión en las políticas públicas, los procesos administrativos y burocráticos de la administración pública son procesos complejos³, siendo considerados como un «*becoming field*» (Eppel y Lee, 2020). A diferencia de otras ciencias sociales, como es la economía, es todavía reciente la utilización de las ideas de la complejidad en las observaciones de la administración y gestión pública. Los enfoques vinculados con la complejidad y los enfoques evolutivos y sistémicos en la perspectiva autorreferencial, han recibido poca atención analítica y empírica. La pregunta que surge es: ¿Cómo puede contribuir esta teoría, o punto de partida de la complejidad para aumentar la comprensión y las propuestas de resolución de problemas en la administración? Algunas publicaciones recientes examinan las aplicaciones de complejidad (Pont-Vidal, 2021; 2017; Mittleton-Kelly; Teisman et al., 2009) y focalizan las posibilidades de esta teoría en un ámbito general, los procesos de toma de decisiones y las redes de gobierno o los sistemas de gobernanza. En ámbitos económicos específicos (hospitalario, empresarial), las publicaciones han hecho hincapié en el potencial de la teoría de la complejidad para abordar el desarrollo de políticas (Tait y Richardson, 2009; Morçöl, 2012). Otros trabajos incluso cuestionan el papel de los expertos de políticas y su pretendida «expertise» «autoridad» y «experiencia» de los modelos económicos tradicionales, al tratarse de un simple reduccionismo, puesto que ignoran el *complex thinking* y la existencia de una lógica de pensamiento no lineal.

La teoría de sistemas autorreferenciales permite la descripción holística de estos fenómenos para facilitar la posterior toma de decisiones. Sin embargo, es necesario abordar algunos matices, puesto que son diversos los autores para utilizar esta perspectiva aunque con diferente significados. Teismann et. al (2009) ha respondido a esta pregunta a partir del supuesto de los principios de la *good governance* y de la capacidad dinámica de autoorganizarse, como una característica permanente en evolución en los procesos emergentes. Aunque no asume la lógica de la capacidad operativa autónoma de un sistema, y por lo tanto, de crear sus propias estructuras, estos procesos se forman a partir de eventos, fenómenos de acción e interacción colectiva y los cuales contribuyen a formar una estructura institucional. Así, la autoorganización surge de la capacidad de

³ Como Administración pública nos referimos, en el caso de España, a la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas y la Administración local.

libre elección y acción de las personas participantes y las organizaciones, en el sistema político o económico. No obstante, la interacción también puede obstruir estos procesos, por lo que es necesaria una comprensión de la coordinación, ya que la integración difiere de las ideas convencionales sobre la adaptación mutua. La sincronización entre los participantes o las organizaciones, presupone que una estructura es insuficiente para estimular la integración, aunque existe un contexto de diversidad institucional (política, jurídica) dentro del cual los límites cambian constantemente, que requiere que se establezcan nuevas interconexiones entre ellos, como ha sucedido en los problemas de gestión entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

A partir de ejemplos y de casos prácticos, estos trabajos han focalizado los problemas que surgen en la gestión en el contexto de las exigencias que la complejidad impone, sin entrar en los cambios en la administración, y en su relación con el Estado y el sistema político. Por otro lado, en sus referencias sistémicas aparecen paradojas conceptuales no resueltas. Estas teorías convergen en la noción de complejidad, aunque con diferentes supuestos. La contingencia está presente en la administración –como se ha mostrado con la pandemia– puesto que muchas acciones no eran necesarias, aunque a pesar de ello los efectos de la pandemia han estado presentes. La administración ha tenido que adaptarse a este entorno con respuestas también contingentes: ¿Cuál ha sido el confinamiento más eficaz para combatirla, el inteligente, o el obligatorio? Esta presentación se refiere a la descripción binaria de sistemas abiertos, en cuya lógica *input-output*, el sistema se relaciona de manera pasiva y dependiente con su entorno.

1.4. Contingencia, riesgo y observación

A pesar de la advertencia de la Organización Mundial de la Salud en el año 2019 sobre de la posibilidad de una pandemia mundial causada por un virus desconocido, ningún gobierno se preparó para esta situación. Con la eclosión del Covid-19 en Wuhan, el mes de enero del 2020, la OMS minimizó la posibilidad de una pandemia de alcance mundial. En un primer momento, esta organización admitió el 27 de enero, un error en la divulgación del riesgo global del nuevo coronavirus, y calificó el riesgo de «moderado», siendo rectificado más tarde por «alto», y posteriormente se informó que el riesgo es «muy alto en China, alto regionalmente y alto globalmente». La imperceptibilidad de los peligros, su supranacionalidad, la «expropiación ecológica», y el paso de la normalidad a la absurdidad ya fueron diagnosticados por Beck ([1986] 1998), con ocasión del accidente nuclear de Chernobyl en 1986. La contingencia estuvo presente en las decisiones de la OMS: ¿Por qué no fue necesario informar del elevado riesgo?, ¿Era imposible un riesgo «moderado»? ¿Podía ser que fuera tan rápida su expansión e infección? ¿Por qué permitió el régimen chino los vuelos internacionales sabiendo de la rapidez del contagio?

Como la contingencia, el riesgo y el peligro constituyen una secuencia dinámica y continua ha quedado claro en la gestión sanitaria. Contingencia, en la perspectiva que presentamos aquí, es aquello que no es necesario ni imposible, pero que puede existir siempre, comporta necesariamente riesgo, y el riesgo comporta a su vez peligro. Para Luhmann, además de los predicados ontológicos «ser» y «no ser», la contingencia también implica un tercer valor, a saber, la «indeterminabilidad» o incerteza. La era de incertidumbre contemporánea no es más que una versión particular de la sociedad moderna, cuyo atributo definitorio es la contingencia. En las condiciones modernas, las necesidades y las imposibilidades ya no proporcionan el marco ordenado del mundo. Ya no existen formas socialmente necesarias para la limitación recíproca de los diversos componentes de la sociedad o incluso para la coherencia social del conjunto. Se acepta que todo lo que se supone puede ser diferente, y que cualquier cosa, aunque no todo de una vez, se puede redefinir y cambiar a través de la comunicación. La sociedad moderna es una sociedad que abarca las contingencias como ninguna otra antes. Si bien las necesidades e imposibilidades se aceptan por razones de tiempo, este tipo de sociedad, se caracteriza sobre todo por atributos débiles requeridos en el sentido de propiedades emergentes inicialmente indeterminables, altamente improbables y frágiles. El inicio de los movimientos políticos populistas minoritarios, han logrado vencer elecciones democráticas y proclamar a presidentes (sólo en Europa, Viktor Orbán en Hungría, Vladimir Putin en Rusia, y modificar constituciones democráticas y el poder judicial, en Polonia). Debería ser obvio que, en las condiciones contemporáneas, tanto la ciencia como la política, así como su relación entre sí, ya no pueden concebirse en términos de necesidad, sino que deben analizarse en términos de estas propiedades improbables y frágiles emergentes de sociedad pueden ser posibles en cualquier momento. Al mismo tiempo, sin embargo, debe recordarse que, en estas condiciones, nada se considera imposible (accidentes en plantas nucleares o de máxima seguridad).

Las diferentes corrientes en la filosofía y en las ciencias sociales han atribuido al término de riesgo diversos significados. En la tradición racionalista ha sido considerado como producto de una decisión que

según sus impactos posteriores (negativos) se hubieran podido prever o evitar. Aquí se trata de un cálculo temporal con el horizonte de un futuro incierto, y cuyos impactos podrían ser evitados. Pueden ser aceptadas situaciones de riesgo que lo contemplen, siempre y cuando esté justificada la posibilidad de que ocurra (construcción de grandes represas, empresas contaminantes, experimentación con nuevos virus, etc.). Esta ha sido la argumentación imperante. Se ha cuestionado el concepto tradicional de contingencia por ser limitada, puesto que solo puede describir riesgo en sus aspectos cuantitativos y probabilísticos, y los analiza básicamente en el sistema económico y científico. Tampoco la observación de primer grado basada en códigos binarios formulados bajo presentación estadística, permite el análisis en profundidad de las lógicas de razonamiento del ser humano, que tampoco calcula como debería ser el predicado y la acción racional, por lo que comete constantemente errores.

El abordaje y observación del riesgo en la diferenciación entra la observación elemental y la observación de segundo grado. En este tipo de observación, el mundo real y material es medible, y por lo tanto, limitada a poder solamente identificar cuantitativamente los posibles riesgos. Con la utilización del concepto binario riesgo-seguridad, se trata de observaciones solo para garantizar la seguridad, para la cual es necesario más y mejor tipo de información. Por esto se propone que la teoría debe ser orientada a la observación de segundo orden. Se trata de un fenómeno de «contingencia múltiple», que permite y ofrece abordarlo desde diferentes perspectivas por diferentes observadores. Aquí el problema reside en que el riesgo algo que es descrito como similar por diferentes observadores cuya consecuencia es que genera informaciones muy diversas entre ellos. En este punto, aparece la diferenciación entre riesgo y peligro. Mientras que el riesgo se refiere al caso en que el desafío es consecuencia de la decisión previa, con el peligro los posibles daños son provocados externamente, es decir atribuido al entorno del sistema. La observación de segundo grado, permite establecer la distinción entre quienes deciden que son los riesgos y quienes son los afectados. ¿Quién definió el tipo de confinamiento, para que tipo de población?

La economía es el ámbito en el que habitualmente se ha considerado el riesgo (mitigándolo mediante seguros). Aquí los riesgos son aquellos que tienen que ver con diferencias temporales en la utilización del dinero (vinculados con la inversión y el crédito): una falla en la producción es considerado por el como un peligro, no como un riesgo. Así para la economía el riesgo central es el de la no reconstitución de la capacidad de pago. La observación de segundo orden está orientada a la observación del cálculo en el sistema económico, y focaliza que la competencia y el afán por mantenerse en el mercado lleva a los agentes económicos a observar no la economía, sino cómo se comportan los competidores para reproducir su propia conducta. En un sentido subjetivo, el riesgo se trataría de una especie de coacción que impulsa a la imprudencia, mientras que, en el sentido social, se trata de un aumento en la disposición al riesgo (coeficiente de endeudamiento, el endeudamiento global). En suma, en la observación de segundo grado las cuestiones están orientadas a: ¿Qué es, o debería ser, una administración orientada para la ciudadanía? ¿Cuál es la lógica de la toma de decisiones administrativas? ¿Qué tipo de administración queremos?

2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Los impactos de la pandemia indican que el periodo «entre dos épocas» ha terminado de repente, y de forma que nadie lo esperaba de esta manera, dando comienzo una nueva época, caracterizada por ser en muchos aspectos contingente y vinculada a la incerteza. No es impulsada por un sujeto revolucionario, sino por un micro organismo: el Covid-19. En alcance, su rapidez en la extensión, y sus trágicos impactos en el ámbito humano, ha tomado a todos los países y sociedades por sorpresa. En esta situación inesperada, los Gobiernos han actuado por medio de medidas drásticas que han abarcado desde el confinamiento general de la población, hasta el confinamiento inteligente o selectivo.

No nos detendremos aquí a analizar los problemas heredados de las administraciones, ya abordadas por diversos estudios⁴. Durante la pandemia, ya fueron puestos a prueba mecanismos y técnicas de comunicación información (TICs) prestación de servicios de la administración, algunos ya existentes y utilizados (administración Gob.es), otros infrautilizados (videoconferencias) y otros más novedosos. La pandemia ha obligado a agilizar en carácter de urgencia las formas de trabajo de las administraciones y adaptarlas a unas

⁴ Jiménez Asensio, 2020 identifica sus problemas estructurales («visión cortoplacista de la política», «marco normativo obsoleto», envejecimiento de las plantillas, etc.).

circunstancias excepcionales: su organización se ha tenido que extender medidas incipientes antes (flexibilización, reorganización de turnos, teletrabajo, *homework*).

Ante la grave crisis económica, laboral y social que está viviendo el país y en el contexto de la reformulación de las responsabilidades y extensión del Estado, se perfilan y presentan diferentes desafíos para la administración en el futuro. Es posible perfilar dos modelos principales:

Primero, en un contexto de transformación de las responsabilidades del Estado –ya iniciado unos años antes– y de su relación con la sociedad. Según el modelo de actuación del Estado que finalmente se afiance (que varía entre un Estado más amplio a otro más reducido) ambos vinculados con procesos de recentralización, la administración se verá afectada en su autonomía, capacidad y ámbito de acción, además de sus formas tradicionales de planificar el trabajo. La actuación de los gobiernos durante la pandemia ya ha apuntado claramente en estas direcciones. Esta situación ya fue diagnosticada conceptualmente unas décadas atrás, y reformulada en los últimos años.

Segundo, con el modelo de Estado se inician posibilidades de introducir, o de acelerar cambios estructurales, y la generalización de las posibilidades de las tecnologías de información y comunicación ya iniciadas (*e-government*, *e-administration*, *e-democracy*) y en las que se resaltan los aspectos positivos. Ello puede conducir a nuevas formas de «gobernanza inteligente», «gobierno electrónico», pero también pueden representar la implementación de nuevas posibilidades de vigilancia y control (Attour y Chaupain-Guillot, 2020). Las publicaciones sobre el tema son abundantes, en que las se exponen las posibilidades de *Big data* y en la extensión de la denominada «tecnopolítica»⁵, aunque también se muestran los impactos negativos y escépticos en su aplicación y en la formación de una sociedad de vigilancia.

2.1. Génesis de los análisis actuales

Cada uno de estas dos tendencias presentadas aquí de forma esquemática corresponde a diferentes supuestos conceptuales, políticos y de gobernanza sobre la manera de entender la regulación de la sociedad en su totalidad. Ambos modelos tienen sus raíces en los supuestos del llamado movimiento de la Nueva Gestión Pública, iniciado a finales de la década de 1990, el cual ha sido ampliamente analizado y discutido entre sus defensores y sus críticos. Sus contradicciones referentes al mantenimiento de las estructuras tradicionales de toma de decisiones han servido para que las administraciones y los políticos hayan maximizado su utilidad y tendido a extender sus lógicas instrumentales y su influencia.

A partir de la década de los años 80, aparecieron numerosas monografías que asociaron los cambios que se produjeron en la administración, en las que se vinculó su transformación con la modernización de los aspectos internos y externos, la transformación del Estado en sus funciones y extensión, bajo el movimiento conceptual político y económico del *New Public Management* y las nuevas corrientes de la gerencia pública (Anter, 2012; Hilgers et al. 2012). Este movimiento se inició en consonancia con la ya diagnosticada crisis del Estado de bienestar, y los preceptos económicos del Consenso de Washington. Los postulados de la Nueva Gestión Pública corresponden a un delineamiento de la relación administración-Estado, siendo el impulso para la renovación de las administraciones públicas durante el último cuarto de siglo. No obstante, la NGP no ha estado libre de controversias, destacando entre estas las corrientes neo-marxistas y la perspectiva conservadora de la gestión. Entre los primeros destacan las críticas en la perspectiva del modelo de Estado, dirigiéndose a su vínculo demasiado estrecho con la economía, al promover el desmantelamiento y reducción del Estado, ser «hostil al Estado» y desmantelar los cimientos de la democracia participativa o representativa liberal. Para los conservadores, la NGP ha intervenido demasiado en la regulación de la administración. En el problema irresoluble que se constata en el vínculo Estado-economía, o administración-economía surge de la paradoja, que mientras el Estado debe estar orientado al bien común, la economía buscará siempre la maximización de los beneficios. El análisis del vínculo recíproco Estado-administración, como dos ámbitos o esferas separadas, aunque vinculados a partir de políticas regulativas, y fue descrito y abordado en base a la transformación de la administración (Döhler, 2006; Hilgers et al., 2012).

La Nueva Gobernanza Pública ha reemplazado gradualmente a las organizaciones de servicios dispersos (asociaciones, fundaciones, Tercer sector, cooperativas de servicios) por un entramado de redes de

⁵ Bajo el término «tecnopolítico» comprende la política democrática, es posible distinguir dos corrientes principales: estudios sobre políticas mejoradas en Internet, gobierno electrónico y Política 2.0 para facilitar las prácticas existentes (votación electrónica, campaña electrónica y petición electrónica). Por otro lado, la perspectiva habilitada para Internet se basa en la idea de que las TIC son esenciales para la organización (u organización de) políticas como la participación ciudadana y procesos deliberativos.

sistemas de prestación de servicios públicos, cuyo funcionamiento se basa en la interacción de una multiplicidad de actores para lograr los objetivos sociales y la prestación de servicios públicos con énfasis en la asociación y la colaboración. Se trata de una adaptación del modelo institucional jerárquico (*top down*) tradicional, hacia un modelo de inspiración compleja para permitir abordar las necesidades sociales y también como instrumento para la inclusión social. La coproducción de servicios ha adquirido una nueva dimensión y adquiere una importancia central de la producción de servicios públicos. En pocos años, la administración ha experimentado una evolución y transformación con impactos en su conceptualización tradicional, al pasar del concepto de usuarios de servicios en la planificación y prestación de servicios públicos, al concepto de clientes y consumidores (no libre de críticas), y por último al concepto de ciudadanos y coproductores de servicios.

Las causas de esta transformación son diversas. El modelo de Estado y su gobernanza, han sido objeto de exhaustivos análisis básicamente en dos perspectivas. Por un lado, su crisis estructural fue abordado por la perspectiva neo-marxista y sus variantes⁶, y en la relación entre las instituciones estatales y el sistema político, mientras que el análisis del desarrollo, modelos y posterior crisis del Estado de bienestar, fueron el foco de numerosas investigaciones e interpretaciones en la mayoría de democracias europeas (Jürgen Habermas, Niklas Luhmann, Esping Andersen; Josep Picó, entre otros). A mediados de la década de los años 90, se inició el análisis con la presentación de la complejidad y del supuesto de la presentación de la sociedad policéntrica (Luhmann, 1993; Schimank, 2009; Willke, 1996; 1993).

La Gran Recesión que experimentaron los países occidentales en el año 2008, condujo a que los análisis y publicaciones se orientaran a los aspectos relativos a la capacidad (o incapacidad) regulativa y orientativa del Estado (Veit et al., 2019) y al fracaso de la gobernanza y de las ciencias contables para predecir la crisis que se avecinaba bajo el *laissez faire* de la economía. Frente a la gravedad y profundidad de la crisis desencadenada se cuestionó la capacidad idealizada y autorreguladora del mercado, y la necesidad de incluir la democracia como elemento fundamental en la presentación de la composición de la sociedad (Pont Vidal, 2019a, 2019b, 2018a, 2018b, 2018c), y las posibilidades de cooperación y coproducción de servicios a partir de una nueva visión administrativa (Döhler y Wegrich, 2010; Sevilla et al. 2010).

2.2. ¿Dónde nos encontramos hoy?

En la segunda década del siglo actual, se produce una clara ruptura con los supuestos, surgiendo dos tendencias asimétricas. Por un lado, las corrientes que pretenden seguir profundizando en la coproducción participativa de servicios públicos. Por otro, con un profundo cuestionamiento de las limitaciones del Estado de bienestar, ya iniciados tres décadas antes, los cuales han producido una reacción para el retorno a la privatización de «lo público» en la que se hace responsable a cada ciudadano sobre su situación y por lo tanto sobre su capacidad de solicitar servicios personales en las administraciones. Esta orientación adquiere su forma política en diversos países, con la emergencia de partidos de extrema derecha o conservadores al poder (Gran Bretaña, Norteamérica, Brasil, Hungría, Polonia). Solo en unas publicaciones aisladas se estableció el nexo entre la sociedad y el Estado y la interacción entre estos desde la óptica de sistemas autorreferenciales (Luhmann, 1971; 1983) y en sus variantes ontológicas (Mayntz, 1997; Scharpf y Mayntz, 1995), o el vínculo con los presupuestos públicos (Pressman y Wildavsky, 1973), ha abordado como ámbitos separados.

En la perspectiva de sistemas autorreferenciales, la administración la describimos como un sistema dinámico y autónomo, con una diferenciación dinámica de la burocracia, formado por jerarquías en estructuras asimétricas, que se manifiestan en las jerarquías y en la utilización del poder por parte de fuerzas políticas. La función sociopolítica de la administración exige una racionalidad que significa un grado de diferenciación dinámica, o sea, capacidad de autodeterminación de su comportamiento. Como sistema con una organización funcional específica, tiene la función de producir decisiones vinculantes sobre problemas bajo los supuestos de una complejidad ya previamente reducida por el sistema político. En este sistema ya han tenido lugar los procesos políticos en lo que se elabora la información, cuyos resultados se transforman en inputs para la administración como sistema.

Las decisiones se constituyen con la ayuda de la política, con lo que el sistema puede alcanzar un elevado grado de complejidad y con capacidad de decisión. Luhmann ([2010] 2014) delinea dos tipos de complejidad: la complejidad indeterminada y la complejidad determinada. Mientras que en la primera la po-

⁶ Offe, 1974.

lítica tiene un papel determinado en la administración al direccionarla según sus prioridades políticas, en la segunda este presupuesto no es satisfecho al acentuarse su autonomía respecto a la política, siendo que la administración depende de un entramado de vínculos con la sociedad. La autonomía de la administración puede distinguirse tres dimensiones. La social, referente a los objetos con los que actual, la objetiva, en el sentido de sus decisiones y la temporal, en los procesos de decisión.

La mayoría de las predicciones y proyecciones realizadas en los últimos años sobre la administración, respecto a la extensión y responsabilidades del Estado han quedado en su mayoría ultrapasadas, mientras que otras se verán reforzadas por la rapidez e impactos de los acontecimientos derivados del coronavirus, y otras han ganado en actualidad, así como delimitaciones de una gobernanza sistémica en la que los subsistemas (economía, política, jurídico) interactúan de manera más eficaz, con una predominancia del sistema científico.

2.3. Escenario post Covid-19: modelos auto-excluyentes

Se coincide en que el escenario pos-virus abre incertezas y contingencias. Asumir la contingencia no significa instalarse en un pesimismo, o incerteza continua, sino que abre también nuevas posibilidades. Es evidente que habrá que explorar los posibles cambios del Estado y de la administración desde la perspectiva de la alta complejidad, o hipercomplejidad, que caracteriza las sociedades modernas. Complejidad en el sentido sistémico, significa contingencia, y contingencia significa, riesgo y peligro. Viene a ser pues, que algo no es ni imposible ni necesario pero que puede ser. Esta doble negación se presta a ambigüedades y por lo tanto a interpretaciones diversas. Para la idea que presentamos en este texto, posee el valor de que cualquier propuesta de cambio será posible, y por lo tanto, podría ser efectiva. La cuestión importante para nosotros es: ¿en qué dirección se producirá este cambio? Aquí aparece el gran desafío para las democracias liberales el Estado y la administración.

Ha sido repetido que la intención por parte de los gobiernos de confinamiento de la población (horizontal, vertical, «inmunidad del rebaño», selectivo o inteligente), ha obedecido a la lógica excepcional de evitar el colapso del sistema de salud de cada país. Para evitar el colapso, o la posibilidad de no poder atender a todos los casos necesarios en una fecha, es necesario que el número de contaminados no sobrepase en ningún momento un máximo que el sistema sanitario pueda gestionar y atender, ha sido necesario que la curva de contagios necesitados de atención médica se mantuviera lo más plana posible, durante el espacio de tiempo más extenso, en lugar de una curva de rápida ascensión y durante poco tiempo, hasta alcanzarse el llamado «pico» de los casos atendidos. Por otro lado, esta estrategia también ha proporcionado al sistema científico más tiempo para el desarrollo de un tratamiento, o del desarrollo de una vacuna. El confinamiento vertical ha correspondido a la lógica de evitar al máximo la paralización económica de los países afectados, con el argumento, si para la economía los impactos de la pandemia serán peores, a destruirse la base de la riqueza y el empleo en el país. La población destinada al confinamiento era la población de riesgo (co más de 60 años, o con enfermedades crónicas). En la fase inicial de la pandemia fue recomendado por los gobiernos de Gran Bretaña, Norteamérica, y Brasil y Suecia, aunque a partir de una perspectiva inicia diferente. Por otro lado, el confinamiento horizontal, ha implicado a la mayor parte de la población. Fue decretado en Italia y España. En Alemania, se ha mostrado como el más efectivo, al ser el país europeo con menos fallecimientos, aunque por diversas razones. ¿A qué lógicas político-administrativas y de entendimiento del estado corresponde cada modelo?

En este estado de cosas. dos modelos se perfilan: 1) Estado reducido y continuidad económica; 2) Estado extenso, vinculado con la presentación de un Estado-céntrico. Los dos modelos ya es posible identificarlos en diversos países, y se seguirán ampliando en el futuro próximo. En la perspectiva de la hipercomplejidad, aparecen paradojas en los dos modelos. La autonomía del sistema administrativo respecto a la política puede suponer dos fenómenos diferentes. Por un lado, no estar sometido al control interesado del sistema político, y por lo tanto favorecer su función elemental de administrar. Por otro, puede adquirir una preponderancia respecto al sistema político por lo que puede quedar sin ningún tipo de control político. Hemos realizado un esbozo de delimitación que corresponde a dos lógicas: «Estado reducido» y «Estado extensivo (o Estado-céntrico)». Ambos modelos no están libres de paradojas.

2.4. Estado reducido jerárquico

La propuesta de reducir el tamaño y reformular las funciones del Estado no es nueva, manifestándose en el plano político recientemente en un contexto de crisis de la democracia liberal, la emergencia de

partidos y movimientos populistas radicales, y la substitución por regímenes alocráticos. Puede adquirir dos formas diferentes: una organización del Estado centralizador de carácter centrípeto y una organización policéntrica. En el contexto de crisis económica (impactos de la Gran Recesión del año 2008), se pretende reducir niveles decisorios en el plano multinivel, eliminando estructuras que puedan molestar la toma de decisiones rápidas. Desde hace unos años, ya viene implementándose en Norteamérica, con la priorización de la responsabilidad individual en todos los ámbitos (educación, sanidad, empleo, jubilación), lo que significa que en situaciones de riesgo y peligro social el estado no será responsable. El sistema económico debe ser dejado a la iniciativa privada con la mínima intervención del Estado. La gestión de la pandemia de coronavirus ha mostrado la contingencia de este modelo. Se podía haber declarado el confinamiento vertical, si hubiera existido un sistema sanitario con capacidad para atender a toda la población con calidad para una situación excepcional como es esta pandemia. El asumir un confinamiento vertical, viene a significar que el país debería disponer de un sistema de salud exponencialmente más extenso y amplio para la población (en principio para sin exclusión para situaciones de emergencia como la actual) en los niveles cuantitativo y cualitativo. Con la situación creada por esta pandemia también han emergido sus paradojas en el ámbito político al converger movimientos ciudadanos radicales (entre los que se encuentra la extrema derecha) las libertades civiles, frente a unos métodos impuestos de control, vigilancia y confinamiento decretados por los gobiernos.

2.5. Estado extensivo: Estado-céntrico

La pandemia ha servido también para que diversas publicaciones puedan predecir el esperado colapso del sistema de libre mercado o capitalista. Sus propuestas abarcan desde visiones apocalípticas del futuro (exclusivamente imaginativas) con hasta predicciones realistas. Para sectores políticos de izquierda, el confinamiento ha poseído una virtud, y predicción: con la ampliación temporal de la crisis del coronavirus, también cambiará en gran medida el orden económico. El horizonte y la perspectiva es que la economía de mercado tal como se conoce probablemente se abolirá parcialmente, en la que la propiedad privada y la competencia serán menos importantes, y la influencia del Estado aumentará masivamente.

Se retoma así la teoría Estado-céntrica, con un Estado como principal productor de bienestar social, que también puede significar paradójicamente mayor control, burocrático y centralización administrativa. La paradoja emerge aquí con el tipo de Estado deseado: ¿Un Estado opaco y burocrático de control eficiente en las situaciones de emergencia pero fiscalizador de la ciudadanía y de los medios de comunicación?

En ambos modelos aparecen pues paradojas, puesto que un Estado reducido puede favorecer formas de gobierno como autogobierno, autoorganización, autorregulación, o *glocalización*, mientras que un Estado extenso tendería a la absorción de iniciativas de este tipo, en pro de acciones estatales centralizadas y homogenizadoras, en un contexto económico *globalizador*. Esta disyuntiva aparecería en estados de orden constitucional federal y también en los de organización descentralizada.

CONCLUSIONES Y UNAS REFLEXIONES

En la línea argumentativa conceptual y metodológica expuesta en este trabajo, la presentación de la sociedad compleja (o hipercompleja), ofrece un enorme potencial heurístico-constructivista para mejorar la identificación y la comprensión del Estado y la administración en el contexto contingente actual. Presentar la complejidad de las relaciones, conexiones y decisiones en las sociedades modernas actuales requiere también asumir los conceptos de autoorganización, no linealidad y circularidad de los fenómenos, y las nociones de riesgo, coevolución, capacidad conectiva, emergencia, estructuras intermedias. El contexto descriptivo se enmarca en la contingencia y la incertidumbre, en la que existen posibilidades de cambio en las relaciones entre Estado y sociedad, aunque estas no serán necesarias como tampoco imposibilitadas de un nuevo tipo de gobernanza, si bien siempre bajo la posibilidad y la incertidumbre. Este tipo de sociedades y de transformaciones del Estado, ya emergidas desde unos años, la pandemia de Covid-19 las ha acelerado, de tal forma que es posible referirse a un nuevo tipo cualitativo emergente de sociedad.

La óptica de sistemas autorreferenciales, se construye como una compleja estructura comunicativa que sobrepasa los paradigmas procedimentales centrados en la acción comunicativa para lograr el consenso, y con los paradigmas esencialistas que se han utilizado habitualmente para la observación en las teorías del Estado. Los paradigmas de interacción habituales no han permitido identificar una clara diferenciación sobre

la manera en que los mecanismos de decisión son aplicados, y como tiene lugar una paulatina pérdida de autonomía entre los subsistemas o sistemas parciales de la política, la administración y la ciudadanía.

En el ámbito de la reorganización de la extensión y modelo de Estado y su modelo de gobernanza, emergen diversas orientaciones, desde el Estado reducido jerárquico, a una orientación Estado-céntrica. A cada una de estas orientaciones corresponden diversas estrategias tampoco libres de paradojas, hasta otras que aspiran incluso al esperado fin del capitalismo por los sectores populistas y radicales. ¿Un Estado extensivo no puede ser también un Estado de control y de rápida y acrítica implementación del Big data? Por el contrario: ¿Un Estado reducido no posibilitará que los sistemas funcionales que lo componen se conviertan en núcleos de poder independientes y autocráticos en competencia entre estos, dificultando así la gobernanza de la sociedad?

La administración como un sistema autónomo, se verá afectada por los cambios procedentes de su entorno, acelerados de manera rápida por la nueva situación. Las soluciones propuestas no amagan importantes brechas de seguridad y la insuficiente protección jurídica de los ciudadanos frente al Big data y a las TICs. La Administración asume los límites y prioridades de la política. Sin embargo, una dependencia de esta puede ser contraproducente teniendo en cuenta las recientes orientaciones populistas generalizadas (de derecha y de izquierda) de la política, La administración deberá mantener su autonomía basada en criterios técnicos en todos sus niveles, en especial en los superiores de dirección. En el plano operativo, la administración pública dejará su aparente área de comodidad (jurídico, económico, político) para entrar en la incertidumbre. Implica un abanico de posibilidades que comprenden desde la pérdida de autonomía, el incremento de la burocracia, o la derivación hacia modelos opacos y poco transparentes, con escasas posibilidades de innovación ciudadana, o en su caso de innovación controlada por una burocracia extrema.

En este escenario, un aumento de la burocracia en el ámbito político vendrá a suponer un tipo de comunicaciones opacas con una deficiente transparencia y opacidad caracterizadas por sus códigos autoritarios. La burocracia se verá ampliada y extendida con el control de la información y obsesión por la «estabilidad social». El riesgo será constante debido a la colonización por parte de la política. Esta colonización ya ha sido denunciada frecuentemente, aunque con pocos resultados concretos como se ha hecho evidente durante la pandemia, con directrices emanadas de políticos y ministros en todos los países con escasa capacitación técnica y de gestión.

La relación administración, Estado y sociedad, dependerá de varios factores: el modelo de gobernanza, la fuerza política en el poder, los modelos y prácticas de audiencias públicas que se apliquen, el tipo de cooperación público-privada, y en definitiva, la capacidad de autonomía de la administración frente al colonialismo de la política, sin criterios técnicos. El sentido, o los tradicionales horizontes utópicos, no vendrá dado aquí solo condicionado a la existencia de cosas y fenómenos, sino que será construido a partir de las comunicaciones intersistémicas. Se trata de fundamentos científicos y no metafísicos sobre la noción del sujeto, como ha sido habitual en las sociedades. Pero no será suficiente, bajo el peligro de transformarse en un sentido estrictamente tecnocrático. El sentido deberá también proceder, en última instancia de otros sistemas. El sistema político, que seguirá teniendo una posición de orientación en la sociedad (la democracia será su manifestación); el sistema psíquico, que en definitiva se refiere a los pensamientos de las personas (la capacidad de pensamiento y autorrealización); el sistema de interacción, en el que las personas interactúan directamente (producido en grupos de intervención y acción ciudadana).

¿Seguirá existiendo un único centro de poder, como tradicionalmente ha sido al abordar el Estado?, ¿Será posible observar un único centro del ejercicio del poder? Este tipo de preguntas nos direccionan a la prospección, y por lo tanto de respuestas arbitrarias y vinculadas con la incertidumbre, y que requerirán necesariamente de deducciones analógicas y empíricas.

Por último, en este contexto argumentativo, es la observación y sobre la necesidad de reformular conceptualmente lo que se entiende por estado y por Administración pública, en base a una nueva lógica conceptual, basada en comunicaciones (simbólicas), y vinculada con las transformaciones de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Anter, A. (2012). Der Staat als Beobachtungsobjekt der Sozialwissenschaften. Das Trugbild vom verschwindenden Staat und die Normativität des Gegenstandes. En M. Bach (ed.), *Der entmachtete Leviathan* (Zeitschrift für Politik: Sonderheft 5, pp. 15-29). <https://doi.org/10.5771/9783845244273-15>

- Attour, A. y Chaupain-Guillot, S. (2020). Digital Innovations in Public Administrations: Technological or Policy Innovation Diffusion? *Journal of Innovation Economics & Management*, 31, 195-219. <https://doi.org/10.3917/jie.pr1.0061>
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós Ibérica.
- Döhler, M. (2006). Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung. *Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft*, 37, 208-227. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/41367>
- Döhler, M. y Wegrich, K. (2010). Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit. *Der moderne Staat*, 3(1), 31-52. <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/3893>
- Engel, A. (2004). Wissensmanagement in der öffentlichen Verwaltung: Grundlagen – Potenziale – Ansätze – Erfahrungen. En C. Reichard, M. Scheske y T. Schuppan (eds.), *Das Reformkonzept E-Government: Potenziale – Ansätze – Erfahrungen* (pp. 210-227). LIT-Verlag.
- Eppel, A. y Lee, M. (2020). *Complexity Theory in Public Administration*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Hilgers, D., Schauer, R. y Thom, N. (eds.) (2012). *Public Management im Paradigmenwechsel: Staat und Verwaltung im Spannungsfeld von New Public Management, Open Government und bürokratischer Restauration*. Trauner Verlag.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Polity Press.
- Jiménez Asensio, R. (16 de abril de 2020). *Empleo público 2020-2030 (I): Desafíos múltiples en un escenario de crisis* [entrada de blog]. La Mirada Institucional. Consultado el 7 de julio de 2020. <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/04/16/empleo-publico-2020-2030-i-desafios-multiples-en-un-escenario-de-crisis-1/>
- Kurban, C., Peña-López, I. y Haberer, M. (2016). What is technopolitics? A conceptual scheme for understanding politics in the digital age. *IDP: Revista de Internet, Derecho y Política*, 24, 3-20. <https://doi.org/10.7238/idp.v0i24.3061>
- Lenk, K., Wengelowski, P. y Meyerholt, U. (2014). *Wissen managen in Staat und Verwaltung*. Edition Sigma. <https://doi.org/10.5771/9783845267913>
- Luhmann, N. (2010). *Introdução à Teoria dos Sistemas*. Vozes.
- Luhmann, N. (1971). Opportunismus und Programatik in der Öffentlichen Verwaltung. En N. Luhmann, *Politische Planung: Aufsätze zur Sociologie von Politik und Verwaltung* (pp. 165-180). VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Luhmann, N. (1983). *Legitimation durch Verfahren*. Suhrkamp Verlag.
- Luhmann, N. (2014). *Sociología política*. Trotta Editorial.
- Luhmann, N. (1993). *Teoría política en el estado de Bienestar*. Alianza.
- Luhmann, N. (2006). *Sociología del riesgo*. Universidad Iberoamericana-ITESO.
- Mayntz, R. (1997). *Soziale Dynamik und politischen Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen*. Campus Verlag.
- Mittleton-kelly, E., Paraskevas, A. y Day, C. (eds.) (2018). *Handbook of Research Methods in Complexity Science: Theory and Applications*. Edward Elgar.
- Morçöl, G. (2012). *A complexity theory for public policy*. Routledge.
- Offe, C. (1974). Structural Problems of the Capitalist State. Class Rule and the Political System. On the Selectiveness of Political Institutions. En K. Von Beyme (ed.), *German Political Studies* (vol. I, pp. 31-57). SAGE.
- Pont Vidal, J. (2021). *Sociedades contingentes. Covid-19: un nuevo agente de cambio social*. Libros de la Catatara.
- Pont Vidal, J. (2019a). Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 75, 77-110. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357565037003>
- Pont Vidal, J. (2019b). *Governança democrática. Para uma nova coordenação da sociedade*. Tirant.
- Pont Vidal, J. (coord.) (2018a). *GIGAPP Estudios / Working papers* (núms. 83-90, pp. 90-241, número especial, Observando la Gobernanza. Visiones desde la Amazonia). <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/issue/view/54>.
- Pont Vidal, J. (coord.) (2018b). *Da governança hierárquica a interativa. Observações e análises*. Paka-Tatu.
- Pont Vidal, J. (2018c). *Gobernanza. La coordinación entre democracia y jerarquía dinámica*. Tirant.
- Pont Vidal, J. (2017). *Por meio da teoria. Enfoques neosistémicos e pós-estruturalistas*. Paka-Tatu.
- Pressman, J. L., Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All*. University of California Press.
- Scharpf, F. y Mayntz, R. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Campus Verlag.
- Sevilla, J. (coord.) (2010). *La reforma de la Administración General del Estado*. LID Empresarial.
- Schimank, U. (2009). «Vater Staat»: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne. *Der moderne Staat*, 2(2), 249-270. <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/2879>
- Tait, A. y Richardson, K. (eds.) (2009). *Complexity and Knowledge Management. Understanding the role of knowledge in the Management of the Social Networks*. Information Age Publishing.
- Teisman, G., Van Buuren, A. y Gerrits, L. (eds.) (2009). *Managing Complex Governance Systems: Dynamics, Self Organization and Coevolution in Public Investments*. Routledge.
- Veit, S., Reichard, Ch. y Wewer, G. (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Springer VS, Wiesbaden.
- Willke, H. (1999). *Systemtheorie II: Interventionstheorie. Einführung in die Theorie der Intervention in komplexe Sozialsysteme*. UTB.

- Willke, H. (1987). *Differenzierung und Integration in Luhmanns Theorie sozialer Systeme*, in: Hans Haferkamp und Michael Schmid (Hrsg.), *Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung: Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme* (pp. 247-274), Suhrkamp.
- Willke, H. (1996). *Dimensionen des Wissensmanagements: zum Zusammenhang von gesellschaftlicher und organisationaler Wissensbasierung*. De Gruyter.
- Willke, H. (1993). *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganization*. Juventa.
- Willke, H. (1992). *Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft*. Suhrkamp.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 30-07-2020
Aceptado: 23-10-2020
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10844>
Páginas: 48-60

Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada

Professional management and strategic public procurement. A comparative perspective

Juan José Rastrollo Suárez
Universidad de Salamanca (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0521-1045>
rastrollo@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor acreditado Titular de Universidad de Derecho administrativo en la Universidad de Salamanca. Doctor *Europeus* (Universidad de Salamanca/Universidad de Coimbra) en Derecho y Premio extraordinario de Grado y Doctorado. Secretario de la Revista Documentación Administrativa, del Instituto Nacional de Administración Pública de España. Ha sido profesor invitado, entre otras, en las Universidades de los Andes y Nariño (Colombia), Andina Simón Bolívar (Ecuador) o James Madison de Virginia (Estados Unidos). Consultor y docente para servidores públicos en distintas instituciones de América Latina (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador, Contraloría de Costa Rica, Procuraduría de Paraguay). Miembro de los grupos de investigación State and Nation Making in Latin America and Spain (Universidad de Princeton) y Next Generation EU (Universidad de Salamanca) e investigador de la Unidad de Investigación Consolidada de la Junta de Castilla y León (núm. 302). Autor de tres monografías, más de 25 artículos y más de 15 capítulos de libro en revistas y obras colectivas de Europa y América. Sus principales líneas de investigación son el Derecho urbanístico, la contratación pública y el empleo público y en general la reforma y modernización de la Administración pública en Europa y América Latina.

RESUMEN

A partir del examen de distintos informes, identificamos las dificultades para la profesionalización de la contratación pública. En base a ello, revisamos experiencias de éxito desarrolladas por algunos de los mejores sistemas de compra pública del mundo, identificando buenas prácticas a tener en cuenta en el desarrollo futuro de la estrategia nacional de contratación pública, en conexión con el contenido de la Recomendación de la Unión Europea sobre profesionalización de la contratación pública de 2017.

PALABRAS CLAVE

Profesionalización; contratación pública estratégica; empleo público; innovación; Unión Europea.

ABSTRACT

Taking as our point of departure the examination of diverse reports, we identify difficulties for the professionalization of public procurement. On this basis, we revise successful experiences developed by some of the best practices in procurement systems around the world, identifying best practices to take into account for the future development of a national strategy of public procurement. We connect this revision with the contents of the Recommendation of the European Union of 2017 on professionalization of public procurement.

KEYWORDS

Professionalization; strategic public procurement; public employment; innovation; European Union.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y EMPLEO PÚBLICO. II. DEBILIDADES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. III. PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN PERSPECTIVA COMPARADA. 1. LA GERENCIA PROFESIONAL DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA. 2. LA RECOMENDACIÓN 2017/1805 «CONSTRUIR UNA ARQUITECTURA PARA LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA». 2.1. Definición de una política para la profesionalización de la contratación pública. 2.2. La mejora de la formación y la gestión profesional en el ámbito de los recursos humanos. 2.3. El suministro de herramientas y metodologías adecuadas. III. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN: CONTRATACIÓN PÚBLICA ESTRATÉGICA Y EMPLEO PÚBLICO

El nivel de profesionalización de la función pública de un país afecta directamente a su desarrollo económico y social (Evans y Rauch, 1999). El índice de efectividad internacional del servicio civil (InCiSE) de 2019 promovido por la *Blavatnik School of Government* de la Universidad de Oxford sitúa a España ligeramente por encima de la media de los treinta y ocho países analizados. Sin embargo, se encuentra por debajo de la media en relación con la gestión de recursos humanos o de la contratación pública¹. Este último es uno de los ámbitos de actividad administrativa en los que resulta más importante garantizar una gestión profesional, especialmente en el entorno de la contratación pública europea, que considera este un elemento clave para prevenir la corrupción (Malaret i García, 2016, p. 45).

La contratación pública se caracteriza por una gran complejidad técnica, el reconocimiento de grandes márgenes de discrecionalidad y la vinculación a elevadas partidas presupuestarias, siendo por ello especialmente sensible a prácticas corruptas (Wayan Rustiarini, et al., 2019). El riesgo disminuye significativamente cuando quienes la impulsan y supervisan son seleccionados en base a criterios vinculados al mérito y la capacidad, son adecuadamente formados al inicio y durante su carrera y cuentan con la autonomía suficiente para tomar sus decisiones de forma independiente (Charrón et al., 2017). Existe por tanto una relación directa entre la capacidad e independencia de quienes toman las decisiones y la preservación del principio de integridad en la contratación pública (Bandiera et al., 2009 o Cerrillo i Martínez, 2014, p. 165)².

La aparición del concepto de «compra pública estratégica» a raíz de la aprobación de las Directivas sobre la materia de 2014 y su incorporación a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) en directa conexión con la estrategia Europa 2020, ha hecho de esta tarea algo aún más complejo (Gimeno Feliú, 2016, pp. 15-127)³. Los nuevos procedimientos y exigencias para participar en las licitaciones y el incremento y la variedad de criterios de adjudicación, inciden directamente en los empleados públicos implicados en los procedimientos⁴. En este contexto, el artículo 334.1.e) LCSP reconoció como uno de los aspectos en los que debía incidir la Estrategia Nacional de Contratación pública (en adelante ENCP) –cuyo desarrollo es competencia de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante OIRESCON)– la promoción de la «profesionalización en contratación pública mediante actuaciones de formación del personal del sector público, especialmente en aquellas entidades que carecen de personal especializado, mediante el diseño de un plan específico en materia de formación en contratación pública y otras actuaciones complementarias de promoción de la profesionalización en la contratación pública». Además, la existencia de problemas globales que requieren de actuaciones inmediatas puesta de manifiesto durante la crisis sanitaria ha supuesto un punto de inflexión. Las situaciones de emergencia en las que es preciso realizar compras en un mercado internacional en el que múltiples demandantes pugnan por recursos escasos haciendo uso de procedimientos sometidos *a priori* a menos controles, han

¹ Dentro de la función pública española destacan por su nivel de profesionalización según el índice quienes se dedican a la recaudación de impuestos, además de su capacidad de reacción frente a crisis, la gestión del riesgo, el uso de nuevas tecnologías o lo relativo a la gestión fiscal y financiera (Blavatnik School of Government, 2020, p. 62).

² Así se lleva reclamando desde instancias internacionales desde la primera década del siglo XXI, véase en tal sentido (OCDE, 2009b, p. 61).

³ Explicitada en la Comunicación de la Comisión “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” de 3 de marzo de 2010, COM (2010) 2020 final.

⁴ En este contexto los considerandos 59 y 69 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante Directiva 2014/24) ligan a la agregación de demanda por parte de los compradores públicos y las técnicas de recentralización de compras a la profesionalización.

puesto en evidencia que contar con profesionales suficientemente capaces y formados resulta decisivo para afrontar los riesgos imprevistos a los que se enfrenta la sociedad.

A lo largo de este trabajo examinamos las debilidades que encontramos en el sistema de contratación pública, identificando los aspectos en los que cabría mejorar para lograr una profesionalización conectada con la compra pública estratégica (Steinfeld et al., 2015, p. 523). La Recomendación 2017/1805 de Comisión Europea de 3 de octubre de 2017 «Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública» (en adelante Recomendación) exige elaborar estrategias de profesionalización y confrontarlas con las de otros Estados miembros y las que se dan en el contexto internacional por lo que, con base en las debilidades localizadas, revisamos experiencias de éxito desarrolladas en el marco de algunos de los mejores sistemas de compra pública del mundo, identificando distintas prácticas a tener en cuenta de cara al desarrollo futuro de la ENCP.

II. DEBILIDADES DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

En 2016 la Comisión Europea hizo público el informe basado en entrevistas a empleados públicos *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds* (Balance de la capacidad, los sistemas y las prácticas administrativas en la UE para garantizar la conformidad y la calidad de la contratación pública que implique la participación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos). Uno de sus apartados se consagró al análisis de las dificultades a las que se enfrenta la contratación en los países de la UE, extrayéndose como principales conclusiones que:

- Aunque la mayor parte de los empleados cuentan con formación en Derecho o Economía, tienen mucha menor capacitación en áreas como las de Gestión Administrativa o Ciencia de la Administración, lo que podría resultar clave para impulsar la contratación pública estratégica. Cuentan, además, con una nula o muy escasa experiencia en el sector privado, lo que puede limitar su capacidad para entender el funcionamiento de los mercados de contratación pública desde una perspectiva integral (CE, 2016, p. 37). Además, la rotación entre puestos de trabajo en el sector es muy escasa (España es el sexto país de los analizados en los que en menor medida se producía) (CE, 2016, p. 38).
- Si bien la formación era relativamente habitual (solo una cuarta parte de los gerentes declaró que los empleados a su cargo no habían asistido a cursos o conferencias en el último año), la capacitación se orientaba fundamentalmente a cuestiones de carácter general y tan solo el 10 % se había centrado en la lucha contra la corrupción. España es el país de la Unión en que menos empleados se habían beneficiado de cursos de formación especializados (CE, 2016, p. 39).
- Es habitual el uso de sistemas, manuales y otras herramientas en los procedimientos (en España menos del cinco por ciento de los empleados están excluidos del acceso a las mismas) (CE, 2016, pp. 41-43). Sin embargo, las consultas online, las plataformas electrónicas y otro tipo de páginas tan solo están disponibles en los especialmente complejos (CE, 2016, p. 47).
- La notificación es la práctica con mayor implantación dentro de la administración electrónica (realizada por tres cuartos de los encuestados). Alrededor de un 70 % facilita el acceso documental por vía electrónica, mientras la presentación de ofertas se da tan solo en alrededor de un 45 % de los casos (en España el porcentaje supera por poco el 35 %).
- Sólo es habitual la recopilación de la información más básica (presupuesto de contrato y tipo de procedimiento utilizado). Otros aspectos que podrían resultar de interés no se recogen ni almacenan habitualmente. Una cuarta parte no monitoreaba ningún dato relativo al contrato y poco más de la mitad publicaban los datos recopilados, si bien España es uno de los países en los que se hacen públicos los datos de manera más habitual, con cerca de un 70 % (CE, 2016, p. 51). Ello resulta especialmente preocupante teniendo en cuenta la incidencia directa que puede tener la publicidad en la contratación, pudiendo reducir los costes en las adquisiciones hasta en un 0,7 % y facilitar la selección entre un mayor número de licitadores (Coviello y Mariniello, 2014, p. 86).
- La formación del personal es el instrumento más utilizado para la prevención de la corrupción (característico de más del 40 % de las organizaciones) siendo otros como el consejo legal, la adopción de estrategias de integridad o la recopilación y monitoreo de datos específico mucho menos habituales.

- El principal problema señalado por los gestores es la complejidad de normas y reglamentos, seguida del exceso en la carga de trabajo, la limitación de tiempo y la abundancia de cambios legislativos, lo cual es especialmente acusado en las Administraciones que carecían de personal formado (CE, 2016, pp. 53-54).

Por su parte, el Informe anual de supervisión de la contratación pública en España de 2019 de la OIRESCON, señaló la necesidad de hacer del incremento de la profesionalización y de la integración de personal cualificado en aquellas entidades que carecen de él –fundamentalmente las entidades locales– uno de los objetivos centrales de la ENCP. Como indicó, el contexto del empleo público en España requiere que la profesionalización se proyecte a lo largo de toda la carrera administrativa, vinculándose a la existencia de incentivos (OIRESCON, 2020, p. 194).

En cuanto a la capacitación, destacó la necesidad de garantizar una oferta formativa adecuada, que se reveló insuficiente en el momento de promulgarse la LCSP. Además, señaló la necesidad de profundizar en la especialización –clave en el entorno de la contratación pública estratégica–, por lo que para su diseño resulta fundamental la colaboración con las distintas Administraciones (estatal, autonómica, local e institucional). Indicó que la formación debe someterse a criterios de calidad, que permitan su mejora continua, teniendo en cuenta las concretas necesidades que en cada momento demanden los profesionales. El informe puso de relevancia la conveniencia de invertir en este ámbito por el beneficio económico que supone a medio plazo, habida cuenta de la directa relación entre profesionalización e incremento de eficacia en la contratación (OIRESCON, 2010, p. 195).

III. PROCESOS DE PROFESIONALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN PERSPECTIVA COMPARADA

1. La gerencia profesional en la contratación pública

En 2009, la OCDE planteó entre los objetivos de cara a profesionalizar la contratación –que identificaba como base necesaria para garantizar la integridad en las compras públicas–, la capacitación de los empleados para adaptarse a un entorno cambiante, sustituyendo el concepto de funcionario encargado de contrataciones por el de gerente de contratos (OCDE, 2009b). Ello implica de una parte atraer talento, de otra dotar a los seleccionados de una formación adecuada para dar respuesta a la creciente complejidad a la que se enfrentan y, por último, proporcionarles la capacitación precisa para poder responder a los retos a los que se enfrentan a partir la centralización de la información y la monitorización de los procesos de contratación.

No obstante, quienes se dedican a la contratación pública en España forman un conjunto heterogéneo de empleados (Cantero Martínez, 2020, p. 224). En él se incluyen a quienes forman parte de los órganos de contratación de elección política, pero también a sus asistentes, que cuentan con un perfil mayoritariamente técnico (como los integrantes de las mesas y juntas de contratación) (artículos 323 y ss. LCSP), al responsable del contrato (artículo 62 LCSP), a los miembros de la OIRESCON (artículo 332 LCSP) o a quienes se dedican a la fiscalización de la contratación pública, incluyendo a jueces y magistrados. Cada uno de ellos cuenta con funciones y regímenes laborales diferenciados. En su mayoría, combinan la participación en procedimientos de contratación o su fiscalización con otro tipo de actividades al servicio de la Administración, a veces de muy variado tipo, situación que comparten otros países de la Unión Europea, como Alemania (OCDE, 2019a).

En otros países del mundo, sin embargo, se ha asimilado la contratación pública a una profesión especializada. La identificación como «profesional» de la contratación implica, a su vez, el reconocimiento de un salario acorde con la responsabilidad que se lleva a cabo, la adquisición de cierto estatus social o de que se trabaja para el interés general (Krause, 1996). Ello está directamente ligado a la existencia de requerimientos de especialización, sistemas de selección competitivos y garantía de independencia en la toma de decisiones (Kline, 1981; Christensen, 1994 y Steinfeld et al., 2016). No obstante, no todos los modelos de especialización resultan fácilmente trasladables a la idiosincrasia propia de la contratación pública española como el estadounidense, donde los *purchasing managers, buyers, and purchasing agents* se consideran por la *US Bureau of Labor Statistics* como una única profesión, sin diferenciar entre los que desarrollan esta actividad en el sector público o privado (Steinfeld et al., 2015, p. 510).

Un posible modelo a seguir podría ser el constituido en el Reino Unido por la *Government Commercial Function* (GCF), una sección del *Civil Service* que forma parte de la Oficina del Gabinete del Gobierno

conformada por un cuerpo de especialistas de alrededor de 40.000 empleados públicos, cuya función es apoyar a distintos Departamentos gubernamentales y al *Crown Commercial Service* respecto a la gestión y planificación de las compras públicas⁵. Está formado por especialistas en contratación que, a su vez, se encuentran respaldados por otros empleados públicos especializados en diversas áreas.

Bajo el mando del *Government Chief Commercial Officer* enfocan su actividad en auxiliar a la Administración respecto a procedimientos complejos, licitaciones internacionales, recopilación de información, controles o elaboración de buenas prácticas a lo largo de todo el procedimiento de adquisición: desde la planificación a la gestión. A través de esta red de empleados se impulsa, además, el programa *Commercial Capability*, orientado a desarrollar la capacidad en materia de contratación pública del resto de empleados de la Administración. La GCF cuenta con una guía de estándares requeridos para formar parte de las distintas categorías de su cuerpo de empleados (*Commercial Lead, Associate Commercial Specialist, Commercial Specialist o Senior Commercial Specialist*). Los de rango superior (más de séptimo grado) pasan a depender de la *Government Commercial Organisation* (GCO), interna a la GCF. Esta última está formada por alrededor de 250 empleados, siendo su principal misión apoyar a la Administración gubernamental en los procedimientos más complejos.

El de gerente de contratos se configuraría así como un cuerpo de empleados públicos especializado en la asistencia a las distintas Administraciones para la puesta en marcha y desarrollo de los procedimientos de licitación. En su diseño habría que tener en cuenta las especialidades de la contratación y, en particular, el nivel de exposición a la corrupción al que se enfrentaría: la transparencia en el proceso de selección está directamente vinculada a la independencia con la que los profesionales cuentan a la hora de tomar sus decisiones, de lo que dependerá en buena medida la eficacia del sistema de contratación (Cooper 2008: 271).

2. La Recomendación 2017/1805 «Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública»

La Resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011 sobre la modernización de la contratación pública, puso de manifiesto que una mejor formación de adjudicatarios y licitadores incrementaría la competencia este mercado (en la que solo un 1,4 % de los contratos eran adjudicados a empresas de otros Estados) (Sanmartín Mora, 2012). Seis años después la Recomendación pasó a definir la profesionalización como la actividad tendente a conseguir una «mejora general de toda la gama de cualificaciones y competencias profesionales, conocimientos y experiencia de las personas que realizan o participan en tareas relacionadas con la contratación». A su vez, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo respecto a la misma, re refiere a ella como la necesidad de garantizar que los empleados «posean las competencias profesionales y los conocimientos técnicos y procedimentales necesarios para cumplir con la normativa y asegurar una elevada calidad en términos de innovación y sostenibilidad y la mejor relación calidad-precio posible de la inversión, también desde el punto de vista de la responsabilidad social» (Comité Económico y Social Europeo, 2018, p. 48).

La Recomendación diseña una estrategia para la profesionalización centrada en objetivos más cualitativos que cuantitativos y dirigida a todos los empleados públicos implicados en la contratación (Cantero Martínez, 2020, p. 208). Además, como se deduce a partir de la definición empleada, es concebida con un carácter transversal y heterogéneo, requiriendo herramientas focalizadas en diferentes aspectos. La estrategia se divide en tres ejes fundamentales: el desarrollo de una arquitectura política adecuada, la formación y gestión de la carrera profesional y el establecimiento de sistemas compuestos por herramientas y metodologías de apoyo a la gestión profesional de la contratación pública.

2.1. Definición de una política para la profesionalización de la contratación pública

Supone la necesidad de incorporar la profesionalización de la contratación pública a la agenda política, haciendo de la misma un proyecto que aúne el consenso suficiente para ser desarrollado a medio y largo plazo (Cantero Martínez, 2020, p. 208). Dentro de este eje, la Recomendación hace referencia a dos aspectos:

En primer lugar, a la necesidad de elaborar estrategias de profesionalización a largo plazo adaptadas a las «necesidades, recursos y estructuras administrativas» concretos con el fin de «atraer, desarrollar y rete-

⁵ Government Commercial Function. <https://www.gov.uk/government/organisations/government-commercial-function>

ner competencias, centrarse en el rendimiento y los resultados estratégicos y aprovechar las herramientas y técnicas disponibles». Se advierte la necesidad de proyectar las técnicas sobre el conjunto de Administraciones, coordinarlas con el resto de políticas del sector público y confrontarlas con las de otros Estados miembros y las que se dan en el contexto internacional. En segundo lugar, a la necesidad de que animar y apoyar a las administraciones en su implementación, fomentando la cooperación entre servicios y entidades o autoridades de contratación y aprovechando la experiencia de instituciones de formación, centrales de compra y organizaciones profesionales.

Impulsar una estrategia de profesionalización requiere ponerla en marcha a partir de instrumentos que permitan atraer talento, al margen de los tradicionales sistemas de selección de empleados públicos en España y los sacrificios económicos, personales y en cuanto a tiempo que conllevan (Jiménez Asensio, 2018, p. 10). En este sentido, existen experiencias innovadoras que podrían tenerse en cuenta al diseñar un modelo de selección de gerentes de la contratación (Rivero Ortega, 2012, p. 87; Mapelli Marchena, 2018). Si bien estos instrumentos alternativos a la oposición –que ha venido a garantizar en buena medida la igualdad en el acceso al empleo público en España durante más de un siglo, mérito nada desdeñable– deben ser adaptados a las particulares circunstancias económicas, institucionales, jurídicas y sociales. Cualquier paso en falso en este sentido podría poner en riesgo el necesario respeto a los principios de igualdad material, mérito y capacidad en la selección (Rastrollo Suárez, 2018, p. 240).

El empleo público de Canadá es el mejor valorado por el ranking InCISE 2019 en lo relativo a la gestión de recursos humanos y ocupa el segundo lugar de los países analizados en lo relativo a la integridad de los empleados, de tal manera que el empleo público es una de las oportunidades de desarrollo profesional más demandadas por los estudiantes universitarios del país (Eddy y Gosset, p. 2013). La función pública canadiense vivió un punto de inflexión en el año 2003 con la aprobación de la *Public Service Modernization Act*. La norma tuvo como punto de partida el *Report of the Auditor General of Canada* de 2000, que vino a poner de manifiesto la necesidad de reforma en relación a aspectos como la racionalidad, la flexibilidad o la autoridad de los gerentes⁶. Desde entonces, distintas normas han seguido impulsado una continua reforma a partir de distintos informes anuales⁷ y la actuación de la *Public Service Commission of Canada*, agencia independiente que tiene entre sus principales funciones preservar el mérito como criterio central de selección y progreso en el ámbito del empleo público.

Una herramienta novedosa con la que cuenta el sistema de empleo público canadiense es la *Talent Cloud* o nube de talento. Se trata de un proyecto piloto basado en una plataforma electrónica en la que cualquier aspirante puede registrarse proporcionando su nombre y una dirección de correo electrónico y ser seleccionado para una oferta de trabajo de cualquiera de los Departamentos del gobierno asociados al proyecto, entre los que se encuentra el *Public Services and Procurement Canada*, encargado de las compras públicas. La plataforma permite que los postulantes se comuniquen directamente con los gerentes respecto a las ofertas de trabajo, manifestando sus capacidades para el desempeño del puesto sin que puedan ser excluidos a priori del proceso de selección por no contar con un currículum convencional respecto al empleo solicitado.

Las postulaciones forman parte de una base de datos a disposición de los Departamentos adheridos y en la medida en que resulten interesantes a los gerentes, los aspirantes pueden ser contactados para realizar exámenes o entrevistas. Con independencia de conseguir o no el trabajo, el gerente con el que el aspirante entra en contacto puede certificar, en la medida en que supere las pruebas y la entrevista, la capacidad de este último para ocupar un puesto de trabajo del tipo del que se oferta de cara a futuras ofertas.

También es destacable el ejemplo belga. El *Bureau de sélection de l'administration fédérale* u Oficina Federal de Selección y reclutamiento (SELOR) dependiente del *Service public fédéral personnel et organisation* es la encargada de llevar a cabo los procesos de selección⁸. Las ofertas –cuya información detallada puede recibirse periódicamente a través de una lista de correo– se publican en su página electrónica, con referencia a la titulación y la experiencia requeridas. Para la postulación tan solo es preciso registrarse en la plataforma, crear una cuenta y cargar los certificados requeridos. Tras verificar el cumplimiento de los requisitos, se produce el registro para la realización de los exámenes.

El examen genérico no se exige a quienes ya son funcionarios, miembros del poder judicial o pertenecen al ejército (*interne markt*). Se realiza en las dependencias de SELOR durante un máximo de tres horas

⁶ Junto a otros informes, como los del *Advisory Committee on Senior Level Retention and Compensation* de 2000 o del *Advisory Committee on Labour-Management Relations in the Federal Public Service «Working Together in the Public Interest»* de 2001.

⁷ Informes del *Privy Council Office of Canada* de 2008 y 2009.

⁸ Selor. Bureau de Sélection de l'Administration Fédérale. <https://www.selor.be/nl/>

y media y consiste en tres pruebas: *Postbakoefening* (o ejercicio de simulación de bandeja de correo, que mide la capacidad de discriminación entre distintas tareas en función de su importancia), *Situationele beoordelingstest* (o prueba de evaluación situacional, que mide las reacciones ante distintas situaciones) y *Abstract redeneervermogen* (destinado a evaluar la capacidad de razonamiento abstracto, al medir la capacidad para derivar reglas generales de la información abstracta recibida al aplicarla a un determinado supuesto). El resultado se comunica mediante la plataforma después de una semana, junto a un «informe de retroalimentación». Si se supera, no será preciso volver a realizarlo durante tres años. De lo contrario, el aspirante puede realizarlo de nuevo transcurridos seis meses.

En el específico las pruebas están vinculadas a la descripción del puesto y consisten generalmente en un test de conocimientos y una entrevista. Son realizadas por la institución a la que se adscribe la vacante. El resultado, junto a la retroalimentación, se comunica en un plazo de dos meses. SELOR elabora una lista de quienes han superado las pruebas clasificándolos en función de su puntuación, que permanece vigente para la institución que comunicó la vacante durante un periodo de tiempo preestablecido. A través de la plataforma, el candidato puede recibir ofertas que aceptará o no sin perder su posición en la lista que se abrirá a otras instituciones con vacantes de perfil similar transcurridos tres meses. En este caso se precisará una prueba adicional, generalmente consistente en la realización de una entrevista. Los aspirantes a funcionarios de carrera precisan superar un periodo de prueba de un año, no exigido a los contratados laborales.

En Irlanda, el *Public Appointments Service* (o PAS) es la agencia central de reclutamiento regida por las *Public Service Management (Recruitment and Appointments) Acts* de 2004 a 2013⁹. Da asistencia a las distintas Administraciones y organismos públicos a la hora de llevar a cabo procesos de selección y las coordina en base a lo establecido en los Códigos de Prácticas y las directrices emanadas de la *Commission for Public Service Appointments*. El proceso comienza con la convocatoria publicada en la página electrónica de la agencia. Generalmente se rellena un formulario en línea que contiene una lista de preguntas diseñadas para identificar a los candidatos idóneos (solicitando información, por ejemplo, sobre los anteriores puestos desempeñados). Continúa habitualmente con un test en línea supervisado (vigilado mediante un mecanismo remoto). Las áreas en las que se examina a los aspirantes varían en función del tipo de puesto, dividiéndose habitualmente entre las de razonamiento lingüístico (para medir la capacidad para entender textos y el analizar argumentos), numérico (para medir la capacidad para analizar y tomar decisiones a partir de datos matemáticos) y simulación de trabajo (para medir la capacidad para enfrentarse a situaciones laborales concretas). El proceso concluye con una entrevista.

El Reino Unido cuenta con un programa para captar a futuros empleados públicos de entre los expedientes más destacados de la Universidad, cuando los estudiantes aún no han concluido sus estudios (García Jiménez, 2017, p. 295). A través del programa *Fast Stream* se preselecciona a los que cuentan con mayor calificación durante los dos últimos años de carrera. La solicitud se envía por vía electrónica tras registrarse y rellenar una serie de cuestionarios. Posteriormente, los aspirantes realizan una entrevista telefónica. Después, los seleccionados deben elegir cuatro de entre los quince perfiles que componen el programa (ofreciendo algunos de ellos una formación complementaria) y llevar a cabo una serie de prácticas retribuidas en los meses de verano, lo que posibilita el conocimiento directo de las actividades a realizar en los distintos puestos en los que el postulante va rotando dentro de distintos Departamentos. Al concluir las prácticas y siempre que hayan superado esta fase acceden al *Fast Pass* (vía preferente para llegar a la fase de selección) pudiendo realizar un curso de preparación avanzado para superar el *Civil Service Fast Stream*. Existen, además, subprogramas específicos dirigidos a personas con diversidad funcional (*Early Diversity Internship Programme*) o provenientes de familias con un bajo índice de renta (*Summer Diversity Internship Programme*).

Una vez seleccionados, dada la complejidad y relevancia de la actividad, resulta fundamental proporcionar a los empleados una capacitación inicial y específica que en el marco de la contratación pública estratégica debe vincularse a muy distintos aspectos, que van más allá de los meramente técnicos.

Por ejemplo, en Australia, el *Procurement Certification Program* (PCP) otorga una certificación otorgada por el *Institute of Public Administration* (IPAA)¹⁰. Este se divide en cuatro niveles: los dos primeros están diseñados para el personal de la Administración que participa en procedimientos de licitación de importe y riesgo medios (Procurement Fundamentals e Intermediate Procurement) mientras los dos siguientes están

⁹ Public Appointments Service. <https://www.publicjobs.ie/en/foi/326-information-about-the-public-appointments-service>

¹⁰ QLD Procurement. https://www.nsw.ipaa.org.au/Shared_Content/Events/Event_Display.aspx?WebsiteKey=1ece817c-d23e-4b21-a7bd-d835b2dc19f0&EventKey=NOCODE

dirigidos a aquellos empleados públicos llamados a participar en procedimientos de contratación pública de una mayor complejidad (*Diploma of Government-Procurement and Contracting* o *Advanced Diploma of Government Procurement and Contracting*)¹¹. Mientras tanto en Canadá, es preciso superar un plan de estudios de capacitación en contratación pública de carácter básico, continuamente actualizado conforme a las modificaciones en la legislación sobre contratos desde la aprobación de la *Directive on the Administration of Required Training* de 2017 sustituida en 2020 por la *Directive on Mandatory Training* (Gobierno de Canadá, s. f.).

Por su parte, obtener la condición de *Chief Acquisitions Officer* en Estados Unidos requiere superar un programa de capacitación impulsado por el *Federal Acquisitions Institute* e impartido en colaboración con entidades privadas. Este conduce a la obtención de la *Federal Acquisition Certification for Contracting Officer's Representatives* (FAC-COR) y se compone de tres niveles: *contracting officers*, *contract officer representatives* y *program and project managers* a superar en un plazo máximo de veinticuatro meses. El *Federal Acquisition Institute* determina el nivel de los participantes en función de las competencias demostradas. La incorporación al puesto de trabajo se produce a lo largo del siguiente año (Federal Acquisition Institute, 2019).

2.2. La mejora de la formación y la gestión profesional en el ámbito de los recursos humanos

El segundo de los ejes a los que hace referencia la Recomendación gira en torno a la mejora de la formación y la gestión profesional de los recursos humanos intervinientes en los procesos de contratación y hace referencia a tres aspectos:

En primer lugar, a la identificación y definición de las capacidades y competencias en las que deben formarse los profesionales de la contratación, dada la naturaleza multidisciplinar de los proyectos. Ello implica la necesidad de diseñar marcos de capacidades y competencias como base para el diseño de programas de formación, además de un marco común a escala europea. En segundo término, al diseño de programas de formación (inicial y continua) adecuados, teniendo en cuenta la evaluación de datos y necesidades y los marcos de competencias disponibles. Ello supone desarrollar una oferta de formación a distintos niveles e incorporar soluciones y herramientas innovadoras e interactivas para el aprendizaje, aprovechando la cooperación académica y la investigación. En tercer término, al impulso a una buena gestión de los recursos humanos, complementada con programas de motivación específicos y planificación de la carrera profesional. Este es un pilar fundamental para impulsar una mayor y mejor dedicación y requiere del establecimiento de programas de reconocimiento y certificación, estructuras profesionales, incentivos institucionales y apoyo político o premios a la excelencia.

La monitorización del sistema de compras públicas resulta fundamental a la hora de desarrollar este eje. En tal sentido resulta destacable la experiencia llevada a cabo en Escocia a través del *Procurement competency framework* (en adelante PCF) o marco de competencia nacional de adquisiciones. Este identifica las competencias que deben reunir los empleados del *Scottish Procurement and Property Directorate* o Departamento de contratación pública, para realizar sus funciones en desarrollo de las licitaciones. Estas se determinan en base a los estándares establecidos por el *Chartered Institute of Procurement and Supply*, organización profesional que agrupa a los profesionales dedicados a la contratación en el Reino Unido. El PCF está, a su vez, vinculado a una herramienta en línea que permite la autoevaluación (simple o personalizada) de los empleados, identifica las necesidades en materia de formación y permite planificar el desarrollo futuro de la carrera profesional (OCDE, 2019b).

Además, resulta fundamental impulsar la evaluación del desempeño en el ámbito de los empleados dedicados a la contratación cuyo diseño dependerá de una elaboración adecuada de los marcos de capacidades y competencias, teniendo en cuenta, en todo caso, lo singular de la actividad que desarrollan y las particularidades de la organización en la que trabajan. Nos referimos a cuestiones como la necesidad de favorecer la participación ciudadana en la determinación de los objetivos y su consecución, la selección de parámetros de evaluación vinculados al interés general y no contaminados por restricciones presupuestarias y programaciones políticas limitadas en el tiempo y la articulación de un sistema de recursos respetuoso con los derechos de los empleados públicos (Rastrollo Suárez, 2018). Una de sus principales razones de ser es localizar las debilidades y fortalezas de la organización, permitiendo a la Administración aprovechar el potencial de sus

¹¹ <https://www.myskills.gov.au/courses/details?Code=PSP50616>

empleados incrementando la eficacia y la eficiencia en su actuación, así como servir de fundamento para el diseño de programas de formación específica que permitan superar las limitaciones identificadas.

También encontramos modelos de éxito a nivel internacional en relación a la formación continua de los profesionales dedicados a la contratación. La falta de formación específica se supera en algunos países a partir de los programas impartidos por instituciones especializadas. En Estados Unidos destaca el *Digital IT Acquisition Professional Training* (DITAP), curso inmersivo diseñado por el *United States Digital Service* (USDS) y la *Office of Federal Procurement Policy* (OFPP). Superarlo conduce a la obtención de la *Federal Acquisition Certification in Contracting Core-Plus Specialization in Digital Services* (FAC-C-DS) (TechFAR Hub, 2020). Por su parte en Canadá, el *Certification Program for Procurement and Materiel Management Communities in the Government* impulsado por el *Acquired Services and Assets Sector Communities Management Office*, dependiente de la *Office of the Comptroller General* es un programa no obligatorio para formar en materia de contratación a los empleados públicos canadienses dividido en tres niveles: I para ser especialista en adquisiciones junior, II para ser especialista en adquisiciones senior y III para ser especialista en gestión de materiales (Treasury Board of Canada Secretariat, 2019).

En algunos países existen centros especializados en el desarrollo de competencias en ámbitos específicos de la contratación. Destacan dos instituciones alemanas: el Centro de competencia para las adquisiciones sostenibles (*Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung*, en adelante KNB) y el Centro de Competencia para las Adquisiciones Innovadoras (*Kompetenzzentrum innovative Beschaffung*, en adelante KOINNO) (OCDE, 2019a). Además de formar a especialistas, sirven para aliviar la elevada carga administrativa que para las entidades locales supone alinearse con este modelo de contratación¹². Los objetivos de contratación pública estratégica fijados en las distintas administraciones varían (mientras en el ámbito estatal se priman objetivos vinculados a la innovación, la sostenibilidad o la transparencia, en los niveles locales es mayor la preocupación por la integración de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación) (Glas et al., 2017, p. 572). La existencia de instituciones que sirvan de soporte para el desarrollo de una contratación pública estratégica adaptada a las necesidades y objetivos concretos de cada administración y coordinen su actividad resulta por tanto decisiva.

El KNB, dependiente de la Oficina de Adquisiciones del Ministerio del Interior, asiste a las distintas administraciones en materia de compra sostenible¹³. Desarrolla su actividad en buena medida a través de la plataforma de información alojada en su página electrónica ofrece soporte a las actividades desarrolladas por el Centro. Entre estas se encuentran informar y formar sobre compras sostenibles, fundamentalmente a través del uso de nuevas tecnologías. Su comité de expertos desarrolla continuamente ideas y enfoques para impulsarla y las distribuye mediante distintos canales con los que cuenta la institución, que la conectan con las diferentes administraciones del país.

El KOINNO, impulsado por la Asociación alemana de gestión de materiales, compras y logística del Ministerio de economía y energía, tiene como principal finalidad el fomento de la compra pública innovadora. Cuenta con diversas áreas de actuación¹⁴. En primer término, asesora a las Administraciones en cuestiones jurídicas y económicas relacionadas con la compra innovadora. En este contexto, presta apoyo en relación con el análisis organizativo, la optimización y utilización de procedimientos innovadores (como la asociación para la innovación) o la ejecución de los proyectos. En segundo término, difunde buenas prácticas e información sobre la cuestión. En este ámbito destaca la *Toolbox*, herramienta electrónica creada en cooperación con la Universidad del Ejército Alemán de Múnich que ofrece aplicaciones sobre aspectos como el diseño de una estrategia de adquisiciones innovadora o el cálculo de costes del ciclo de vida de las adquisiciones. En tercer término, organiza eventos en todo el país. Estos se dividen en *Innovationsschauplätze* centrados en presentar la compra pública innovadora en las distintas administraciones que lo requieran y *Strategische Dialoge*, en los que representantes y expertos de organizaciones del sector público y privado intercambian experiencias. Además, participan en distintas ferias regionales. Por último, ofrece formación a través de se-

¹² «La denominada “profesionalización” solicitada por la Comisión, es decir, la formación del personal de las administraciones, recae exclusivamente en la soberanía organizativa de los Estados miembros y, en particular, de los entes locales y regionales; además, expresa su temor de que una mayor cantidad de directrices y manuales de la Comisión sobre la profesionalización de la contratación pública (como, por ejemplo, el amplio marco europeo de profesionalización previsto actualmente) implicaría una mayor carga administrativa para los poderes adjudicadores, que se sumaría a la del ya de por sí extenso marco normativo» (Comité Europeo de las Regiones, 2020).

¹³ Das zentrale Portal für nachhaltige Beschaffung öffentlicher Auftraggeber. http://www.nachhaltige-beschaffung.info/DE/Home/home_node.html

¹⁴ Das Kompetenzzentrum innovative Beschaffung – KOINNO. <https://www.koinno-bmwi.de>

minarios cortos, centrados en cuestiones sobre adquisiciones estratégicas o procedimientos negociados y cursos de capacitación específica mediante *e-learning*.

Extender la formación y el intercambio de experiencias más allá de los límites de la Administración pública es deseable de cara a asegurar una contratación plenamente respetuosa con el principio de integridad (OCDE, 2015, p. 7), además de resultar fundamental para la consecución de algunos objetivos vinculados a la contratación pública estratégica, como la participación de las pequeñas y medianas empresas (Saastamoinen et al., 2017). En este sentido, cabe destacar la experiencia impulsada por el *Forum Vergabe*, organización sin ánimo de lucro fundada en Alemania en 1993 que, valiéndose únicamente de las cuotas de sus socios, mantiene una plataforma dedicada al intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los profesionales dedicados a la contratación, desde la perspectiva tanto de licitadores como de contratistas a partir de grupos de discusión nacionales y regionales. Además de servir para el intercambio de conocimientos, el *Forum* publica estudios, realiza informes a solicitud de sus miembros y organiza cursos y eventos. La institución concede un prestigioso premio de contratación pública internacional destinado a jóvenes académicos con una dotación de 5.000 euros.

2.3. El suministro de herramientas y metodologías adecuadas

El tercero de los tres ejes en los que se basa la recomendación hace referencia a la necesidad de suministrar herramientas, mencionando cuatro aspectos concretos:

En primer término, el estímulo y apoyo al desarrollo y la aceptación de herramientas tecnológicas accesibles para simplificar y mejorar el funcionamiento de los sistemas de contratación a través, por ejemplo, de la creación de portales de internet únicos para permitir el acceso a la información o de herramientas específicas para fomentar economías de escala, eficiencia energética, trabajo en equipo u otras soluciones orientadas al mercado. También, dentro de este ámbito, menciona el impulso a un planteamiento estratégico para la digitalización mediante la normalización, el intercambio, la reutilización y la interoperabilidad de productos y servicios.

En segundo término, el apoyo y la promoción de la integridad mediante mecanismos como el establecimiento de códigos deontológicos y cartas para la integridad, la utilización de datos sobre irregularidades y la retroalimentación para desarrollar programas de formación y orientaciones. Asimismo, promueve el *self-cleaning* y el desarrollo de orientaciones para prevenir y detectar supuestos de fraude y corrupción, en conexión con el establecimiento de canales de denuncia.

En tercer término, el apoyo a la orientación por parte de los Estados en dos sentidos. En primer lugar, con el fin de promover la seguridad jurídica sobre legislación y requisitos legales a nivel estatal y europeo respecto a obligaciones internacionales. En segundo lugar, con el de facilitar y fomentar el pensamiento estratégico, el criterio comercial y la toma de decisiones inteligentes. Ello mediante la elaboración de material de orientación específico, manuales de metodología, depósitos de buenas prácticas y errores más comunes actualizados, fácilmente utilizables, accesibles y basados en la experiencia profesional, plantillas normalizadas y herramientas para procedimientos como criterios de contratación pública ecológica o socialmente responsable.

En cuarto término, el fomento del intercambio de buenas prácticas y el apoyo a los profesionales para garantizar procedimientos de contratación profesionales, trabajo cooperativo y transmisión de conocimientos técnicos. Ello a través del establecimiento de servicios de ayuda técnica reactivos, la organización de seminarios y talleres y la creación de foros de internet y redes sociales profesionales.

Respecto a este eje cabe destacar la experiencia del *Expertisecentrum Aanbesteden* o Centro de Expertos en Adquisiciones del Ministerio de Asuntos Económicos y Clima de los Países Bajos (PIANOo). En 1995 se constituyó como una red de aproximadamente 3.500 poderes adjudicadores que sirve como fuente de información y experiencias. Su página electrónica, en la que podemos encontrar distintas herramientas para fomentar el intercambio de buenas prácticas e información entre licitadores (como el *PIANOo Forum*), sirve de base para sus actividades. PIANOo impulsa tareas muy diversas: desde la organización de un congreso anual y varias reuniones periódicas enfocadas en temas de interés hasta la formación, mediante la celebración anual del *Leergang Aanbestedingsrecht* o curso de Derecho de la contratación pública, además de la divulgación, a través de diversas publicaciones (PIANOo, Expertisecentrum Aanbesteden, s. f.).

La necesidad de que existan instituciones dedicadas a integrar y coordinar políticas públicas en materia de contratación con independencia del nivel de descentralización que exista en un determinado Estado, ha sido puesta de manifiesto por la doctrina (Kauppi y Van Raaij, 2015, p. 953). Entre otros aspectos puede con-

tribuir de forma decisiva a preservar la integridad en el sistema de contratación, sirviendo de «cortafuegos que evita el contacto directo entre suministradores y usuarios» (OCDE, 2009a, p. 29). En este sentido cabe destacar la experiencia desarrollada en Nueva Zelanda (primer país del mundo en eficacia en materia de contratación pública según el InCiSE 2019) a partir de la puesta en marcha del *New Zealand Procurement Capability Index* (PCI)¹⁵.

Se trata de una herramienta diseñada para evaluar y reforzar la capacidad para realizar compras públicas por las distintas agencias de la administración neozelandesa. Estas se autoevalúan periódicamente, lo que permite a quienes las dirigen tener una visión transversal de las debilidades y fortalezas con las que cuentan identificando las distintas oportunidades de mejora y supervisar su evolución, así como incrementar el liderazgo de los gerentes (OCDE, 2015). En el proceso participan la práctica totalidad de los empleados que trabajan en la contratación, tomando en consideración distintos parámetros que cubren el ciclo de adquisición. Concretamente se evalúan: estrategia y resultados, resultados comerciales y sociales, gobernanza, riesgos y beneficios, planificación y abastecimiento, gestión de resultados, gestión de recursos humanos y capacidad de reestructuración. Los resultados de la autoevaluación se atenúan y modulan a partir de la revisión externa que lleva a cabo el *New Zealand Government Procurement* (NZGP), organismo gubernamental especializado en contratación pública.

Los datos se centralizan –lo que implica que puede obtenerse en todo momento una visión global y transversal de la contratación pública en Nueva Zelanda– y a partir de su análisis se identifican las áreas que requieran realizar cambios e impulsar mejoras en cada Agencia. En base a ello, el NZGP ofrece programas formativos adaptados a las debilidades detectadas, además de poner en contacto a las que alcanzan un mayor nivel de eficiencia con las que presentan problemas. Aunque no todas las agencias están obligadas a remitir sus datos (por ejemplo, en el caso de que tengan un bajo índice de actividad en materia de contratación) se anima a todas a participar en el proceso, por lo que existe una herramienta de autoevaluación diseñada para organizaciones de pequeño tamaño. El PCI supone un 5% de la puntuación total que las distintas agencias pueden obtener dentro del *Investor Confidence Rating assesment* (ICR), una evaluación trienal que el Tesoro público realiza estimando la capacidad que tienen las agencias para gestionar sus inversiones y activos.

III. CONCLUSIONES

La profesionalización es una tarea heterogénea, compleja e imprescindible para garantizar el éxito de la contratación pública estratégica, así como su eficacia en situaciones de emergencia. También es una exigencia legal contenida en el artículo 334.1.e) LCSP. Dada su complejidad y el contenido de la Recomendación de la Unión Europea de 2017 sobre la cuestión deben tenerse en cuenta en el diseño futuro de la ENCP las experiencias de éxito que han tenido lugar en otros países.

La creación de un cuerpo de gerentes especializados en prestar labores de asistencia a las distintas Administraciones en la implementación y desarrollo de los procedimientos de licitación pública al estilo de la *Government Commercial Function* británica, podría mejorar considerablemente la orientación estratégica de la contratación en las distintas administraciones, con independencia de su capacidad económica y técnica para invertir en la profesionalización (acusadamente menor en el ámbito de las entidades locales).

Es preciso innovar en los procedimientos de selección de profesionales dedicados a la contratación. En primer lugar, normalizando y facilitando la captación del talento al tiempo que se minimiza el coste personal y económico que para un joven graduado puede tener el clásico procedimiento de la oposición. Plataformas como la *Talent Cloud* canadiense o la SELOR belga son un ejemplo en este sentido. En segundo lugar, abandonando pruebas estrictamente memorísticas para incentivar el acceso de los más capacitados incluso a partir de procesos de preselección realizados en la universidad complementados con la realización de prácticas estivales, como en el caso del *Fast Stream* británico.

Diferentes estudios revelan la insuficiencia de formación específica. Respecto a la inicial destacan las experiencias australiana, canadiense o estadounidense, en las que las Escuelas de administración pública diseñan programas divididos en distintos niveles a superar como parte de la formación inicial antes de la asignación de un puesto de trabajo. Respecto a la continua destaca la experiencia alemana a través de del KNB o el KOINNO. Además de ofrecer una formación continua especializada para los profesionales de la

¹⁵ Delivering Better Outcomes for New Zealand. <https://www.procurement.govt.nz>

contratación con independencia de donde desarrollen su actividad, estas instituciones públicas especializadas permiten a las distintas Administraciones diseñar políticas de contratación pública estratégica adaptadas a sus objetivos prioritarios.

Por último, cabe destacar la necesidad de mejorar la gestión de las organizaciones y sus recursos humanos para garantizar el éxito de la profesionalización, lo que requiere una monitorización y análisis de la información –como ocurre en Escocia mediante el PCF– que sirvan de base a una continua evaluación de la actividad, impulsada en Nueva Zelanda a través del PCI. Ello no puede desligarse de una evaluación del desempeño adaptada a la particular idiosincrasia de la contratación pública y ligada tanto al desarrollo de la carrera profesional como al diseño de programas de formación específicos, que sirva para hacer frente a las debilidades detectadas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bandiera, O., Prat, A. y Valletti, T. M. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1.278-1.308. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1115339>. <https://doi.org/10.1257/aer.99.4.1278>
- Blavatnik School of Government y The Institute for Government (2020). *The international civil service effectiveness (InCiSE) Index* [Results Report 2019]. Universidad de Oxford. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>
- Cantero Martínez, M. J. (2020). La profesionalización de la contratación pública como herramienta de innovación. En I. Martín Delgado y J. A. Moreno Molina (dirs.), *Administración electrónica, transparencia y contratación pública*. Iustel.
- Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Aranzadi.
- Charrón, N., Dahlström, C., Fazekas, M. y Lapuente, V. (2017). Careers, Connections, and Corruption Risks: Investigating the Impact of Bureaucratic Meritocracy on Public Procurement Processes. *The Journal of Politics*, 79(1) 89-104, <https://doi.org/10.1086/687209>
- Christensen, B. A. (1994). What is a profession? *Journal of the American Society of CLU & ChFC*, 48(1), 28.
- Comité Europeo de las Regiones, Comisión de Política Económica (5 de febrero de 2020). *Dictamen del Comité Europeo de las Regiones – Informe sobre la aplicación de la contratación pública (2020/C 39/09)*. Diario Oficial de la Unión Europea. Recuperado el 31 de julio de 2020 de https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=urisrv:OJ.C_.2020.039.01.0043.01.SPA
- Comisión Europea (CE) (2016). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. Publicaciones Oficiales de la Unión Europea. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>
- Cooper, C. A. (2008). Encouraging civil servants to be frank and fearless: Merit recruitment and employee voice. *Public Administration* 96(4), 721-735 <https://doi.org/10.1111/padm.12548>
- Coviello, D. y Mariniello, M. (2014). Publicity requirements in public procurement: evidence from a regression discontinuity design. *Journal of Public Economics*, 109, 76-100, <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.10.008>
- Diario Oficial de la Unión Europea (28 del 6 de 2018). *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la recomendación de la Comisión, de 3 de octubre de 2017, sobre la profesionalización de la contratación pública – Construir una arquitectura para la profesionalización de la contratación pública* [C(2017) 6654 final-SWD(2017), 327 final]. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52017AE5294&from=ES>
- Eddy, S. W. NG. y Gossettm, CH. W. (2013). Career Choice In Canadian Public Service: An Exploration Of Fit With The Millennial Generation. *Public Personnel Management*, 42(3), 337-358. <https://doi.org/10.1177/0091026013495767>
- Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structures on Economic Growth. *American Sociological Review*, 64(5), 748-765, <https://doi.org/10.2307/2657374>
- Federal Acquisition Institute (2019). *Contracting Officer's Representative (FAC-COR)*. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://www.fai.gov/certification/fac-cor>
- García Jiménez, A. (2018). *Las conexiones entre contratación administrativa e innovación*. Tecnos.
- Gimeno Feliu, J. M. (2016). El nuevo paquete legislativo comunitario de contratación pública: principales novedades (la orientación estratégica de la contratación pública). En S. Rodríguez-Camos (coord.), *Las nuevas directivas de contratos públicos y su transposición* (pp. 15-127). Marcial Pons.
- Glas, A. H., Schaupp, M. y Essig, M. (2017). An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. *Journal of public procurement*, 17(4), 572-605. <https://doi.org/10.1108/jopp-17-04-2017-b004>
- Gobierno de Canadá (s. f.). *Directive on Mandatory Training*. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32628>

- Jiménez Asensio, J. M. (2018). «Repensar» la selección de empleados públicos: momento actual y retos de futuro. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria (Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas)*, número especial 2, 8-29. <https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=14&tipo=R&seccion=51&correlativo=3&contenido=12&locale=es>
- Kauppi, K. y Van Raaij, E. M. (2015). Opportunism and Honest Incompetence – Seeking Explanations for Noncompliance in Public Procurement. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3), 953-979. <https://doi.org/10.1093/jopart/mut081>
- Kline, E. (1981). To be a professional. *Southern Review of Public Administration*, 5(3), 258-281. <https://www.jstor.org/stable/40860033>
- Krause, E. A. (1996). *Death of the Guilds: Professions, States and the Advance of Capitalism, 1930 to the Present*. Yale University Press. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt1dsztkq>
- Malaret i García, E. (2016). El nuevo reto de la contratación pública para afianzar la integridad y el control: reforzar el profesionalismo y la transparencia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 21-60. <https://doi.org/10.18601/21452946.n15.04>
- Mapelli Marchena, C. (2018). La visión comparada: Nuevos sistemas de selección de la alta función pública en las democracias avanzadas. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria (Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas)*, número especial 2, 32-50. <https://apps.euskadi.eus/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=14&tipo=R&seccion=51&correlativo=2&contenido=6&locale=es>
- Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación – OIRESCON (2020). *Informe anual de supervisión de la contratación pública de España. Diciembre 2020*. <https://www.hacienda.gob.es/RSC/OIReScon/informe-anual-supervision-2020/ias-2020.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009a). *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2009b). *La integridad en la contratación pública: buenas prácticas de la A a la Z*. <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/38947794.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015). *Recommendation of the council of public procurement*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019a). *Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-Being and Growth* (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1db30826-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019b). *Reforming Public Procurement. Progress in implementing the 2015 OECD Recommendation* (OECD Public Governance Reviews). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>
- Pianoo, Expertisecentrum Aanbesteden (s. f.). Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://www.pianoo.nl/nl>
- Rastrollo Suárez, J. J. (2018). *Evaluación del desempeño en la Administración: hacia un cambio de paradigma en el sistema español de empleo público*. Tirant lo blanch.
- Rivero Ortega, R. (2012). *La necesaria innovación en las instituciones administrativas*. INAP.
- Sanmartín Moa, M. A. (2012). La profesionalización de la contratación pública en el ámbito de la Unión Europea. En M. A. Bernal Blay (coord.) y J. M. Gimeno Feliú (dir.). *Observatorio de contratos públicos 2011* (pp. 407-429). Civitas.
- Saastamoinen, J., Reijonen, H. y Tammi, T. (2017). The role of training in dismantling barriers to sme participation in public procurement. *Journal Of Public Procurement*, 17(1), 1-30. <https://doi.org/10.1108/JOPP-17-01-2017-B001>
- Steinfeld, J. M., Prier, E. y McCue, C. (2015). Public procurement and the BLS: operationalizing occupational duties. *International Journal Of Public Sector Management*, 28(7), 510-527. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2014-0150>
- Steinfeld, J. M., Prier, E. y McCue, C. (2016). Examining professionalization in public procurement by ranking practitioner job positions according to job activities. *International Journal of Procurement Management*, 9(3), 328-353. <https://doi.org/10.1504/IJPM.2016.076308>
- TechFAR Hub (2020). *Digital IT Acquisition Professional Training [Initiative]*. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://techfarhub.cio.gov/initiatives/ditap/>
- Treasury Board of Canada Secretariat (6 de diciembre de 2019). *Evaluation of the Certification Program for Procurement and Materiel Management Communities in the Government of Canada [Report]*. Recuperado el 31 de julio de 2020 de <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/evaluation-certification-program-procurement-materiel-management-communities-2019.html>
- Wayan Rustiarini, N., Sutrisno, T., Nurkholis, N. y Andayani, W. (2019). Why people commit public procurement fraud? The fraud diamond view. *Journal of public procurement*, 19(4), 345-362. <https://doi.org/10.1108/JOPP-02-2019-0012>
- Zussman, D. (2002). Alternative Service Delivery. En C. Dunn (ed.), *The Handbook of Canadian Public Administration* (pp. 53-76). Oxford University Press.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 18-07-2020
Aceptado: 04-01-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10831>
Páginas: 61-80

El derecho a la educación y la seguridad en tiempos de Covid-19: Factores claves para la adopción de modelos de *blended learning* en centros de educación no universitaria en España

The right to education and security in Covid-19 times: Key factors for the adoption of blended learning models in non-university education centers in Spain

Amaya Gil Albarova

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4756-4853>

agilalbarova@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Sociología por la Universidad de Zaragoza. Colaboradora del Grupo de Investigación Sociedad, Incertidumbre y Creatividad (SIC). Cuenta con postgrados de especialización en los ámbitos de la docencia y gestión en Educación Superior. Desde 1988 ha ejercido su actividad docente e investigadora en diferentes centros y ha ocupado puestos de dirección y gestión universitaria en los últimos años.

Cristina Monge Lasiera

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9972-6028>

crismonge1@gmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Politóloga y doctora por la Universidad de Zaragoza, donde elaboró su tesis doctoral sobre la idea y práctica de participación en el movimiento del 15-M. Máster en Unión Europea por la UNED, Postgrado en participación ciudadana por la Universidad de Zaragoza, Máster en comunicación política por la Universidad Autónoma de Barcelona, y experta en función gerencial de ONGs por ESADE. Profesora de Sociología en la Universidad de Zaragoza y tutora de Sociología y Ciencia Política en la UNED, es investigadora asociada del instituto de gobernanza global Gubernance y colabora en centros de formación como el INAP y en estudios de postgrado de distintas universidades. Miembro del Grupo de Investigación Sociedad, incertidumbre y creatividad. Es asesora ejecutiva de ECODES, miembro del consejo asesor de la Fundación Renovables y del capítulo español del Club de Roma. Analista política en distintos medios de comunicación (El País, Infolibre, Cadena SER y TVE principalmente) y miembro del consejo editorial de Ethic. En "Agenda Pública" coordina la sección de "Transición Energética". Es miembro del Consejo de gobierno abierto del gobierno de España dependiente del ministerio de política territorial, del Consejo asesor de evaluación del Plan Nacional de adaptación al cambio climático del ministerio para la transición ecológica, y del Consejo nacional de cooperación al desarrollo, dependiente del ministerio de asuntos exteriores. Es autora de la monografía "15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad" (PUZ, 2017), que recoge buena parte de su tesis doctoral, coautora de "La Iniciativa Social de Mediación en los conflictos del agua en Aragón" (PUZ, 2019) y co-editora de la colección "Más Cultura Política, Más Democracia" (Gedisa), en la que además ha publicado "Hackear la Política" (2019). Sus líneas de interés son la crisis ambiental, la Agenda 2030 como marco global para alcanzar la sostenibilidad, y la calidad democrática, fundamentalmente en lo referente a gobierno abierto y democracia deliberativa.

Amparo Gracia Bernal

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3887-6062>
amgracia@unizar.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en sociología por la Universidad Pontificia de Salamanca en Madrid en 2003, desarrolla investigación inicialmente sobre demografía, turismo y desarrollo rural. Posteriormente se ha redirigido hacia la educación y nuevas tecnologías y hacia el estudio de la vulnerabilidad y mercado laboral en sus vertientes. Compatibilizo ejercicio profesional con docencia universitaria en la Universidad de Zaragoza desde 1999.

Federico Buyolo García

Ministerio de Educación y Formación Profesional (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6427-5095>
federico.buyolo@educacion.gob.es

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Pedagogía. Master Universitario en Investigación e Innovación Educativa. Experto Universitario en estadísticas e indicadores educativos. Actualmente Doctorando en Teoría de la Educación por la UNED. Concejales del Ayuntamiento Elche entre los años 2003 y 2011. Diputado Nacional en la X Legislatura. Director General de Cooperación y Solidaridad de la Generalitat Valenciana de 2015 a 2018. Director General Oficina Alto Comisionado para la Agenda 2030 de 2018 a 2020. Actualmente Director Adjunto del gabinete de la Ministra de Educación y Formación Profesional de España.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo identificar los factores críticos de éxito en el diseño e implementación de programas de *blended learning* en las escuelas españolas como medio para conciliar el derecho a la educación y la seguridad sanitaria en tiempos de pandemia. Para ello, se empieza por trazar un semblante de algunos de los aspectos más significativos que describen la realidad educativa en centros españoles, para a continuación describir los diferentes escenarios que se plantean para retomar la actividad educativa a corto plazo. Una vez descrito el contexto, se sintetizan las principales características del *blended learning*, haciendo énfasis en los distintos modelos posibles. Para ello, se ha realizado una revisión de la literatura especializada que muestra evidencias empíricas sobre las experiencias ya implementadas en otros países. Con esa información, se identifican los factores que pueden ayudar a tomar decisiones en la implementación de estos programas, entre los que se encuentran algunos de carácter transversal y otros específicos sobre el modelo concreto por el que optar.

PALABRAS CLAVE

Desigualdades socioeducativas; estrategias de superación; Covid-19; blended learning; presencialidad-virtualidad; mediación tecno-pedagógica.

ABSTRACT

This paper aims to identify the critical success factors in the design and implementation of blended learning programs in Spanish schools reconciling the right to education and health security in times of pandemic. It begins by tracing a semblance of some of the most significant aspects that describe the educational reality in Spanish centers to describe the different factors that arise to resume educational activity in the short term. Once the context is described, the main characteristics of blended learning are synthesized, emphasizing the different possible models, reviewing specialized literature that shows empirical evidence on experiences and implementations in other countries. Finally, with this information, factors that can help make decisions in the implementation of these programs are identified, distinguished the ones of transversal nature, and others specific to choose from.

KEYWORDS

Educational inequality; improvement strategies; Covid-19; blended learning; face to face-virtual; techpedagogical mediation.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: EL SHOCK EDUCATIVO EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19. 1.1. PRINCIPALES DATOS DE LA BRECHA DE USO. 1.2. PRINCIPALES DATOS DE LA BRECHA EDUCATIVA ESCOLAR. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS: *BLENDED LEARNING*: UNA PROPUESTA PARA LA CONCILIACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD EDUCATIVA Y LA SEGURIDAD SANITARIA. 3.1. QUÉ ES EL *BLENDED LEARNING*. 3.2. MODELOS DE APRENDIZAJE COMBINADO. 3.3. ANÁLISIS DE RESULTADOS POR MODELOS DEL *BLENDED LEARNING* UNIVERSE (B.L.U.). 3.4. PROCESO DE DISEÑO DE PROGRAMAS *BLENDED LEARNING*. 4. DISCUSIÓN: IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES CRÍTICOS PARA LA ADAPTACIÓN DE MODELOS DE *BLENDED LEARNING* EN ESCUELAS ESPAÑOLAS EN SITUACIÓN DE PANDEMIA. 4.1. FACTORES TRANSVERSALES. 4.2. FACTORES CRÍTICOS EN SITUACIÓN PANDEMIA. 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN: EL SHOCK EDUCATIVO EN ESPAÑA DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19

El desarrollo del curso 2019-2020 en España se ha visto bruscamente alterado por efecto de la Covid-19. Tras la suspensión de la actividad lectiva presencial, más de 9,5 millones de estudiantes se han visto afectados:

TABLA 1. TOTAL DE ALUMNADO MATRICULADO EN EL CURSO 2019-2020

	Total	Centros Públicos	Centros Privados
TODAS LAS ENSEÑANZAS	9.528.261	6.749.365	2.778.896
TODAS LAS ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN GENERAL	8.217.330	5.515.197	2.702.133
E. Infantil-Primer ciclo (1)	470.461	239.816	230.645
E. Infantil-Segundo ciclo	1.276.913	860.317	416.596
E. Primaria	2.938.425	1.990.188	948.237
Educación Especial	37.302	22.516	14.786
ESO	1.975.358	1.299.305	676.053
Bachillerato presencial	631.779	458.356	173.423
Bachillerato a distancia	35.647	34.279	1.368
Ciclos Formativos de FP Básica presencial	74.009	55.963	18.046
Ciclos Formativos de FP Grado Medio presencial	323.262	233.338	89.924
Ciclos Formativos de FP Grado Medio a distancia	27.558	19.445	8.113
Ciclos Formativos de FP Grado Superior presencial	353.821	255.001	98.820
Ciclos Formativos de FP Grado Superior a distancia	60.114	37.746	22.368
Otros Programas Formativos	12.681	8.927	3.754
ENSEÑANZAS DE RÉGIMEN ESPECIAL	798.620	727.284	71.336
EDUCACIÓN DE PERSONAS ADULTAS	512.311	506.884	5.427

Fuente: Avance matriculación curso 2018-2019 MEFP.

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 la Covid-19 establece en su artículo 9 sobre medidas de contención en el ámbito educativo y de la formación:

- «1. Se suspende la actividad educativa presencial en todos los centros y etapas, ciclos, grados, cursos y niveles de enseñanza contemplados en el artículo 3 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, incluida la enseñanza universitaria, así como cualesquiera otras actividades educativas o de formación impartidas en otros centros públicos o privados.
2. Durante el período de suspensión se mantendrán las actividades educativas a través de las modalidades a distancia y “on line”, siempre que resulte posible».

Esta medida, tomada por las autoridades sanitarias con el fin de minimizar el impacto del contagio, ha llevado a la necesidad de tener que reconfigurar de forma improvisada y sin apenas tiempo de reacción un modelo educativo, haciendo que una educación concebida como netamente presencial y analógica, pase a desarrollarse, sin transición posible, con herramientas de educación a distancia *on line*. Este cambio radical, acrecentado además por la falta de recursos tanto materiales como pedagógicos, ha generado grave estrés tanto a las familias, como a los docentes y al alumnado.

Las desigualdades ya existentes, la falta de recursos, junto con el cierre de los centros educativos, configuran una situación de grave riesgo. UNESCO¹ ha determinado las razones que explican por qué el cierre de los centros escolares puede ser perjudicial para el desarrollo formativo de los niños y niñas:

1. Interrupción del aprendizaje.
2. Alimentación.
3. Falta de preparación de los padres para la enseñanza a distancia o desde la casa.
4. Acceso desigual a las plataformas de aprendizaje digital.
5. Insuficiencias en materia de cuidado de los niños.
6. Costos económicos elevados.
7. Incidencia mecánica en el sistema de salud.
8. Aumento de la presión para los centros escolares que permanecen abiertos.
9. Tendencia al incremento de las tasas de abandono escolar.

Por su parte el Banco Mundial (2020)² alerta de las consecuencias que puede llevar aparejadas el cierre de los centros educativos: desde la pérdida en los aprendizajes, hasta el aumento de las tasas de abandono y la situación que viven muchos escolares que pierden la comida más importante del día. En el caso de España, esta realidad se ve agravada por las brechas educativas y sociales pre-existentes:

1. El índice AROPE³ en 2018 situaba al 28,8% de la población menor de 16 años en riesgo de exclusión social.
2. La tasa de abandono escolar temprano en 2019 se sitúa en el 17,3% de los estudiantes en España. (MEFP, 2020).
3. La tasa de idoneidad del alumnado (INCE, 2000) se reduce en 17 puntos entre los 12 años (86,5%) y los 15 años (69,5%).

Por otro lado, hay que destacar dos elementos que sitúan a España en una mala situación de partida para afrontar esta situación: la formación del profesorado y la innovación educativa.

Los índices de inversión educativa en España han ido cayendo a lo largo de los últimos años, encontrándonos en este momento por debajo de los países más avanzados y de aquellos con mejores resultados en las pruebas internacionales. Esta desinversión educativa se deja sentir de forma notable tanto en la formación del profesorado, como en investigación educativa. Ambos aspectos dificultan poder afrontar desde la previsión y la innovación los retos de la digitalización educativa.

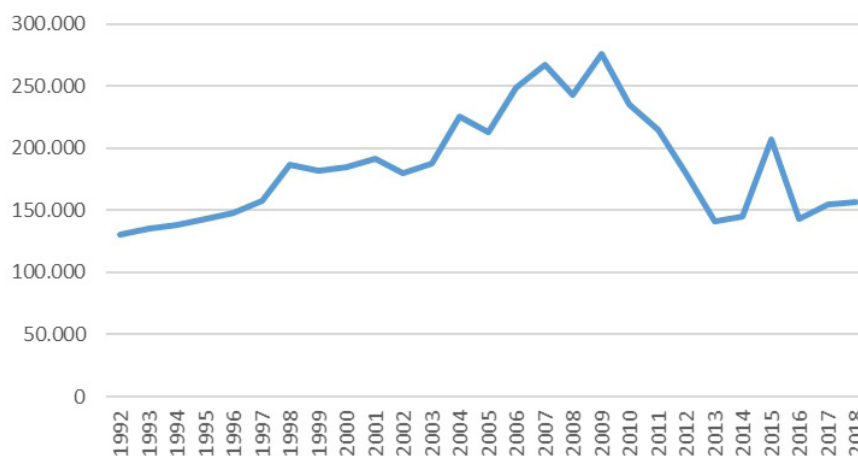
En lo referente a la formación del profesorado vemos cómo desde el año 2009 las cifras han ido bajando de manera exponencial con un ligero repunte en 2015, momento en el que volvió a descender en la misma proporción al año siguiente. Hay que señalar que actualmente en España la inversión en formación del profesorado está por debajo de lo que se dedicaba en 1997.

¹ <https://es.unesco.org/covid19/educationresponse/consecuencias>

² <https://blogs.worldbank.org/es/education/educational-challenges-and-opportunities-covid-19-pandemic>

³ <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=11201>

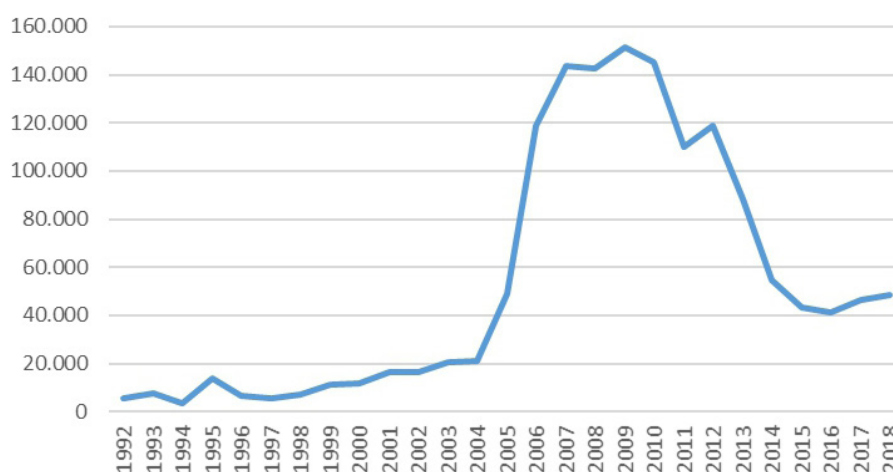
FIGURA 1. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EUROS FORMACIÓN DEL PROFESORADO EN ESPAÑA 1992-2018



Fuente: Elaboración propia a través de los datos del MEFP (2020).

En lo concerniente a la inversión en investigación educativa los datos son igual de alarmantes, ya que las cifras de inversión se sitúan en los niveles de 2005, en torno a 48 millones de euros en 2018. Significativa es la curva descendente desde 2009, cuando se alcanzó la cifra máxima de 151 millones de euros, es decir, el triple de la cantidad que hoy se destina a la misma actuación en un mundo más digitalizado.

FIGURA 2. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN EUROS INVESTIGACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA 1992-2018



Fuente: Elaboración propia a través de los datos del MEFP (2020).

A estas circunstancias hemos de unirle la triple brecha digital, que hoy es más patente tras el cierre de los centros educativos. Al hablar de triple brecha digital⁴ se hace referencia a tres elementos:

1. Brecha de acceso: determinada como disponer o no de una conexión a internet y de dispositivos tecnológicos.
2. Brecha de uso: entendida como tiempo de uso de las tecnologías de la información y calidad del mismo para el estudio y aprendizaje.
3. Brecha educativa: medida por las habilidades del profesorado, la disponibilidad de recursos y adecuación de plataformas *on line* de apoyo a la enseñanza.

⁴ <https://blog.enguita.info/2017/02/la-brecha-digital-es-ya-una-brecha.html>

Estos datos muestran algunas de las características que definen la brecha de acceso en España:

De los 3.142.214 hogares en España que no disponen de ordenador ni *tablet*, 792.000 son hogares donde viven niños y jóvenes en edad escolar y que carecen de medios para desarrollar un aprendizaje a distancia en condiciones óptimas (INE, 2019).

Otra de la circunstancia que agrava esta situación de falta de dispositivos en los hogares tiene que ver con la capacidad económica de las familias. La diferencia entre los hogares con mayores ingresos y los de menores ingresos (por debajo de 900 euros) es de 39,3 puntos (INE, 2019).

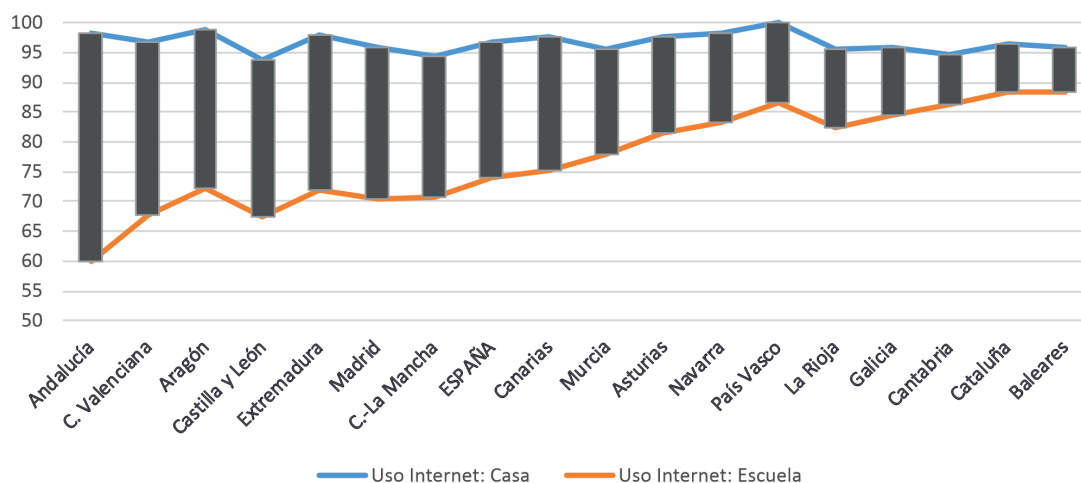
De los 1.408.630 hogares que no disponen de acceso a internet, 284.244 son hogares con hijos en edad escolar (INE, 2019), si bien hay que tener en cuenta que en muchos casos la conexión se hace mediante terminales de telefonía móvil.

Esta situación se ve agravada por la brecha económica en España. Solo el 77,9% de los hogares con ingresos de menos de 900 euros dispongan de acceso a internet (INE, 2019). De los datos se deduce que el gap de acceso a internet entre las familias con mayores y menores ingresos es de 21,3 puntos.

1.1. Principales datos de la brecha de uso

En este momento de confinamiento se hace notar más la diferencia entre el uso de internet que se hace en el centro escolar y el que se realiza en el hogar, y se constatan diferencias muy significativas por comunidades autónomas. Mientras el uso en los centros educativos es muy alto en todas las comunidades, la diferencia entre el uso en el hogar es muy significativo, lo que puede convertirse en un factor de desigualdad importante.

FIGURA 3. DIFERENCIAS POR CC.AA DEL USO DE INTERNET EN CENTROS EDUCATIVOS Y EN EL HOGAR EN PORCENTAJE



Fuente: Martínez Celorrio, X. (2019), a partir de encuesta sobre Equipamiento y uso de TIC, INE.

En los últimos tres meses de 2019 el número de niños que usaron internet fue superior al de acceso de los usuarios de ordenador, fundamentalmente debido a la extensión del uso del móvil entre los más jóvenes. En comparación con los países del entorno de la UE y la OCDE, el tiempo de uso de internet en los hogares españoles es similar a los hogares de la UE y menor que en la OCDE. En lo que se refiere al uso de internet por parte de la población para fines educativos hay que destacar que el nivel es muy bajo, ya que tan solo el 26,9% de las mujeres y el 26,3% de los hombres lo utilizaron como material de aprendizaje *on line*.

1.2. Principales datos de la brecha educativa escolar (Eduteka, 2020)

Al igual que hemos visto en los datos sobre el uso de internet por parte de los alumnos en los centros educativos, encontramos que la digitalización de la educación no está del todo interiorizada y desplegada en el sistema educativo español. Si hacemos un análisis de los principales elementos que necesita un centro educativo para la utilización de las tecnologías de la información aplicadas a la educación podemos comprobar cómo su implantación no se ha llevado a cabo de manera generalizada.

TABLA 2. IMPLANTACIÓN DE HERRAMIENTAS DIGITALES EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

Porcentaje de centros educativos	Total centros	Centros públicos	Centros públicos Primaria	Centros Públicos Secundaria	Centros Privados
Página WEB	86,5	84,2	80	95,1	94
Entornos Virtuales de aprendizaje	40,1	37,3	25,4	68,6	49,1
Participa en proyectos relacionados con tecnología de la educación	31,5	30,3	25,5	43	35,2
Sistemas digitales para impartir docencia	66,5	64,2	70,0	55,7	73,2

Fuente: Sociedad de la Información y la comunicación en los centros educativos 2016-2017 (MEFP).

Aunque los datos demuestran que el acceso a internet por parte de los alumnos gracias a los teléfonos móviles es más elevado, el porcentaje de centros que permiten la utilización del móvil con fines educativos es muy bajo, como se refleja en la siguiente tabla.

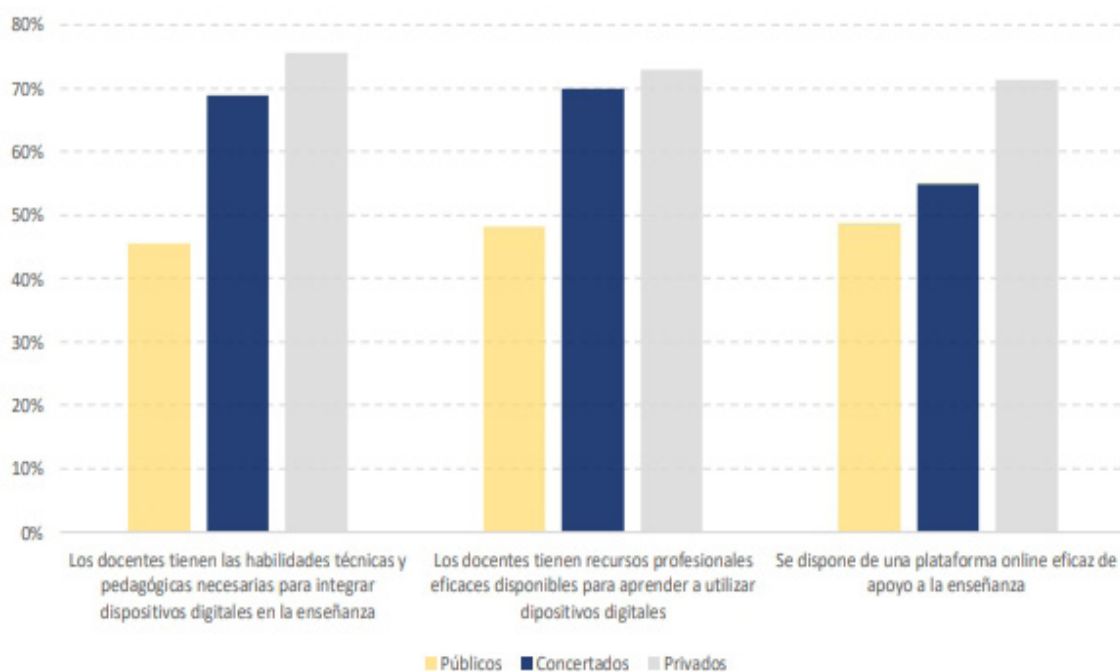
TABLA 3. CENTROS QUE PERMITEN EL USO DEL MÓVIL CON FINES EDUCATIVOS

ESO	BACHILLERATO	FP BÁSICA	FP GRADO MEDIO	FP GRADO SUPERIOR
34,5	41,5	30,2	41,0	45,5

Fuente: Sociedad de la Información y la comunicación en los centros educativos 2016-2017 MEFP.

Por otro lado, hay que resaltar que la preparación de los docentes, tanto por recursos como por habilidades digitales, para afrontar esta situación, es especialmente acusada al compararlos por titularidad del centro:

FIGURA 4. RECURSOS Y HABILIDADES EN EL MANEJO DE HERRAMIENTAS DIGITALES SEGÚN LA TITULARIDAD DE LOS CENTROS EDUCATIVOS



Fuente: COTEC a partir de los micro-datos de PISA 2018.

Los datos demuestran que para lograr una implementación efectiva de modelos de *blended learning* es necesario afrontar inicialmente estas tres brechas digitales, además de la brecha económica y territorial que permita garantizar la igualdad de oportunidades de todos los alumnos y alumnas.

2. METODOLOGÍA

Para la elaboración de esta investigación se ha empezado por hacer una caracterización de la situación vivida en España a raíz de la Covid-19 revisando aquellas fuentes oficiales que aportaban datos de interés. A continuación, la descripción de los diferentes modelos de *blended learning* existentes se ha realizado tras revisar literatura especializada y comparada. Para la discusión se ha partido de investigaciones previas cuyas conclusiones se han aplicado a los modelos descritos. Finalmente se recogen los factores críticos para aplicar metodologías de *blended learning* en España una vez analizado el contexto y experiencias previas de este tipo de modelo educativo.

3. RESULTADOS: *BLENDED LEARNING*: UNA PROPUESTA PARA LA CONCILIACIÓN ENTRE LA ACTIVIDAD EDUCATIVA Y LA SEGURIDAD SANITARIA

El cierre de los centros educativos habría frenado el progreso de aprendizaje del alumnado (OEI, 2020). Más aún, de aquéllos que viven en entornos socioeconómicos más desfavorecidos (UNESCO, 2016). La falta de equidad ocasionada por la brecha digital puede estar siendo causa de mayor brecha educativa. “Abordar las desigualdades sociales y educativas fortalecerá nuestras sociedades y nos preparará para otros desafíos que podamos enfrentar” (Noorani y Croiser, 2020).

Según algunos análisis, este modelo de educación completamente *on line*, implantado de forma abrupta cuando se declaró la pandemia, no logra sustituir de forma eficaz la educación presencial sobre todo en determinadas etapas educativas (Fundación COTEC, 2020a y 2020b). De ahí que se estén buscando alternativas más favorables para mantener un equilibrio difícil de conseguir entre la actividad educativa y la seguridad sanitaria. Para abordarlas, conviene tener en cuenta algunos de los trabajos que vienen desarrollándose en el ámbito europeo:

- El Marco Europeo para Organizaciones Educativas Digitalmente Competentes (DigCompOrg) puede contribuir en la elaboración de políticas para la integración y uso eficaz de las tecnologías de aprendizaje digital, así como servir de guía para la autoevaluación de los centros educativos a medida que vayan avanzando en el desarrollo de pedagogías digitales (Kampylis, Punie, y Devine, 2015).
- Por su parte el Marco Europeo para la Competencia Digital de los Educadores (DigCompEdu), sirve como referencia para los gobiernos, los centros educativos, los proveedores de formación y los propios educadores para avanzar en las competencias digitales específicas para el docente de todas las etapas educativas (Redecker y Punie, 2017).
- También cobra interés el OpenEdu framework desarrollado para universidades, porque puede servir para tomar decisiones estratégicas sobre el uso de la educación abierta (R.E.A., MOOCs) que actualmente tiene un potencial enorme para desarrollar la innovación y facilitar el conocimiento disponible para todos (Inamorato dos Santos *et al.*, 2016).
- A su vez se están desarrollando nuevos estudios para aumentar el conocimiento sobre cómo implementar las políticas de educación digital en la UE (DigEduPol) y comprender mejor los beneficios, los factores claves de éxito y las barreras todavía existentes (Conrads *et al.*, 2017).

La urgencia de abordar el problema nos lleva a plantear propuestas que necesariamente concilien dos necesidades ineludibles: la seguridad sanitaria y la actividad educativa. En la búsqueda de alternativas, la enseñanza mixta (presencial y *on line*) se plantea como una solución que podría ser adecuada para el cambio temporal o definitivo de la forma de enseñar y aprender.

3.1. Qué es el *blended learning*

Existen varias definiciones de *blended learning* o *hybrid learning* para referirse a la modalidad de enseñanza que combina deliberadamente el aprendizaje en línea con la enseñanza presencial (Bartolomé, 2004). El aprendizaje combinado se concibe como un diseño pedagógico que mezcla las mejores prácticas de la

enseñanza presencial (*face-to-face*) con las de la enseñanza en línea. Los rasgos que lo caracterizan y por los que puede ser un enfoque a tener en cuenta son la flexibilidad, la mayor eficiencia de los recursos (Bartolomé, 2004) y especialmente la mejora del rendimiento de los alumnos (Kenney y Newcombe, 2011; Stein y Graham, 2013). También por ser considerado un modelo más centrado en el alumno, más personalizado, que permite obtener mejores resultados con el mismo coste (Staker y Horn, 2012).

Esa eficiencia hace que sea una tendencia que se ha consolidado porque ha impactado realmente en el aprendizaje (Alammary *et al.*, 2014; Alexander *et al.*, 2019); además los alumnos muestran una preferencia por el aprendizaje combinado gracias a su flexibilidad y la integración de los elementos multimedia (Alexander *et al.*, 2019).

Para el Blended Learning Universe –en lo sucesivo B.L.U.–, un centro de innovación en línea comisariado por el Clayton Christensen Institute dedicado a la innovación, el aprendizaje combinado es un programa de educación formal en el que el alumnado aprende en línea con algún sistema de control, y presencialmente en un aula supervisada por docentes. Ambas modalidades están conectadas a lo largo de una ruta de aprendizaje para proporcionar una experiencia integrada.

Según el B.L.U. el aprendizaje combinado tiene el potencial para transformar la educación definitivamente en tres dimensiones: impulsa el aprendizaje personalizado gracias a los datos individuales que proporciona y a la flexibilidad; desarrolla el aprendizaje basado en competencias, ya que los alumnos avanzan a su propio ritmo y no están condicionados por el tiempo; y se produce el aprendizaje en cualquier lugar y en cualquier momento, gracias a la tecnología que permite a los estudiantes llegar más allá de lo que ven en el aula.

Podría decirse que es un modelo de éxito a juzgar por el incremento de esta modalidad en centros de educación en todo el mundo (García-Ruiz *et al.*, 2018) y por los buenos resultados tanto en la mejora del aprendizaje como en la satisfacción de los alumnos y de los docentes (Boyle *et al.*, 2003; Hinojo y Fernández, 2012; Mackey y Watson, 2015; Siemens *et al.*, 2015; Stein y Graham, 2013).

Según el MOOC titulado “BlendedX: Blended learning with EDX” de los profesores Jorge, Watson y Morris, el aprendizaje combinado tiene beneficios importantes para los estudiantes y los docentes:

- Al estar más centrado en el aprendizaje, se desarrollan habilidades metacognitivas de los estudiantes que consiguen aplicar estrategias de aprendizaje más personalizadas. Así logran aumentar notablemente la capacidad de aprender de forma autónoma y autodirigida, al propio ritmo y con mejores resultados.
- Permite una mayor flexibilidad a los docentes y a los estudiantes. Se logran los mismos o mejores resultados de aprendizaje con menos tiempo en clase, lo que permite que puedan completar su formación con otros intereses. Además, debido a que los docentes facilitan el contenido en línea, éstos también tienen la oportunidad de utilizar mejor el tiempo de la clase para innovar y probar otros formatos diferentes a las clases magistrales.
- Tanto los docentes como el alumnado pueden obtener información inmediata sobre el avance del aprendizaje. Los docentes pueden usar una variedad de instrumentos para recopilar información y realizar evaluaciones formativas. Los estudiantes pueden monitorizar su propio progreso y valorar en qué necesitan dedicar más tiempo, y en su caso pedir ayuda a profesores y compañeros.
- Permite crear oportunidades para mejorar el acceso al aprendizaje de nuevos colectivos de estudiantes no tradicionales y estudiantes con discapacidades físicas u otras dificultades de aprendizaje.
- Permite mejorar la alfabetización digital de alumnos y docentes (Alammary *et al.*, 2014). A medida que se vuelven más expertos en el uso de la tecnología, hay mayores expectativas de que la utilicen con fines de enseñanza y aprendizaje.

Los docentes con experiencia en la impartición de cursos de aprendizaje combinado afirman convencidos que los revitaliza como docentes y que disfrutan experimentando con estructuras innovadoras y diseñando actividades de aula más atractivas, como se indica en el MOOC antes citado.

Por otro lado, el *B.L.U. Directory Data 2016-2019* es una base de datos informativa sobre el aprendizaje combinado publicada en noviembre de 2019 como resultado de su investigación. Permite explorar datos de centros educativos de todo el mundo que han implantado programas de aprendizaje combinado. Incluye información sobre los modelos, tecnologías utilizadas y valoraciones sobre los resultados obtenidos. De un total de 538 centros de siete países de todo el mundo, 244 corresponden a EE.UU, por lo que es el país que presenta un mayor número de centros con datos disponibles sobre programas de aprendizaje combinado en las diferentes etapas educativas, durante los años 2004 a 2015. En la Tabla 4 se presenta la distribución según la ubicación de esos centros.

TABLA 4. CENTROS DE ESTADOS UNIDOS QUE HAN IMPLEMENTADO MODELOS DE BLENDED LEARNING

Centros de EE.UU	Núm. de centros
Centros rurales	21
Centros suburbanos	87
Centros urbanos	136

Fuente: Elaboración propia a partir de B.L.U. Directory Data 2016-2019.

De esta selección de centros de los EEUU a continuación se cuantifican los centros que indican que las experiencias de aprendizaje combinado realizadas sirven para cada etapa y curso del sistema educativo norteamericano. Para conocer las equivalencias entre etapas y cursos, en la Tabla 5 puede observarse una mínima comparativa entre los sistemas educativos estadounidenses y españoles.

TABLA 5. UTILIDAD DE PROGRAMAS DE APRENDIZAJE COMBINADO POR CURSO Y ETAPA Y COMPARATIVA ENTRE EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL Y ESTADOUNIDENSE

Equivalencia al Sistema educativo español		Sistema educativo USA		Núm. de centros en USA que indican la utilidad del <i>blended learning</i>
Educación infantil	Hasta 3 años	Pre-school	Pre-K	3
	De 3 a 6 años		Kindergarten	74
Educación primaria 6 a 12 años	1.º curso	Elementary school (grado 1-grado 5)	First grade	84
	2.º curso		Second grade	87
	3.º curso		Third grade	95
	4.º curso		Fourth grade	88
	5.º curso		Fifth grade	91
	6.º curso	Middle school (grado 6-grado 8)	Sixth grade	108
Educación Secundaria Obligatoria (ESO) 12 a 16 años	1.º de ESO		Seventh grade	99
	2.º de ESO		Eighth grade	99
	3.º de ESO	High school (grado 9-grado 12)	Ninth grade	127
	4.º de ESO		Tenth grade	128
Bachillerato 16-18 años	1.º Bachillerato		Eleventh grade	118
	2.º Bachillerato		Twelfth grade	115

Fuente: Elaboración propia a partir de B.L.U. Directory Data 2016-2019.

A la vista de los resultados, la cuestión que se plantea es cómo aplicar el aprendizaje combinado para adaptarlo a cada una de las etapas educativas según sus características y peculiaridades. Por ello conviene hacer una revisión de los diferentes modelos de este tipo de aprendizaje para que sirvan de guía a los centros educativos.

3.2. Modelos de aprendizaje combinado

Staker y Horn (2012) describen cuatro modelos principales: flexible, a la carta, virtual enriquecido y rotación. De este último a su vez se derivan cuatro submodelos: rotación de estación, rotación de laboratorio,

rotación individual y aula invertida (*flipped classroom*). Los modelos se pueden implementar de forma única o bien en combinación entre sí. Lo que tienen en común siempre es la mezcla del aprendizaje en línea con el aprendizaje presencial.

1. El modelo Flexible (Flex) es uno de los más utilizados y se fundamenta en el aprendizaje en línea a través de una plataforma (EVA) y en un mayor control del alumno sobre su aprendizaje. Los docentes brindan apoyo e instrucción de manera flexible según sea necesario, en grupos pequeños o tutorías individuales, mientras los estudiantes trabajan a su ritmo en el contenido del currículo a través de la plataforma. La flexibilidad del modelo es considerada un factor fundamental para avanzar en la enseñanza personalizada (Clayton Christensen Institute).

En la Conrad High School, Montana, un centro equivalente a la educación primaria, en 2017 los maestros diseñaron el plan de estudios en una plataforma LMS y establecieron un sistema de incentivos con fichas para llevar el seguimiento del progreso del aprendizaje. Los estudiantes trabajan a su propio ritmo en el aula, y deben alcanzar un mínimo de cuatro fichas por semana para mantener la competencia al 80 % o más. Cada día comienzan revisando el horario con su docente asesor para asegurarse de que están manteniendo el progreso, hacer y responder preguntas y construir relaciones. Los maestros se comunican con los padres al menos cada dos semanas. Van perfeccionando el modelo año a año (B.L.U.).

2. El modelo a la carta, recibe este nombre porque los estudiantes deciden qué cursos *on line* seguir para completar su currículo, además de la actividad presencial. Es uno de los modelos más populares en las escuelas secundarias en las que a menudo no hay suficiente oferta de asignaturas optativas.

Pamoja es un centro que ofrece cursos en línea dirigido al Programa del Bachillerato Internacional (IB) para complementar al programa existente del centro educativo. En la Halcyon London International School, un centro pequeño de IB en el Reino Unido, los estudiantes siguen estos cursos con dispositivos personales en un espacio de aprendizaje abierto para hacer su trabajo de forma independiente. Están rodeados otros diez compañeros que trabajan en diferentes cursos y son supervisados por un docente que puede ayudar a resolver problemas tecnológicos y académicos (B.L.U.).

3. El modelo virtual enriquecido es una alternativa a la docencia en línea a tiempo completo. Permite a los estudiantes completar la mayoría del trabajo escolar en línea en sus hogares o fuera del centro educativo, pero deben asistir al centro educativo en los días designados para las sesiones de aprendizaje presenciales con el docente, que generalmente es el mismo para la docencia en línea y presencial. Las sesiones presenciales están destinadas a enriquecer la experiencia de aprendizaje con trabajos grupales y al seguimiento regular de los alumnos por parte de sus profesores y tutores. A diferencia del aula invertida, este modelo no requiere asistencia diaria a la escuela; algunos programas solo requieren asistencia dos veces por semana.

Aunque es más frecuente en la educación superior, está teniendo auge en Centros educativos de secundaria como la premiada Da Vinci RISE High School de California o la Map Academy de Plymouth que han aprovechado el modelo virtual enriquecido para cambiar la forma en que los estudiantes y los maestros usan el tiempo y el espacio para crear experiencias de aprendizaje dinámicas (B.L.U.).

4.1. El modelo Rotación de estación, en el que los estudiantes rotan en grupo dentro de una misma aula a través de diferentes «estaciones» en horarios fijos en lo que sería una ruta de aprendizaje. Necesariamente todos pasan por el emplazamiento de aprendizaje en línea, por el dedicado al trabajo colaborativo y la clase tradicional. En todos ellos los alumnos están supervisados por dos docentes (suele haber un segundo docente de apoyo).

El centro Mt. Gilead Middle School de Ohio, donde usaron el modelo Station Rotation, indicaron que les sirvió para conocer mejor a sus alumnos, evaluar y poder satisfacer mejor las necesidades individuales. La mejora del rendimiento de los alumnos les valió el Premio Momentum de Ohio de la escuela durante tres años seguidos (B.L.U.).

4.2. La Rotación de laboratorio es similar al anterior pero el aprendizaje en línea debe realizarse necesariamente en un laboratorio de computación acondicionado específicamente a ello con ordenadores, dispositivos, impresoras 3D, gafas de VR entre otras cosas. Este modelo permite la planificación conjunta y flexible entre docentes y otros profesionales de apoyo.

En el centro privado Guru Nanak National High School de Mumbai, el modelo Lab Rotation permite dividir a los alumnos en dos grupos. Un grupo está con el docente en el aula mientras el otro trabaja en un laboratorio informático con un asistente de enseñanza que facilita el aprendizaje. El programa de aprendizaje Zaya es adaptable al ritmo de cada alumno. Los grupos rotan entre estas dos «estaciones» en días alternos. Con los datos obtenidos de Zaya, se facilitan informes de aprendizaje personalizados para ayudar al estudiante y a ambos docentes para seguir el progreso de manera transparente (B.L.U.).

4.3. La Rotación individual, aunque es un modelo parecido a los anteriores, el horario de cada estudiante es individual y está establecido por el docente o el algoritmo de una aplicación. A diferencia de los anteriores modelos de rotación, los estudiantes solo rotan por las actividades programadas en su ruta personalizada.

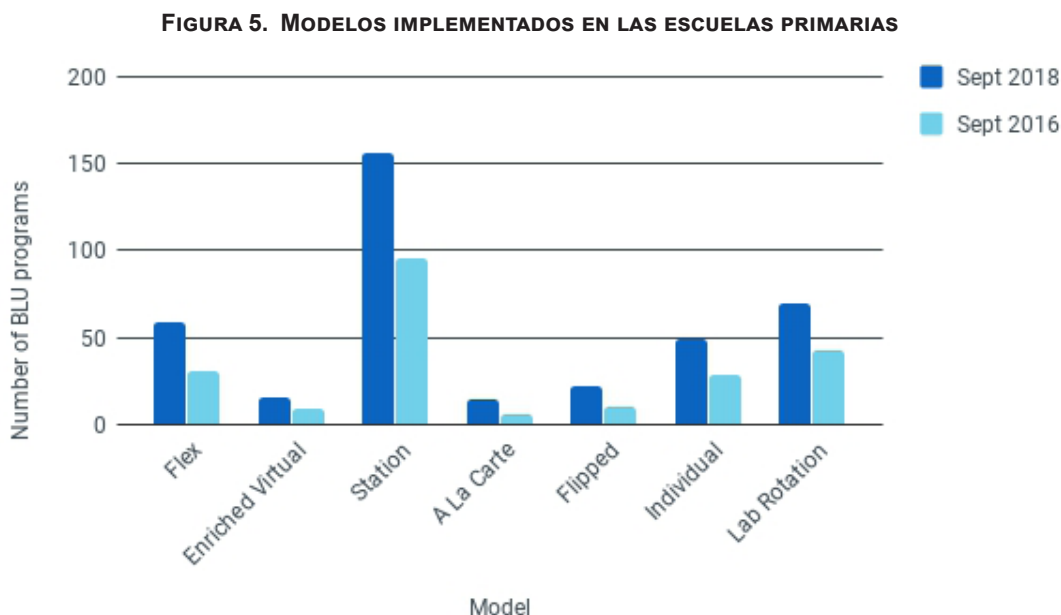
La Bennie Dover Jackson Middle School en Connecticut se asoció con la organización sin fines de lucro New Classrooms para reemplazar su plan de estudios de matemáticas por el modelo de aprendizaje personalizado Teach to One: Math. Los profesores y los estudiantes pueden seguir el aprendizaje a través de sus respectivos portales en línea. Los ciclos de aprendizaje duran aproximadamente tres semanas y en cada ronda, los estudiantes tienen la oportunidad de reunirse con un maestro y un grupo de compañeros varias veces para trabajar juntos en un proyecto. También incluyen un sistema de incentivos (B.L.U.).

4.4. El Aula invertida o *flipped classroom* (Bergmann y Sams, 2014) consiste básicamente en que el alumnado aprende nuevos conceptos en casa a través de cursos en línea mediante lecturas, videos y ejercicios, y el tiempo presencial en el aula se usa para las actividades prácticas interactivas o proyectos guiados y supervisados por el docente. Este enfoque ha ido madurando hasta llegar al modelo *Micro-Flip Teaching* (MFT) de metodologías activas en el que «las actividades en casa y las realizadas en clase forman un conjunto planificado de acciones. Unas no se pueden hacer sin las otras» (Fidalgo-Blanco *et al.*, 2020). Los autores analizaron diferentes artículos científicos sobre la aplicación del aula invertida en diferentes contextos y presentan valiosos indicadores sobre la mejora del rendimiento académico de los alumnos.

3.3. Análisis de resultados por modelos del Blended learning universe (B.L.U.)

Del análisis de los resultados obtenidos por el B.L.U. de centros educativos en EE.UU que han implantado programas de aprendizaje combinado, se observa que los modelos sobre los que más datos se han obtenido son el modelo Rotación de estación y el modelo Flexible, por ese orden. Además, la utilización de los modelos descritos es diferente según el curso y el nivel educativo donde se está aplicando el aprendizaje combinado.

En los cursos equivalentes a la etapa de Educación Primaria, el modelo Rotación de estación es el más utilizado de todos con una evolución significativa en los últimos años (Fig. 5).

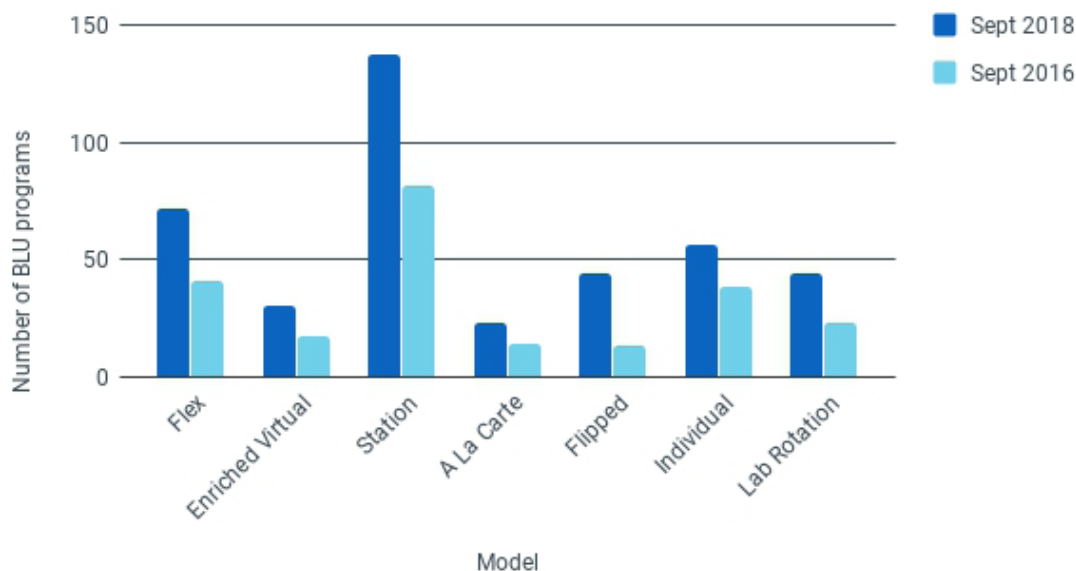


Fuente: Blended learning universe.

En los cursos equivalentes a 6.º Educación Primaria, 1.º y 2.º ESO, también destaca la popularidad del modelo Rotación de estación, aunque también se utilizan el Flexible y el resto de los modelos de rotación. Entre

los testimonios de docentes recogidos, señalan que la Rotación individual permite atender mejor a los estudiantes con dificultades y permite al docente ganar más tiempo para la enseñanza en grupos pequeños (Fig. 6).

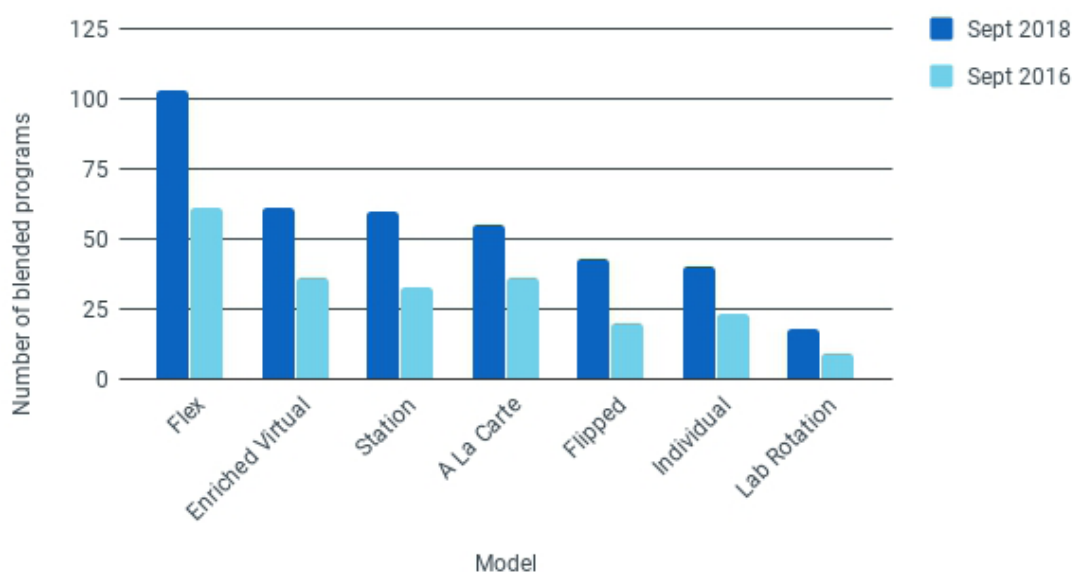
FIGURA 6. MODELOS IMPLEMENTADOS EN ENSEÑANZAS MEDIAS



Fuente: Blended learning universe.

En los niveles más altos, los equivalentes a 3.º, 4.º de ESO y 1.º y 2.º Bachillerato, el modelo Flexible es el que ha sido más indicado porque permite a los alumnos un mayor control sobre su aprendizaje y la personalización de su horario, de modo que los acerca a una experiencia más parecida a la de la educación superior (Fig. 7). Un ejemplo de ello es la Red de escuelas estadounidense High Tech High de San Diego, que ha establecido un sistema de *b-learning* en el que muchas de las clases se dividen a la mitad entre formación presencial y formación digital, y con un enfoque de aprendizaje basado en proyectos, están obteniendo magníficos resultados en el acceso a universidad.

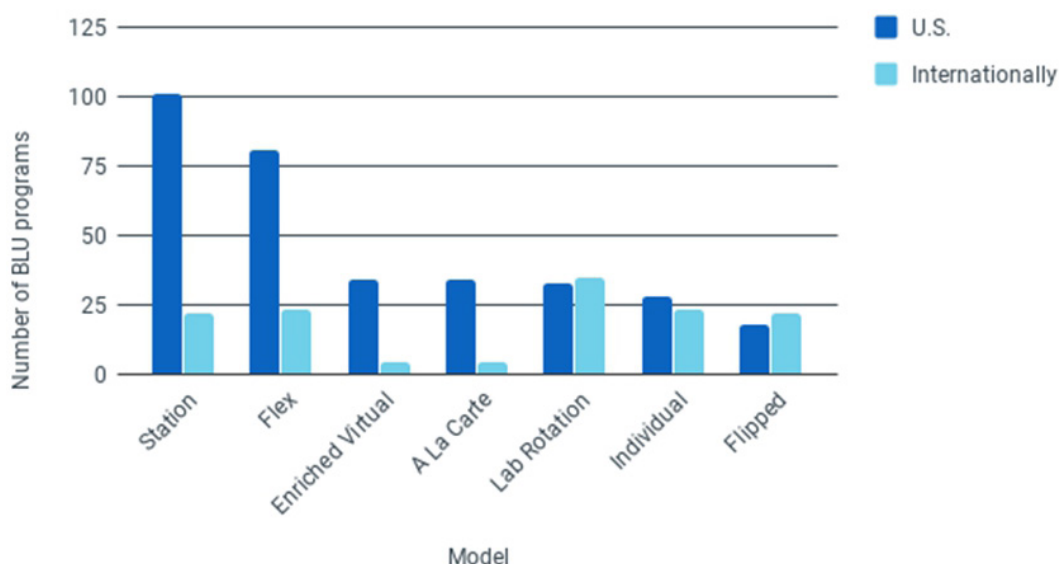
FIGURA 7. MODELOS IMPLEMENTADOS EN ENSEÑANZA SECUNDARIA



Fuente: Blended learning universe.

A la vista de los datos del B.L.U. para todos los niveles de grado en 2016 y 2018, se puede constatar que la tendencia a la adopción de modelos combinados va en aumento, y que los modelos más utilizados continúan siéndolo con el tiempo. Cuando se compara las tendencias entre Estados Unidos y otros países, se puede observar que las tendencias entre los modelos difieren (Fig. 8).

FIGURA 8. MODELOS DE APRENDIZAJE HÍBRIDO UTILIZADOS A NIVEL INTERNACIONAL



Fuente: Blended learning universe.

Para adaptarlo a cada centro y etapa deben considerarse las circunstancias del centro educativo y su contexto socioeconómico. Independientemente de ello, los buenos resultados siempre van a depender de tres factores claves de éxito: la cultura de innovación que exista en el centro educativo (Alammary *et al.*, 2014), la disponibilidad de recursos, y de forma especial, la motivación y el compromiso del profesorado implicado (Staker, 2011).

3.4. Proceso de diseño de programas *Blended learning*

El proceso para el diseño de programas de aprendizaje combinado que se plantea en el B.L.U. fue diseñado por Heather Staker y Michael Horn y se compone de diez pasos. Cada uno de ellos incluye herramientas útiles para la toma de decisiones y la planificación de acciones:

1. Identificar el problema a resolver o la meta a alcanzar.
2. Formar un equipo de personas adecuadas para trabajar en el diseño, es la clave de éxito.
3. Diseñar el modelo pensando en el alumno y en cómo motivarlo.
4. Desarrollar todo el potencial de los docentes impulsando nuevos roles para dedicar tiempo a tareas valiosas como las tutorías o el diseño de experiencias de aprendizaje.
5. Decidir la estrategia tecnológica y proveedores según las prioridades del centro: calidad, flexibilidad, hiperpersonalización de la enseñanza.
6. Rediseñar las aulas como espacios de aprendizaje para mejorar la experiencia de los alumnos.
7. Seleccionar el modelo de aprendizaje combinado más adecuado para el centro.
8. Desarrollar deliberadamente una cultura de aprendizaje combinado en el equipo docente para resolver los problemas recurrentes.
9. Al tratarse de un proceso continuo, conviene preparar una lista de suposiciones sobre la organización del aprendizaje combinado y clasificarlos por orden de importancia.
10. Debe contar con un proceso de evaluación sistemática para monitorizar el impacto en el aprendizaje y la satisfacción de los alumnos, así como el impacto en la enseñanza y no menos importante, la capacidad de gestión inmediata de las incidencias (Garrison y Kanuka, 2004).

4. DISCUSIÓN: IDENTIFICACIÓN DE LOS FACTORES CRÍTICOS PARA LA ADAPTACIÓN DE MODELOS DE *BLENDED LEARNING* EN ESCUELAS ESPAÑOLAS EN SITUACIÓN DE PANDEMIA

Es necesario establecer una serie de pautas que, con carácter transversal, la evidencia empírica ha demostrado son importantes para el éxito de los programas a desarrollar. Se trata de la vinculación de la educación con las políticas laborales, la flexibilidad del sistema, el uso que el alumnado hacía de las TIC antes de la pandemia, la relación inexcusable de las familias con el centro educativo y la formación del profesorado. Dado el objetivo del artículo, centrado en determinar los factores claves para la adopción de un modelo de *blended learning*, se ha optado por profundizar en los tres últimos factores, dejando los dos primeros para futuras investigaciones.

4.1. Factores transversales

1. Valoración del uso de las TIC por el alumnado en el escenario previo a la Covid-19.

Antes de la pandemia generada por la Covid-19 existían valoraciones diferentes respecto a los efectos del uso de las TIC por parte del alumnado. Por un lado, estaban aquellas que defendían que el impacto del uso de las TIC en la educación generaba un rendimiento en los alumnos muy escaso, basándose en los estudios del impacto de su uso, en la eventual reducción de las dificultades socioeducativas y en el rendimiento que resulta aún más escaso. Todo ello parece indicar un incremento de la brecha académica (Volman *et al.*, 2005). Según esta valoración ¿podría el Covid-19 haber venido a incrementar la brecha académica o la mantendría estable?

Por otro lado, se podían encontrar autores que sostienen, al contrario, que el uso de las TICs por parte del alumnado mejora sustancialmente el rendimiento educativo del alumno (Harris y Smith, 2004; Lei y Zhao, 2008). En línea con esta segunda postura se encuentra el reciente estudio *Tablet PCs, academic results and educational inequalities*, realizado por la UOC en las escuelas de educación primaria de Aragón, respecto del uso de TIC, que concluyó que:

- El uso individual de las tabletas en las escuelas primarias contribuye a la reducción de las desigualdades socioeducativas.
- Los alumnos nacidos en países extranjeros se sienten más empoderados cuando usan tabletas PC que sus contrapartes nacidos en España.
- Los estudiantes con peores registros académicos encuentran que sus resultados mejoran más en comparación con sus compañeros de clase.
- Los estudiantes procedentes de entornos socioeconómicos más desfavorecidos son los que más se han beneficiado del uso de tabletas en educación primaria (Ferrer *et al.*, 2010, p. 287).

Según se muestra, el uso de TICs puede ayudar a paliar algunas de las dimensiones de la desigualdad, por lo que su uso puede ser positivo en situaciones como las que se abordan.

2. Situación de las familias y el obligado tándem con la escuela.

Los principales estudios mundiales, Encuesta Social Europea, informe FOESSA, informe PISA, etc., refrendan que la realidad socioeducativa de los alumnos depende de las variables sociales fundamentales (género, lugar de nacimiento, padres, nivel de educación de la madre, del padre...).

La crisis de la Covid-19 ha generado una forma de convivencia en confinamiento en la que una buena parte de los progenitores ha teletrabajado y/o conciliado la vida familiar y laboral, lo que podría haber transformado los vínculos o las conexiones escuela-familia. En el estudio realizado en Madrid sobre estrategias para padres y dinámica de participación en una escuela de clase media, "Privileging the Individual Through the Collective Commitment: Parental Strategies and Dynamics of Involvement in a Middle-Class School" se concluye que las familias son actores educativos que se transforman durante el proceso de escolarización de sus hijos (González-Patiño y Poveda, 2015, p. 320). Para el caso español, defienden los autores, las relaciones entre la escuela, la familia y la comunidad todavía están en disputa y no han sido resueltas en parte por los cambios legislativos en torno a la educación, que no ha ayudado a favorecer un consenso sobre cómo los maestros y padres, las escuelas y las comunidades deben comunicarse e interactuar entre sí.

Las continuidades familia-escuela se interpretan consistentemente como un factor que tiene un impacto en la educación y el desarrollo de los niños. En el caso español, implica construir, promover y limitar activamente versiones particulares de lo que constituye la participación de los padres y de ser un «padre de la escuela» (González-Patiño y Poveda, 2015, p. 321).

3. Formación del profesorado.

Como se señalaba más arriba, la formación del profesorado y la existencia de entornos y plataforma digitales adecuadas forma parte también de la brecha digital. La digitación de la educación ha de contemplar la mejora de las competencias digitales del profesorado. Esta formación debe asegurar no solo la utilización de las herramientas digitales, sino que ha de estar centrada en una adaptación de las formas de enseñanza, aprendizaje, evaluación y seguimiento del proceso educativo orientado a la mejora de los aprendizajes del alumnado. Un modelo educativo no migrado, sino construido sobre el nuevo entorno y las nuevas capacidades que ofrece el *blended learning*.

4.2. Factores críticos en situación pandemia

La pandemia por Covid-19 ha traído consigo la necesidad urgente de replantear el modelo educativo para mantener activa la actividad educativa a la vez que se aplican medidas de prevención sociosanitaria para preservar la salud de alumnos, docentes y personal de administración y servicios de los centros educativos.

Cuando se plantea la reapertura de los centros educativos, las cuestiones a resolver son definir los grupos de alumnos, los horarios, los turnos de estancias, las aulas y los espacios a utilizar, las normas de desplazamiento y las tareas que se pueden o no hacer en casa y las que necesariamente deben realizarse en el centro de forma presencial, entre otras cosas. En este sentido, se están planteando posibilidades como:

- Mantener el horario de clases y ampliar el número de aulas para distribuir a los alumnos en grupos más pequeños. El problema es que no suele haber número de aulas suficientes ni tampoco docentes para atender tantos pequeños grupos.
- Ampliar el horario de clases distribuyendo a los alumnos por franjas y así asegurar el mínimo número de estudiantes al mismo tiempo en las mismas aulas del centro. El problema es la limitación del profesorado y de sus jornadas.
- Plantear modelos de alternancia entre la docencia presencial y la docencia *on line*.

Si bien el enfoque de aprendizaje combinado no se ha aplicado nunca en una situación de pandemia como la que vivimos, algunos de los modelos descritos pueden aportar soluciones que permitan coordinar la necesidad de mantener activo la actividad educativa con las medidas de seguridad sanitaria preceptivas (uso de mascarillas, higiene y en especial el distanciamiento social).

Con el objetivo de ayudar a las autoridades educativas y los responsables de los centros educativos a tomar decisiones de organización de la docencia que garantice la seguridad sanitaria, y con la evidencia científica aquí reflejada, se analizan los modelos de aprendizaje combinado más adecuados al aplicar dos criterios claves comunes en todos los centros:

1. El distanciamiento físico como una de las medidas fundamentales que requiere limitar el aforo en los espacios y mantener al menos dos metros de distancia entre las personas. Por tanto, es necesario procurar el menor número de alumnos posibles en el aula o espacios educativos muy grandes.
2. Incrementar la eficiencia intentando abordar la solución con el mismo número de docentes y personal de apoyo, de aulas y equipos informáticos disponibles en el centro educativo.

Como vemos en cuanto a recursos necesarios, el modelo virtual enriquecido y el aula invertida son los más eficientes en tanto que sólo necesitan un profesor y un aula para atender al mismo número de alumnos, pero en ambos casos es necesario que todos los alumnos dispongan de dispositivos. A la misma conclusión llega Arnett (2020), investigador principal en educación del Christensen Institute cuando plantea el *B-learning* como posibilidad para reabrir las escuelas en otoño.

Sin embargo, desde el punto de vista pedagógico, a la hora de elegir el modelo más adecuado para etapa educativa según los datos disponibles del B.L.U., las prioridades cambian. A continuación se presenta el orden de preferencia de los modelos por niveles educativos, siendo los que llevan el número 1 y 2 los que tienen mayor popularidad.

TABLA 6. NECESIDADES DE DOCENTES, ESPACIOS Y SALAS DE ORDENADORES SEGÚN LOS MODELOS DE BLENDED LEARNING

Necesidades	Flex	A la carta	Virtual enriquecido	Rotación estación	Rotación laboratorio	Rotación individual	Aula invertida (Flipped classroom)
Número mínimo de docentes necesarios.	2	1-2	1	1-2	2	2	1
Número aulas, espacios de aprendizaje, etc.	5-7	1-2	1	1	2-4	3-4	1
Aulas con ordenadores conectados para la docencia en línea.	Sí	Sí/No	No	Sí	Sí	Sí	No
Alumnos con ordenadores conectados desde casa.	No	No	Sí	No	No	No	Sí

Fuente: Elaboración propia basado en BLU Directory Data 2016-2019.

TABLA 7. PREFERENCIA DE MODELOS B-LEARNING POR ETAPA EDUCATIVA

Nivel educativo	Orden de preferencia de modelo <i>b-learning</i>						
	Flex	A la carta	Virtual enriquecido	Rotación estación	Rotación laboratorio	Rotación individual	Aula invertida
Educación Infantil	3	6	4	1	2	5	7
Educación Primaria	3	7	6	1	2	4	5
1.º y 2.º ESO	2	7	5	1	5	3	4
3.º y 4.º ESO	1	4	2	3	7	6	5
Bachillerato y FP	1	4	2	3	7	6	5

Fuente: Elaboración propia basado en BLU Directory Data 2016-2019.

En los niveles de alumnos con menos edad, el modelo más utilizado es el de Rotación de estación, mientras que en los niveles de alumnos mayores son el modelo Flexible y Virtual enriquecido.

Por último, para identificar las tareas que necesariamente deben realizarse en el centro y las que pueden realizarse en casa, es una cuestión que va a depender fundamentalmente de la estrategia pedagógica y de la disponibilidad de entornos virtuales de aprendizaje, herramientas y recursos educativos abiertos a los que docentes y alumnos pueden acceder.

Si algo hemos aprendido durante las semanas de confinamiento es que todo puede ser posible si dedicamos tiempo a la formación de los docentes para probar las herramientas virtuales existentes para la docencia y el aprendizaje.

Entre las mejores herramientas en línea para aprender según la 13.ª Encuesta anual de herramientas de aprendizaje (Hart, 2019) observamos que muchas son abiertas o gratuitas como YouTube, paquetes de herramientas de Google y Microsoft para centros educativos, plataformas MOOCs, blogs de expertos, etc.; otras cuentan con versiones gratuitas para la creación de contenidos de aprendizaje (mapas mentales, tra-

bajos en equipo, infografías...) y otras son *software* libre y pueden adaptarse a las circunstancias de cada centro como Moodle.

5. CONCLUSIONES

La «nueva normalidad» en la que discurrirá la vida en España tras el fin del confinamiento, es posible que reinvente la comunicación y la interacción, puesto que se han visto modificados condicionantes previos como son los horarios de trabajo y las complejidades espaciales de la vida urbana, que se han visto transformados en teletrabajo y confinamiento domiciliario. La evolución de la pandemia impide saber con exactitud cuál será la evolución de estos factores.

La pandemia ha provocado una transición abrupta a la educación a distancia *on line* que pone en evidencia las desigualdades existentes y la falta de recursos, pero también estaría acelerando forzosamente la adaptación digital de profesores y alumnos.

El enfoque de aprendizaje combinado no se ha aplicado nunca en una situación como la que vivimos, pero algunos de sus modelos pueden aportar soluciones que permitan conciliar la actividad educativa con las medidas de seguridad sanitaria preceptivas (el uso de mascarillas, la higiene de manos y en especial, la distancia interpersonal).

Los resultados obtenidos del análisis de la aplicación de estos modelos de aprendizaje combinado en centros de EE.UU antes de la pandemia, ponen de manifiesto que, en los niveles de alumnos con menos edad, el modelo de aprendizaje que valoran más adecuado desde el punto de vista pedagógico es el de Rotación de estación, mientras que en los niveles de alumnos mayores son el modelo Flexible y Virtual enriquecido.

En tiempos de Covid-19, al aplicar en el análisis los criterios de seguridad sanitaria y de disponibilidad de recursos en los centros, los modelos más eficientes serían el modelo virtual enriquecido y el aula invertida.

Entre los factores críticos para llevar a cabo la adaptación a modelos *blended learning*, cabría considerar la valoración del uso de las TIC por parte de autoridades educativas, alumnos, profesorado y familias, que serían más conscientes de la necesidad de formarse en competencias digitales. No sólo por la importancia de repensar los enfoques pedagógicos del proceso de enseñanza, aprendizaje y evaluación, sino también por la necesaria relación familia-escuela en la educación.

No obstante, la oportunidad de avanzar en soluciones educativas en tiempos de pandemia sólo será posible si logramos superar el mayor desafío, el de asegurar el acceso digital para todos, cuidando especialmente de los grupos más desfavorecidos para que no queden desconectados.

6. REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Alammary, A., Sheard, J. y Carbone, A. (2014). Blended Learning in higher education: Three different design approaches. *Australian Journal of Educational Technology*, 30(4), 440-454. <https://doi.org/10.14742/ajet.693>
- Alexander, B., Ashford-Rowe, K., Barajas-Murph, N., Dobbin, G., Knott, J., McCormack, M., Pomerantz, J., Seilhamer, R. y Weber, N. (2019). 2019 Higher Education Edition [Horizon Report]. Educase. <https://library.educase.edu/resources/2019/4/2019-horizon-report>
- Arnett, T. (27 de mayo de 2020). *The blended learning models that can help school reopen* [entrada de blog]. Christensen Institute. <https://www.christenseninstitute.org/blog/the-blended-learning-models-that-can-help-schools-reopen/>
- Bartolomé Piña, A. (2004). Blended Learning. Conceptos básicos. *Pixel-Bit. Revista de Medios y Educación*, 23, 7-20. <https://recyt.fecyt.es/index.php/pixel/article/view/61237>
- Bergmann, J. y Sams, A. (2014). *Dale la vuelta a tu clase*. Ediciones SM.
- Blended learning Universe (2019). *BLU Directory Data* [archivo de datos]. Christensen Institute. https://www.blendedlearning.org/wp-content/uploads/2019/11/Blended-Learning-Universe-Data_30-Oct-2019.xlsx
- Boyle, T., Bradley, C., Chalk, P., Jones, R. y Pickard, P. (2003). Usar el aprendizaje combinado para mejorar las tasas de éxito de los estudiantes al aprender a programar. *Revista de medios educativos*, 28(2-3), 165-178. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/228775772_Using_Blended_Learning_to_Improve_Student_Success_Rates_in_Learning_to_Program
- Conrads, J., Rasmussen, M., Winters, N., Geniet, A. y Langer, L. (2017). *Digital Education Policies in Europe and Beyond: Key Design Principles for More Effective Policies* [JRC Science for Policy Report, JRC109311]. European Union. <https://doi.org/10.2760/462941>

- Ministerio de educación y formación profesional (MEFP) (2020). *Estadísticas de la Educación*. <https://www.educacionyfp.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas.html>
- Ferrer, F., Belvís, E. y Pàmies, J. (2010). Tablet PCs, academic results and educational inequalities. *Computers & Education*, 56(1), 280-288. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2010.07.018>
- Fidalgo-Blanco, A., Sein-Echaluce, M. L. y García-Peñalvo, F. C. (16 de enero de 2020). *Ventajas reales en la aplicación del método de Aula Invertida-Flipped Classroom* (version 1). Zenodo. <http://doi.org/10.5281/zenodo.3610578>
- Fundación COTEC (20 de abril de 2020a). *Propuestas para cinco posibles escenarios educativos ante la crisis sanitaria del covid-19*. <https://cotec.es/cotec-publica-un-documento-con-propuestas-para-cinco-posibles-escenarios-educativos-ante-la-crisis-sanitaria-del-covid-19/>
- Fundación COTEC (2020b, 20 de abril). *COVID-19 y Educación I: problemas, respuestas y escenarios*. <https://online.flippingbook.com/view/967738/>
- García-Ruiz, R., Aguaded, I. y Bartolomé, A. (2018). La revolución del blended learning en la educación a distancia. *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 21(1), 25-32. <http://dx.doi.org/10.5944/ried.21.1.19803>
- Garrison, D. R. y Kanuka, H. (2004). Blended learning: Uncovering its transformative potential in higher education. *The internet and higher education*, 7(2), 95-105. <https://doi.org/10.1016/j.iheduc.2004.02.001>
- González-Patiño, J. y Poveda, D. (2015). Privileging the Individual Through the Collective Commitment: Parental Strategies and Dynamics Of Involvement in a Middle-Class School. *Multidisciplinary Journal of Educational Research*, 5(3), 316-336. <https://doi.org/doi:10.17583/remie.2015.1524>
- Harris, W. J. y Smith, L. (2004). Laptop use by seventh grade students with disabilities: Perceptions of special education teachers. *Education Technology*, 14. https://digitalcommons.usm.maine.edu/cepare_technology/14/
- Hart, J. (2019). *Top Tools for Learning* [Results of the 13th Annual Learning Tools Survey]. Centre for Learning & Performance Technologies. Recuperado de <https://www.toptools4learning.com/>
- Hinojo, M. y Fernández, A. (2012). El aprendizaje semipresencial o virtual: nueva metodología de aprendizaje en Educación Superior. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 10(1), 159-167. <http://revistaumanizales.cinde.org.co/ricsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/591>
- Impacto de las TIC en las escuelas europeas* (2020). Eduteca. http://eduteka.icesi.edu.co/articulos/ICT_InformeEuropa
- Inamorato dos Santos, A., Punie, Y. y Castaño-Muñoz, J. (2016). *Opening up Education: a Support Framework for Higher Education Institutions* [JRC Science for Policy Report] (EUR 27938 EN). European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c52b6cab-a82c-4e75-8420-d2431196d11d/language-en>
- INE (2019). *Las nuevas tecnologías en los hogares*. Public tableau. Recuperado de https://public.tableau.com/views/ticPrueba/His_TIC_es?:showVizHome=no&:embed=true
- Instituto Nacional de Calidad y Evaluación – INCE (2000). *Sistema estatal de indicadores de la evaluación* (pp. 126-127). Ministerio de Educación y Cultura. <https://www.educacionyfp.gob.es/dctm/evaluacion/indicadores-educativos/ind2000.pdf?documentId=0901e72b8011107e>
- Kampylis, P., Punie, Y. y Devine, J. (2015). *Promoción de un aprendizaje eficaz en la era digital. Un marco europeo para organizaciones educativas digitalmente competentes* [Ciencia para la política, informe del JCR] (EUR 27599 ES). Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado (INTEF). Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. <https://sede.educacion.gob.es/publivera/promocion-de-un-aprendizaje-eficaz-en-la-era-digital-un-marco-europeo-para-organizaciones-educativas-digitalmente-competentes/ensenanza-recursos-digitales/21199>
- Kenney, J. y Newcombe, E. (2011). Adopting a Blended Learning Approach: Challenges Encountered and Lessons Learned in an Action Research Study. *Journal of Asynchronous Learning Networks*, 15(1), 45-57. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ918218.pdf>
- Lei, J. y Zhao, Y. (2008). One-to-one computing: what does it bring to schools? *Journal of Educational Computing Research*, 39(2), 97-122. <https://doi.org/10.2190/EC.39.2.a>
- Martinez Celorrio, X. (2020). *Guía de actuaciones para la continuidad educativa y contra la brecha digital y de aprendizaje*. Secretaria Federal de educación del PSOE. <https://www.psoe.es/actualidad/documentos-de-interes/guia-de-actuaciones-para-la-continuidad-educativa-y-contra-la-brecha-digital-y-de-aprendizaje/>
- Mackey, K. y Watson, J. (2015). *Proof points: Blended learning success in school districts* [entrada en blog]. Christensen Institute. <https://www.christenseninstitute.org/publications/proof-points/>
- Noorani, S. y Croisier, D. (6 de mayo de 2020). *Focus on: Can the coronavirus pandemic improve our schools?* Eurydice. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/focus-can-coronavirus-pandemic-improve-our-schools_en
- Redecker, C. y Punie, Y. (2017). *European Framework for the Digital Competence of Educators: DigCompEdu* [JRC Science for Policy Report] (EUR 28775 EN). Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://doi.org/10.2760/159770>
- Sanz, I., Sáinz González, J. y Capilla, A. (2020). *Efectos de la crisis de coronavirus en la educación*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI. <https://oei.int/oficinas/secretaria-general/publicaciones/efectos-de-la-crisis-del-coronavirus-en-la-educacion>
- Siemens, G., Gasevic, D. y Dawson, S. (2015). *Preparing for the digital University: a review of the history and current state of distance, blended and online learning*. Athabasca University Press. <http://linkresearchlab.org/PreparingDigitalUniversity.pdf>

- Staker, H. (2011). *The Rise of K-12 Blended Learning. Profiles of emerging models*. Instituto Innosight. <https://eric.ed.gov/?id=ED535181>
- Staker, H. y Horn, M. B. (2012). *Classifying K-12 Blended Learning*. Innosight Institute. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED535180.pdf>
- Stein, J. y Graham, C. R. (2013). *Essentials for Blended Learning. A Standards-Based Guide*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203075258>
- Desglosar el objetivo de Desarrollo Sostenible 4 – Educación 2030* (2016). UNESCO. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000246300_spa
- Volman, M., Van Eck, E., Heemskerk, I. y Kuiper, E. (2005). New technologies, new differences. Gender and ethnic differences in pupil's use of ICT in primary and secondary education. *Computers & Education*, 45(1), 35-55. <https://doi.org/10.1016/j.compedu.2004.03.001>



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 31-07-2020
Modificado: 16-12-2020
Aceptado: 04-01-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10845>
Páginas: 81-91

Colaboración entre administraciones públicas y ciudadanía en Twitter durante la crisis del Covid-19 en España

Collaboration between public administrations and citizens on Twitter during the Covid-19 crisis in Spain

Julián Villodre

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0468-8802>

julian.villodrede@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Es Investigador con contrato competitivo FPI-UAM y Candidato a Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Miembro del Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub UAM).

J. Ignacio Criado

Universidad Autónoma de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9184-9696>

ignacio.criado@uam.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor de Ciencia Política y de la Administración, Director Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (IT_GesPub UAM), Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Investigador Asociado, Center for Technology in Government, State University of New York. Miembro Electo de Consejo Ejecutivo de la Digital Government Society (2020-21).

RESUMEN

Este trabajo plantea como caso de estudio el uso que las administraciones públicas españolas han hecho de las redes sociales y, en particular, de la plataforma Twitter, para interactuar con la ciudadanía como un mecanismo de gestión de crisis durante la pandemia del Covid-19. El trabajo plantea las siguientes preguntas de investigación: *¿cuáles han sido los principales usos en la red social Twitter durante la fase de respuesta a la crisis? ¿cuáles han sido los principales actores implicados en el desarrollo de estas iniciativas virtuales?* Nuestro análisis recurre a la descarga de datos masivos de Twitter, clasificando los diferentes casos en base a una matriz de flujos de información y cooperación en gestión de emergencias: la campaña #EsteVirusLoParamosUnidos, iniciada por autoridades y administraciones públicas con una orientación de servicio público; #YoMeQuedoEnCasa, promovida por la ciudadanía para limitar la movilidad con anterioridad al Estado de Alarma; y #AplausoSanitario, iniciada desde la ciudadanía, y con apoyo de las autoridades, con un marcado carácter emocional y gran repercusión social. Como resultados destacamos que la participación de las administraciones públicas ha sido extensa y ha dejado entrever un uso incipiente de estas plataformas sociales para complementar la prestación de servicios públicos.

PALABRAS CLAVE

Gestión de emergencias; Covid-19; comunicación pública; redes sociales; Twitter.

ABSTRACT

This article presents as a case study the use that Spanish public administrations have made of social media (particularly Twitter) to interact with citizens as a crisis management mechanism during the Covid-19 pandemic. This work poses the following research questions: *what have been the main uses in Twitter during the crisis response phase? What have been the main actors involved in the development of these virtual initiatives?* Our analysis uses big data from Twitter, classifying the different cases based on a well-known matrix of information flows and cooperation during emergency management: the #EsteVirusLoParamosUnidos campaign, launched by authorities and public administrations with a public service delivery orientation; #YoMeQuedoEnCasa, promoted by citizens to limit mobility before the official lockdown; and #AplausoSanitario, started from the citizenship, and with authorities support, that managed to have great emotional and social impact. Our results highlight that the participation of public administrations have been extensive and have revealed an incipient use of these digital platforms to complement public service delivery.

KEYWORDS

Emergency management; Covid-19; public communication; social media; Twitter.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REVISIÓN DE LITERATURA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1 COMUNICACIÓN Y COLABORACIÓN DE AUTORIDADES A CIUDADANOS (#ESTEVIRUSLOPARAMOSUNIDOS). 4.2 COMUNICACIÓN Y COLABORACIÓN DE CIUDADANO A CIUDADANO (#YOMEQUEDOEN-CASA Y #APLAUSOSANITARIO). 5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

La situación de excepcionalidad vivida en el mundo a consecuencia de la pandemia provocada por el Covid-19 está poniendo a prueba las capacidades de respuesta de las administraciones públicas. En situaciones de emergencia, las redes sociales pueden ayudar a las administraciones a agilizar sus procesos de comunicación, prevención y coordinación de actividades de respuesta. Y así se ha visto desde la literatura especializada en relación con todo tipo de eventos extremos, donde las plataformas digitales han sido empleadas desde la comunicación de riesgos (Wukich, 2016) hasta la coproducción de los servicios con el ciudadano (Chatfield et al., 2013), entre otros. Todavía quedan, sin embargo, lagunas en ese conocimiento, vinculadas a la comprensión de los actores, sus comportamientos y los procesos de colaboración y coproducción que se generan durante este tipo de situaciones (Wukich et al., 2019; Chatfield y Reddick, 2018). De cara a los gestores públicos, esta comprensión es fundamental para dirigir mensajes críticos de forma más precisa y ágil, así como para fomentar comportamientos en la ciudadanía que faciliten la gestión de la crisis y, en última instancia, salven vidas.

En este artículo nos aproximamos a la utilización que autoridades y sociedad están haciendo de las redes sociales, y en particular, de la red social Twitter, durante la crisis del Covid-19 en España. Nos centramos en Twitter ya que es una de las más utilizadas en situaciones de emergencia, y su uso en eventos extremos ha sido bien documentado por la literatura académica (Reuter y Kaufhold, 2018). Nuestro trabajo, se desarrolla en torno a las siguientes preguntas de investigación: *¿cuáles han sido los principales usos en la red social Twitter durante la fase de respuesta a la crisis? ¿cuáles han sido los principales actores implicados en el desarrollo de estas iniciativas virtuales?* Ambas preguntas se responden desde un punto de vista exploratorio y descriptivo, a través del análisis estadístico de datos masivos (*big data*) extraídos de diversos *hashtags* (etiquetas de contenido) en la red social Twitter. Para la detección de estas iniciativas, recurrimos a la matriz de flujos de información y comunicación durante crisis desarrollada por Reuter et al. (2012). El análisis se efectúa teniendo en cuenta la utilidad que Twitter ha podido tener para limitar el avance del virus, así como por la importancia creciente de esta plataforma social para la gestión de las administraciones públicas.

Se espera que el estudio de los casos que se presentan contribuya desde diferentes perspectivas, tanto teóricas como prácticas. En su vertiente más teórica, nuestro trabajo se enmarca en un conjunto de teorías vinculadas a la comunicación y coordinación de emergencias (Sellnow y Seeger, 2013). En particular, puede ser útil para ejemplificar y mejorar la comprensión de los procesos comunicativos y colaborativos entre

actores. Esta perspectiva puede complementar, además, estudios recientes sobre el uso y gestión de redes sociales desde el sector público durante la crisis del Covid-19 (Criado y Guevara-Gómez, 2021; Criado et al., 2020; Chen et al., 2020; Cortés, 2020). En el plano práctico, los resultados de este trabajo pueden ayudar a los gestores públicos a desarrollar mejores estrategias en redes sociales que ayuden al control de la pandemia, así como a aprovechar e incentivar la aparición de buenas prácticas ciudadanas en estas plataformas.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Junto con esta introducción, la segunda sección ofrece una revisión de la literatura más relevante sobre gestión pública de crisis y emergencias, poniendo el acento en las redes sociales. La sección tercera muestra el diseño metodológico del trabajo. La sección cuarta ofrece los resultados de los diferentes casos. Finalmente, la última sección se centra en las conclusiones, confirmando los hallazgos de nuestro trabajo, así como presentando enseñanzas de interés para el futuro de la gestión pública de emergencias y crisis.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Las redes sociales disponen de dos características básicas que las pueden convertir en un aliado poderoso de las administraciones públicas en situaciones como las que plantea la pandemia del Covid-19. Por un lado, se trata de plataformas que, en mayor o menor medida, facilitan la labor de comunicación de información situacional, de operaciones y mitigación de riesgos gracias a que están orientadas a la difusión y propagación de mensajes, si bien las administraciones suelen ser cautas en relación con estos mecanismos (Wukich y Mergel, 2016). Por otro lado, las redes sociales incorporan mecanismos participativos que las hacen idóneas para intentar llevar a cabo tareas de coordinación y colaboración con la ciudadanía, especialmente útiles en momentos donde la capacidad de respuesta de las administraciones se encuentre limitada (Wukich, 2016). El caso de Twitter, como plataforma de *microblogging*, es paradigmático en relación con estas dos características: a través del mecanismo del *retweet* o *RT*, consigue que cualquier mensaje pueda difundirse más allá de los perfiles de la cuenta que envía la información, consiguiendo niveles muy elevados de propagación (Congosto et al., 2017), facilitando la co-producción de la comunicación pública (Chatfield y Reddick, 2018); y de la misma forma, incorpora mecanismos de menciones y respuestas que pueden orientar otras acciones participativas.

En situaciones de emergencia, las redes sociales pueden emplearse para diferentes tipos de comunicación. Para Qu et al. (2009), las conversaciones en redes sociales en respuesta a desastres o crisis pueden clasificarse en cuatro categorías: a) publicaciones basadas en el intercambio de información; b) publicaciones basadas en la opinión, enfocada a proporcionar *feedback* a las autoridades o influir sobre acciones concretas; c) publicaciones vinculadas a la coordinación de acciones (por ejemplo, de rescate); y d) publicaciones enfocadas a la expresión de emociones. Descendiendo en el nivel de detalle sobre la información, Wukich (2016) ha catalogado diferentes tipos de mensajes durante situaciones de emergencia en: a) información de protección, enfocada a la reducción de la exposición al riesgo; b) información situacional, con actualización constante de datos e informes; c) mensajes enfocados en la provisión de recursos; d) mensajes que buscan promover la coordinación de actividades de voluntariado a través de procesos de *crowdsourcing*; e) la retransmisión constante de mensajes con el objeto de mejorar la prevención y mitigación; f) la difusión de las operaciones de respuesta actuales y futuras, mejorando la transparencia de la gestión; g) mensajes dedicados a contrarrestar noticias falsas; y h) la publicación de mensajes con contenido de apoyo emocional.

Por otra parte, la comunicación de las autoridades puede variar dependiendo del momento de la crisis en el que nos encontramos. Así, la literatura académica ha distinguido diferentes teorías vinculadas al desarrollo «en fases» de la crisis (Sellnow y Seeger, 2012), siendo una de las más empleadas el modelo en tres estadios (Coombes, 2012). Este modelo se acerca a la crisis en tres fases: 1) la pre-crisis, el período antes de que ocurra la crisis, donde las administraciones públicas se preparan y emplean las redes de forma rutinaria (Kavanaugh et al., 2012), con envío de mensajes informativos enfocados a la educación y reducción de riesgo (Wukich, 2016); 2) la fase de respuesta, que abarca el momento en el que se produce la crisis, y que suele estar llena de información situacional y mensajes para mejorar la protección ciudadana (Wukich, 2016), desplegándose también las primeras acciones colaborativas (Chatfield y Reddick, 2018); y finalmente, 3) la post-crisis, que abarca el período de recuperación y vuelta a la normalidad, donde continúan también las acciones colaborativas (Chatfield y Reddick, 2018). En este trabajo, nos centramos fundamentalmente en la fase de respuesta.

La colaboración es uno de los resultados posibles de la utilización de redes sociales en situaciones de emergencia. Si bien, esta colaboración no siempre tiende a darse, o ocurre con los resultados deseados. La

literatura ha demostrado que las administraciones públicas pueden mejorar el alcance de sus mensajes dejando en manos de ciudadanía y otros actores la difusión de estos (Chatfield y Reddick, 2018; Chatfield et al., 2013). De la misma forma, la ciudadanía puede generar en muchas ocasiones datos que pueden ser útiles para las administraciones a la hora de entender mejor la crisis y ofrecer una respuesta (Harrison y Johnson, 2019). Sin embargo, esta colaboración no siempre es fructífera. En ocasiones, los datos generados por los ciudadanos como resultado de la colaboración pueden no tener una validez o calidad suficiente para ser considerados por la administración (Harrison y Johnson, 2019), o no ser confiables al no venir de fuentes expertas (Brabham, 2013). De la misma forma, la ciudadanía puede también ser parte de la cadena de difusión de información desactualizada o falsa emitida por ciertos actores (Reuter et al., 2017). Y, en última instancia, simplemente puede no mostrar interés en participar o colaborar con otros actores, permaneciendo como actores pasivos (Reuter et al., 2013).

Uno de los problemas a los que tanto académicos como gestores se enfrentan cuando se aproximan a la utilidad de las redes sociales en la gestión de emergencias es la variedad de actores en estas redes. La problemática parte de la complejidad para la detección del público que utiliza estas plataformas, lo que dificulta que las administraciones puedan dirigir correctamente sus mensajes, así como conocer el impacto real de los mismos, haciendo necesario desarrollar estrategias de segmentado (Barbu, 2014). El estudio del comportamiento de estos actores puede ayudar a mejorar esa comprensión. Pese a la escasez actual de marcos teóricos al respecto, comienzan a aparecer estudios como el de Wukich et al. (2019), centrados en la comprensión de las dinámicas de coordinación y facilitación de comunicación entre actores. Este tipo de estudios pueden aportar valor a modelos de comunicación y coordinación durante la gestión pública de crisis, muy centrados en el uso de plataformas sociales, y donde los actores tienen un gran peso en tanto a su capacidad para iniciar procesos de colaboración (Sellnow y Seeger, 2012).

La variedad de actores que pueden interactuar durante una situación de emergencia en redes sociales es amplia. Junto a las autoridades y los ciudadanos, los medios de comunicación desarrollan un papel esencial durante la respuesta a la crisis, puesto que sus cuentas tienen grandes comunidades preestablecidas, lo que lleva a que la información llegue a un mayor número de personas y facilita la difusión de mensajes procedentes de fuentes oficiales (Ghassabi y Zare-Farashbandi, 2015; Spence et al., 2015). Las asociaciones también cumplen roles importantes durante situaciones de emergencia, empleando las redes para organizar y coordinar a la ciudadanía en ciertas acciones de respuesta o de ayuda (Hughes y Tapia, 2015). Por su parte, los partidos y actores políticos suelen enviar mensajes de apoyo emocional, dando también difusión a fuentes de información oficiales (Villodre y Criado, 2020). Otro actor que suele aparecer especialmente en fases avanzadas de respuesta a la crisis son las celebridades. Estos ciudadanos habitualmente envían mensajes de apoyo emocional, pero arrastran también enormes comunidades de actores que pueden no estar vinculadas a la crisis, pudiendo generar ruido en la conversación o invisibilizando otros mensajes importantes (Villodre y Criado, 2020; Highfield et al., 2013). Finalmente, no debemos olvidarnos de aquellos actores no humanos (bots), que pueden aparecer también en este tipo de situaciones, difundiendo información desactualizada o apoyando masivamente a cuentas que difunden rumores o noticias falsas, poniendo en peligro las estrategias de comunicación de las administraciones públicas (Reuter et al., 2017).

Una primera aproximación para comprender mejor las iniciativas de colaboración y comunicación que surgen en redes sociales durante situaciones de emergencia es partir de la direccionalidad de los flujos de la información. En ese sentido, la propuesta de Reuter et al. (2012) es interesante al presentar una matriz general de flujos de información que nos permita catalogar apropiadamente la comunicación y colaboración en base a cómo fluye la información y hacia qué actores se orienta. Esta matriz se compone de cuatro categorías (Reuter y Kauffhold, 2018; Reuter et al., 2012): a) de *autoridad a ciudadano*, esto es, el flujo de información y de iniciativas de cooperación parte de las administraciones y autoridades públicas; b) de *ciudadano a autoridad*, cuando son las administraciones las que aprovechan el contenido generado por los ciudadanos; c) de *ciudadano a ciudadano*, cuando el ciudadano es generador y receptor de la información; y d) *autoridad a autoridad*, en caso de que se establezcan iniciativas de colaboración inter-organizativas. La categorización que empleamos en este trabajo para detectar y catalogar iniciativas en Twitter durante la crisis del Covid-19 se plantea en torno a esta matriz de flujos.

3. METODOLOGÍA

En los días previos a la declaración del Estado de Alarma (confinamiento civil), que se produjo el 14 de marzo en España, realizamos una exploración inicial de los *hashtags* e iniciativas que iban apa-

reciendo en Twitter, detectándolas y clasificándolas en función de las categorías presentes en la matriz de flujos de información y comunicación de Reuter et al. (2012), presentada con anterioridad. Entre las más interesantes desde el punto de vista de la gestión pública, detectamos las siguientes iniciativas (en *hashtag*): #EsteVirusLoParamosUnidos (autoridad a ciudadano), #YoMeQuedoEnCasa (ciudadano a ciudadano) y #AplausoSanitario (ciudadano a ciudadano). Esta selección de *hashtags* se basó fundamentalmente en el número de mensajes que aglutinó cada una de estas etiquetas (ver figuras en la sección de resultados), así como en su posicionamiento como tendencia en Twitter España durante los días iniciales de la crisis.

La monitorización y extracción de la información se llevó a cabo sobre cada uno de esos *hashtags* gracias a la herramienta *t-hoarder_kit* (https://github.com/congosto/t-hoarder_kit) (Congosto et al., 2017). Se trata de un software libre capaz de monitorizar en tiempo real las conversaciones en Twitter. Puesto que cada uno de los *hashtags* seleccionados comenzó en momentos diferentes, el inicio de la monitorización varía. Nuestro proceso de escucha y extracción de datos se prolongó desde el 9 de marzo de 2020 (mientras se empezaban a desarrollar acciones de mitigación, pero no se había declarado todavía el confinamiento), hasta el 8 de mayo de 2020 (momento en el que se estaba iniciando la desescalada a lo largo de todo el territorio español). La contextualización de este período debe entenderse en un momento de alta incertidumbre. El inicio de las primeras iniciativas coincide con el aumento de casos y la mayor relevancia televisiva a nivel nacional que tenía la incidencia de la pandemia, así como su comparación inicial con el caso italiano, lo que generó el surgimiento de las primeras iniciativas ciudadanas de autocontención y confinamiento voluntario. La finalización de la monitorización debe entenderse en el marco de un acusado descenso de las interacciones en todas las iniciativas, prolongado en el tiempo, y acompañado del relajamiento progresivo de las medidas de restricción.

El procesamiento de los datos se realizó también empleando *t-hoarder_kit*. Para cada monitorización de iniciativas, se solicitaron al programa dos tipos diferenciados de datos. Por un lado, se solicitó un recuento por campaña de número total de *tweets* (mensajes), *retweets* (compartición de los mensajes), respuestas, menciones y usuarios únicos en la conversación. Se trata de datos agregados básicos de Twitter, que permiten tener una visión panorámica del impacto y evolución de cada campaña. Todos estos datos se filtraron, además, por semanas, para poder observar con mayor claridad la evolución. Por otro lado, se solicitó al programa para cada campaña un filtrado por cuentas de mayor relevancia en términos de *retweets* recibidos (y, por tanto, de capacidad para conseguir una mayor difusión de sus mensajes). El objetivo de este segundo filtrado fue tener una mejor comprensión de qué actores estaban consiguiendo mayor atención en la conversación, y, por tanto, dirigiendo la iniciativa. Estos datos se procesaron posteriormente empleando hojas de cálculo convencionales.

4. RESULTADOS

En esta sección, presentamos los resultados del estudio. En primer lugar, analizamos la campaña #EsteVirusLoParamosUnidos, impulsada desde las instituciones y con una orientación informativa y de llamada a la colaboración y concienciación ciudadana. Posteriormente, analizamos las iniciativas de #YoMeQuedoEnCasa (promovida por la ciudadanía con el objetivo de limitar la movilidad) y #AplausoSanitario (promocionada desde la ciudadanía y secundada por instituciones públicas, en apoyo al personal sanitario).

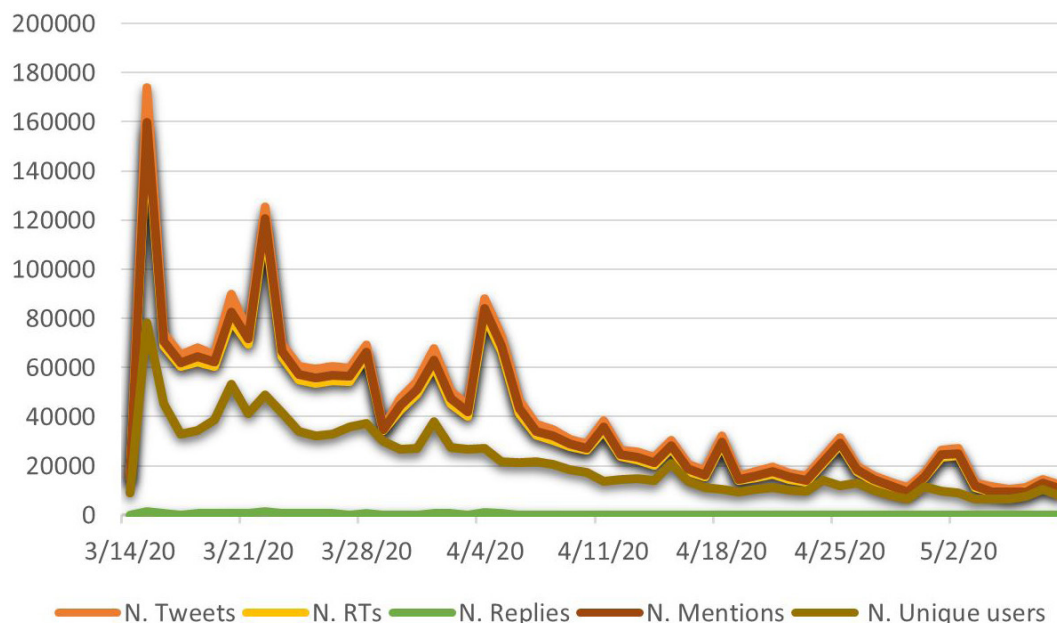
4.1. Comunicación y colaboración de autoridades a ciudadanos (#EsteVirusLoParamosUnidos)

La iniciativa #EsteVirusLoParamosUnidos aparece el día en el que se comunica la declaración del Estado de Alarma en España. Este *slogan* ha sido mostrado continuamente durante las ruedas de prensa del Presidente del Gobierno español, así como en apariciones de otros responsables políticos del gobierno. Se configura como una campaña institucional para concienciar y a la vez agradecer los esfuerzos que los ciudadanos estaban haciendo durante las semanas más duras de confinamiento. La campaña se acompañó de recomendaciones del Ministerio de Sanidad hacia la ciudadanía, así como de mensajes apelando al sentido cívico de la población para frenar la curva de contagios. Se trata, por tanto, de una iniciativa donde la información y el sentido de las acciones ha fluido desde las administraciones públicas y el gobierno hacia la ciudadanía (autoridad a ciudadanos). La Figura 1, muestra la actividad generada en este *hashtag*:

En este caso, y en total para el período analizado, hemos podido extraer más de dos millones de *tweets*. Los períodos de mayor actividad, tanto en menciones como en contenido publicado y difusión, corresponden

a la declaración del Estado de Alarma y su puesta en marcha los dos días siguientes (14, 15 y 16 de marzo, recogiendo más de 250.000 *tweets* en esos días). En suma, la conversación generada por este *hashtag* aglutinó a un total de un millón doscientos mil usuarios únicos, y dejó más de dos millones de *retweets* (RTs) (elevada propagación del contenido).

FIGURA 1. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #EsteVirusLoParamosUnidos (DEL 14 DE MARZO AL 8 DE MAYO)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 1. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #EsteVirusLoParamosUnidos)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Salud Pública	@saludpublicaes	146.390	115
Policía Nacional	@policia	142.485	5
Ministerio de Sanidad	@sanidadgob	125.376	237
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	@psoe	107.611	144
Gobierno de España	@desdelamoncloa	101.167	141
Pedro Sánchez (Presidente del Gobierno)	@sanchezcastejon	84.436	195
Guardia Civil	@guardiacivil	79.115	73
Ministerio de Defensa	@defensagob	31.751	45
Yolanda Díaz (Ministra de Trabajo y Economía Social)	@yolanda_diaz_	30.350	25
Liga de Fútbol Profesional	@laliga	27.373	57

Fuente: elaboración propia.

Los actores cuyo contenido fue más compartido corresponden en gran medida con perfiles de administraciones públicas y autoridades políticas vinculadas al gobierno y la gestión de la crisis. La Tabla 1

nos muestra los actores más destacados por difusión de mensajes recibida (en *retweets*), es decir, por el alcance que los mensajes han tenido en términos de propagación. La cuenta de Salud Pública (@saludpublicaes), Policía Nacional (@policia) y del Ministerio de Sanidad (@sanidadgob) se encuentran entre las que mayor cantidad de contenido han conseguido difundir. La estrategia de estas cuentas ha sido publicar información con consejos relativos a limitar el alcance del virus como, por ejemplo, medidas de higiene, protocolos de actuación en caso de presentar los síntomas del virus, actualización diaria de datos, ruedas de prensa informativas en vídeo de los responsables públicos, e incluso consejos para sobrellevar la cuarentena y para evitar la difusión de noticias falsas. En términos de *retweets* enviados, el número de mensajes propagados por cuentas como la del Ministerio de Sanidad (237 mensajes de otras cuentas) o Salud Pública (115) es elevado en comparación con las otras iniciativas que analizamos. Aunque las administraciones públicas suelen ser reticentes a la retransmisión de otras fuentes (Wukich y Mergel, 2016), en este caso, los números parecen indicar un interés por aumentar el alcance de mensajes de otras fuentes, siempre oficiales, aprovechando para la gestión de la crisis el potencial de difusión de Twitter, actuando de una manera que podría considerarse, al menos en cierta medida, coordinada por parte de las autoridades.

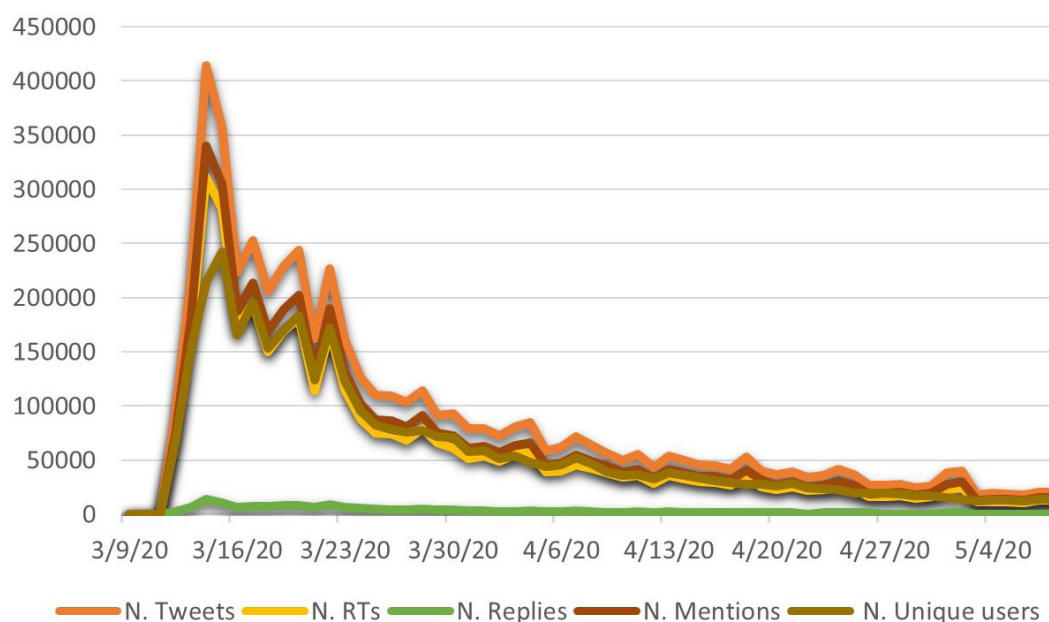
El análisis de actores, por otro lado, nos indica que esta campaña de autoridades ha sido amplificada por los dos partidos de coalición de gobierno. La cuenta del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) (@psoe) se sitúa como la cuarta con mayor difusión de mensajes utilizando ese *hashtag*, por delante de administraciones públicas directamente vinculadas a la fase de respuesta a la crisis, como la Guardia Civil o el Ministerio de Defensa. La presencia de la Ministra de Trabajo (Yolanda Díaz, Unidas Podemos), aunque en menor nivel, refuerza también la idea de que este *hashtag*, orientado al servicio público, se ha utilizado también como una forma estratégica de influencia y comunicación política (Sellnow y Seeger, 2013).

4.2. Comunicación y colaboración de ciudadano a ciudadano (#YoMeQuedoEnCasa y #AplausoSanitario)

Durante la crisis del Covid-19, la ciudadanía española ha promovido diferentes iniciativas con el objetivo de complementar la acción de las administraciones públicas. Así, la iniciativa #YoMeQuedoEnCasa, se puso en marcha días antes de que se produjese la declaración del Estado de Alarma, con el objetivo de concienciar a las personas de que la situación sanitaria se estaba complicando, y que era necesario reducir desplazamientos innecesarios e iniciar un confinamiento voluntario. A diferencia de la iniciativa analizada en el apartado anterior, #YoMeQuedoEnCasa fue puesto en marcha por la propia ciudadanía (flujo de ciudadanía a ciudadanía), con el apoyo de organizaciones e instituciones privadas y públicas, alcanzando un gran éxito en España. Tanto es así que tardaría pocos días en comenzar a expandirse también a otros países de Latinoamérica, si bien en este trabajo trataremos únicamente su repercusión en España. La Figura 2 muestra los datos agregados para el *hashtag* #YoMeQuedoEnCasa.

Como se observa, tanto en número de *tweets*, como en menciones y difusión (*RTs*, *retweets*), se produce una explosión importante en la actividad de este *hashtag* en los días 12 a 28 de marzo de 2020. En el caso español, la iniciativa tuvo especial repercusión los días anteriores a la declaración del Estado de Alarma (12 y 13 de marzo), así como durante la declaración del Estado de Alarma (14 de marzo, con más de 400.000 *tweets* en un día), y días posteriores. En total, la iniciativa ha dejado más de cinco millones de *tweets*, cerca de 4 millones de *retweets*, y cerca de 4 millones de usuarios únicos.

En términos de actores principales, la iniciativa fue propulsada fundamentalmente por la ciudadanía. La Tabla 2 da cuenta de cómo las principales cuentas con mayor número de *retweets* (propagación) están vinculadas a equipos de fútbol españoles (Real Madrid y Sevilla), a celebridades, como futbolistas (Cesc Fàbregas) y presentadores (David Broncano), así como a una miríada de ciudadanos. Una particularidad de muchos de estos ciudadanos es que, algunos de ellos, teniendo muy pocos seguidores, consiguieron un impacto muy importante gracias a los conocidos como «virales»: mensajes, muchas veces con audiovisuales que, por su contenido curioso o divertido, son altamente difundidos. A través de este tipo de *tweets*, así como de otros contenidos (por ejemplo, el vídeo de un sanitario concienciando a la población y pidiendo colaboración) se fue tejiendo esta iniciativa que buscó, desde la ciudadanía, limitar la movilidad para frenar la curva de contagios. El apoyo dado desde las administraciones públicas a esta iniciativa no fue tan notorio, aunque encontramos casos, como el del Ayuntamiento de Madrid (@MADRID) (aunque no aparece entre las principales cuentas). El número de *retweets* enviados, aunque con ciertas excepciones, fue bajo. Lo que implica que muchas de esas cuentas luego no siguieron desarrollando la iniciativa.

FIGURA 2. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #YoMeQuedoEnCasa (DEL 9 DE MARZO AL 8 DE MAYO)

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #YoMeQuedoEnCasa)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Real Madrid F. C.	@realmadrid	71.638	16
Cesc Fàbregas (jugador de fútbol)	@cesc4official	41.901	1
Cuenta personal de un ciudadano	@2angeela16	27.687	1
Cuenta personal sanitario	@dra_calegria	27.066	1
Cuenta personal de un ciudadano	@mendotv	21.434	1
Cuenta personal de un ciudadano	@navegan_t_	20.268	1
Cuenta personal de un ciudadano	@maalvarezrod	18.047	1
Presentador de televisión y humorista	@davidbroncano	16.735	1
Sevilla F. C.	@sevillafc	16.011	84
Cuenta personal sanitario	@drjpgarciapanos	15.626	12

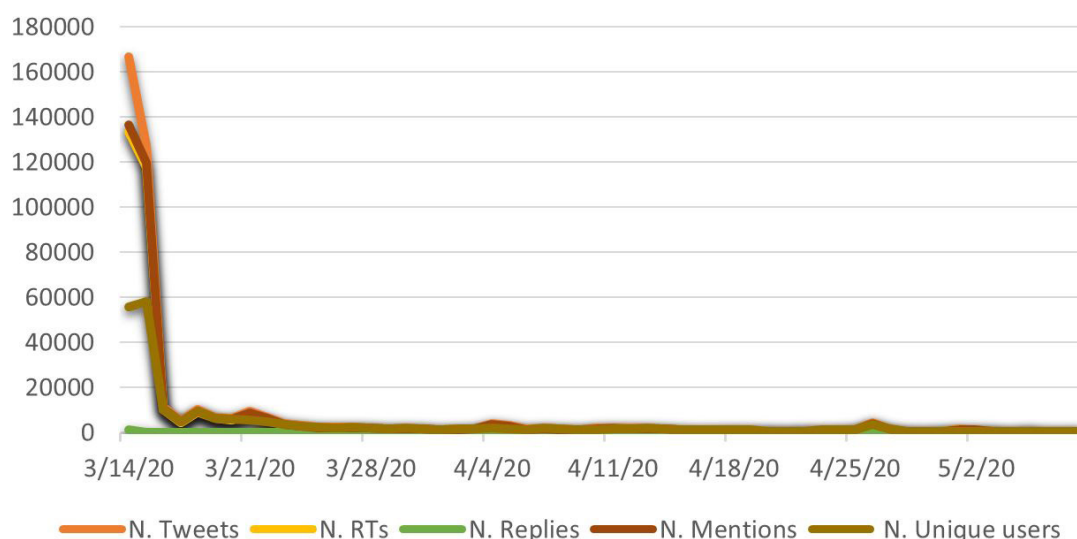
Fuente: elaboración propia.

Otra iniciativa impulsada desde la ciudadanía fue la de #AplausoSanitario. Se trata de una convocatoria que nació de las redes sociales, y que tuvo gran repercusión en toda España. Consistía en unirse a un emotivo aplauso diario sobre las 20:00h, para agradecer al personal sanitario el trabajo y esfuerzo en la lucha contra la pandemia. La iniciativa contó con apoyo institucional y también de los medios de comunicación, y tuvo un gran éxito desembocando en actividades vecinales orientadas a pasar un poco mejor el confinamiento. La Figura 3 muestra algunos datos agregados para la actividad en el *hashtag* #AplausoSanitario.

Como se aprecia en la figura, la actividad solo genera un pico los días 14 y 15, coincidiendo con las primeras convocatorias y luego desaparece. Esto es así probablemente debido al éxito que tuvo entre ve-

cinos de toda España desde el primer momento. De forma que se estableció como costumbre durante el confinamiento realizar el aplauso. En total, el *hashtag* generó más de 400.000 *tweets*, y participaron más de 200.000 usuarios únicos.

FIGURA 3. DATOS AGREGADOS PARA EL HASHTAG #AplausoSanitario (DEL 14 DE MARZO AL 8 DE MAYO)



Fuente: elaboración propia.

TABLA 3. DATOS AGREGADOS PARA LAS CUENTAS CON CONTENIDO MÁS COMPARTIDO (TOP10 EN ESPAÑA PARA #AplausoSanitario)

Nombre	Cuenta (en Twitter)	Retweets recibidos	Retweets enviados
Cuenta personal de un ciudadano	@cristobalcl85	16.768	1
Ministerio de Sanidad	@sanidadgob	8.799	1
Consejo General de Enfermería	@cgenfermeria	7.796	2
Agencia de Prensa	@europapress	7.674	1
Guardia Civil	@guardiacivil	6.854	1
Policía Nacional	@policia	6.541	1
Unidad Militar de Emergencias	@umegob	5.639	1
Salud Pública	@saludpublicaes	5.628	1
Unidas Podemos (partido político)	@podemos	5.222	12
Cuenta personal de un ciudadano	@fonsiloaiza	4.993	1

Fuente: elaboración propia.

En términos de actores más destacados, como refleja la Tabla 3, estos fueron variados. La convocatoria fue iniciada por la ciudadanía, pero rápidamente se adhirieron administraciones públicas como el Ministerio de Sanidad, el Consejo General de Enfermería (@cgenfermeria), la Guardia Civil, Policía Nacional, medios de comunicación (@europapress), e incluso partidos políticos (como Unidas Podemos). La iniciativa ha estado muy vinculada al carácter emocional que suele surgir durante situaciones de emergencia (Wukich, 2016; Qu et al., 2009), y a tratar de inculcar en la población la necesidad de ser responsables para reducir el estrés al que se sometía el sistema sanitario.

5. CONCLUSIONES

Durante la crisis del Covid-19, las administraciones públicas españolas han utilizado las redes sociales de forma extensiva. Nuestro trabajo, sin embargo, apunta a que ese uso ha sido desigual y en distintos niveles de intensidad. Por un lado, la iniciativa #EsteVirusLoParamosUnidos, parece haberse vinculado a funciones de prestación de servicio público a través de información, detección de malas prácticas y persuasión de acciones positivas, en la que las administraciones públicas han tenido un papel protagonista como emisor (autoridad a ciudadano). Además, algunas administraciones públicas han empleado de forma extensiva el mecanismo del *retweet* para ampliar el alcance de otras fuentes oficiales. Por otra parte, la iniciativa ciudadana #YoMeQuedoEnCasa (ciudadano a ciudadano), ha podido ser especialmente útil en momentos previos a la declaración del confinamiento, para establecer pautas de cambio de comportamiento en ciudadanos, si bien su alcance e impacto deberá ser estudiado en profundidad. Finalmente, #AplausoSanitario, iniciado por la ciudadanía (ciudadano a ciudadano) y con el apoyo de diversas autoridades, supone un caso de éxito de una iniciativa en espacio virtual con amplio impacto en el mundo físico, capaz de mantener la tensión durante el confinamiento, a la vez que emitir un sentido de pertenencia y apoyo emocional en momentos complicados de la pandemia.

Este trabajo ha constatado un uso incipiente en estas redes para cuestiones que van más allá de la mera comunicación y colaboración. Se trata del avance hacia la consideración de estas plataformas como espacios capaces de promover la prestación de servicios públicos y una gobernanza colaborativa (Criado y Villodre, 2021). En ese sentido, a partir de los resultados de este trabajo sostenemos que las redes sociales, gestionadas adecuadamente, pueden ayudar a que las tareas de coordinación y reducción de riesgos sean más exitosas y factibles a través de una comunicación correctamente dirigida y del aprovechamiento de iniciativas de colaboración ciudadana. Así, las administraciones públicas deben establecer mecanismos de escucha activa para favorecer la aparición de estas buenas prácticas, de la misma forma que para contrarrestar el surgimiento de productos «virales» que puedan suponer riesgos a una gestión eficaz de las crisis. Por otro lado, los resultados de este trabajo abren la puerta a desarrollos futuros que avancen hacia un enfoque empírico-explicativo, estudiando la propensión de distintos tipos de actores hacia contenidos diferenciados, así como a efectuar cruces de datos que investiguen la interacción entre campañas durante la crisis.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo ha contado con el apoyo del Programa On TRUST – CM H2019 HUM-5699 de la Comunidad de Madrid y el Fondo Social Europeo, así como del Proyecto SmartGov_Local (RTI2018-095344-A-I00), del Ministerio de Ciencia e Innovación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barbu, O. (2014). Advertising, Microtargeting and Social Media. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 163, 44-49. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.12.284>
- Brabham, D. C. (2013). *Using crowdsourcing in government*. IBM Center for The Business of Government (Reports).
- Chatfield, A. T. y Reddick, G. (2018). All hands on deck to tweet #sandy: Networked governance of citizen coproduction in turbulent times. *Government Information Quarterly*, 35(2), 259-272. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.09.004>
- Chatfield, A. T., Scholl, H. J. J. y Brajawidagda, U. (2013). Tsunami early warnings via Twitter in government: Net-savvy citizens' co-production of time-critical public information services. *Government Information Quarterly*, 30(4), 377-386. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.05.021>
- Chen, Q., Min, C., Zhang, W., Wang, G., Ma, X. y Evans, R. (2020). Unpacking the black box: How to promote citizen engagement through government social media during the Covid-19 crisis. *Computers in Human Behavior* 110 (artículo 106380) <https://doi.org/10.1016/j.chb.2020.106380>
- Congosto, M., Basanta-Val, P. y Sanchez-Fernandez, L. (2017). T-Hoarder: A framework to process Twitter data streams. *Journal of Network and Computer Applications*, 83, 28-39. <https://doi.org/10.1016/j.jnca.2017.01.029>
- Coombs, W. T. (2012). *Ongoing crisis communication: Planning, managing, responding*. SAGE.
- Cortés, O. (2020). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva época*, 24, 6-23. <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>
- Criado, J. I. y Guevara-Gómez, A. (2021). Public sector, open innovation, and collaborative governance in lockdown times. A research of Spanish cases during the Covid-19 crisis. *Transforming Government: People, Process and Policy*, en prensa. <https://doi.org/10.1108/TG-08-2020-0242>

- Criado, J. I., Guevara-Gómez, A. y Villodre, J. (2020). Using Collaborative Technologies and Social Media to Engage Citizens and Governments during the Covid-19 Crisis. The Case of Spain. *Digital Government: Research and Practice*, 1(4). <https://doi.org/10.1145/3416089>
- Criado, J. I. y Villodre, J. (2021). Delivering public services through social media in European local governments. An interpretative framework using semantic algorithms. *Local Government Studies*, 47(2), 253-275. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1729750>
- Ghassabi, F. y Zare-Farashbandi, F. (2015). The role of media in crisis management: A case study of Azarbayejan earthquake. *International Journal of Health System & Disaster Management*, 3(2), 95-102.
- Harrison, S. y Johnson, P. (2019). Challenges in the adoption of crisis crowdsourcing and social media in Canadian emergency management. *Government Information Quarterly*, 36(3), 501-509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.04.002>
- Highfield, T., Harrington, S. y Bruns, A. (2013). Twitter as a technology for audiencing and fandom: The Eurovision phenomenon. *Information Communication and Society*, 16(3), 315-339. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2012.756053>
- Hughes, A. L. y Tapia, A. H. (2015). Social media in crisis: When professional responders meet digital volunteers. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 12(3), 679-706. <https://doi.org/10.1515/jhsem-2014-0080>
- Kavanaugh, A. L., Fox, E. A., Sheetz, S. D., Yang, S., Li, L. T., Shoemaker, D. J. y Xie, L. (2012). Social media use by government: From the routine to the critical. *Government Information Quarterly*, 29(4), 480-491. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.002>
- Qu, Y., Wu, P. F. y Wang, X. (20 de enero de 2009). Online Community Response to Major Disaster: A Study of Tianya Forum in the 2008 Sichuan Earthquake. *42nd Hawaii International Conference on System Sciences*, Waikoloa, Big Island, HI. <http://doi.org/10.1109/HICSS.2009.330>
- Reuter, C. y Kaufhold, M. A. (2018). Fifteen years of social media in emergencies: A retrospective review and future directions for crisis Informatics. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(1), 41-57. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12196>
- Reuter, C., Kaufhold, M. A. y Steinfurt, R. (mayo de 2017). Rumors, fake news and social bots in conflicts and emergencies: towards a model for believability in social media. *Proceedings of the 14th ISCRAM Conference*, Albi, France.
- Reuter, C., Heger, O. y Pipek, V. (2013). Combining real and virtual volunteers through social media. En *Proceedings of the 10th international ISCRAM conference*. Germany: Baden-Baden.
- Reuter, C., Marx, A. y Pipek, V. (2012). Crisis management 2.0: Towards a systematization of social software use in crisis situations. *International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management*, 4(1), artículo 1, 1-16. <https://doi.org/10.4018/jiscrm.2012010101>
- Sellnow, T. K. y Seeger, M. W. (2013). *Theorizing crisis communication*. Wiley-Blackwell.
- Spence, P. R., Lachlan, K. A., Lin, X. y Del Greco, M. (2015). Variability in twitter content across the stages of a natural disaster: Implications for crisis communication. *Communication Quarterly*, 63(2), 171-186. <https://doi.org/10.1080/01463373.2015.1012219>
- Villodre, J. y Criado, J. I. (2020). User roles for emergency management in social media: Understanding actors' behavior during the 2018 Majorca Island flash floods. *Government Information Quarterly*, 37(4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101521>
- Wukich, C., Hu, Q. y Siciliano, M. D. (2019). Cross-Sector Emergency Information Networks on Social Media: Online Bridging and Bonding Communication Patterns. *American Review of Public Administration*, 49(7), 825-839. <https://doi.org/10.1177/0275074019861701>
- Wukich, C. y Mergel, I. (2016). Reusing social media information in government. *Government Information Quarterly*, 33(2), 305-312. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.01.011>
- Wukich, C. (2016). Government Social Media Messages across Disaster Phases. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 24(4), 230-243. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12119>



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 30-07-2020
Aceptado: 12-04-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10841>
Páginas: 92-110

¿Una nueva forma de hacer política? Modos de gobernanza participativa y «Ayuntamientos del Cambio» en España (2015-2019)¹

A new way of doing politics? Participatory governance modes and «Ayuntamientos del Cambio» in Spain (2015-2019)

Juan Mérida

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5028-36633>

juan_b990@hotmail.com

NOTA BIOGRÁFICA

Magister en Sociología por FLACSO-Ecuador (2016) y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración en la UAB (2013). Dentro de su trayectoria docente e investigativa, ha trabajado en varios centros como el IGOP, FLACSO-Ecuador o la UTELVT. Sus principales temas de investigación son: gobernanza, participación, autonomía, gentrificación y movimientos sociales. Actualmente está realizando su tesis doctoral sobre políticas de participación y municipalismo en España.

Imanol Telleria

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9875-6604>

Imanol.telleria@ehu.eus

NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo y doctor en Ciencias Políticas por la UPV/EHU. Activista de diferentes movimientos sociales, desarrolla su actividad investigadora vinculado al grupo de investigación sobre Democracia Participativa Parte Hartuz, centrándose principalmente, en el ámbito de la acción colectiva en los contextos urbanos, el desarrollo comunitario y la gobernanza urbana. Actualmente dirige el Máster Oficial "Participación y desarrollo comunitario" en la UPV/EHU.

RESUMEN

Este artículo analiza las transformaciones en los modos de gobernanza a raíz de la implementación de nuevos mecanismos de participación introducidos por los «Ayuntamientos del Cambio» de cuatro ciudades españolas (Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona) durante el periodo 2015-2019. En un contexto de urbanismo de austeridad, la investigación analiza desde un marco operativo innovador asociado al enfoque relacional, de qué manera las políticas participativas introducidas por dichos ayuntamientos modifican el modelo de gobernanza participativo anterior. A partir del análisis empírico realizado, se demuestra cómo la apuesta municipalista supone una ruptura con la etapa neoliberal de austeridad generada entre 2003-

¹ Queremos agradecer los comentarios de los evaluadores, los cuales nos han sido de gran ayuda para poder mejorar el artículo presentado.

2007 en España, la cual habría erosionado las prácticas y culturas participativas que afloraron en la década de los noventa y comienzos de los dos mil.

PALABRAS CLAVE

Municipalismo; Ayuntamientos del Cambio; España; gobernanza participativa; Enfoque estratégico-relacional (ERR); selectividad estratégica.

ABSTRACT

This article analyses the transformations in governance modes following the implementation of new participation mechanisms introduced by the «Ayuntamientos del Cambio» of four Spanish cities, Zaragoza, Valladolid, A Coruña and Pamplona during the period 2015-2019. In a context of urbanism of austerity where the functions of public administrations have been reduced, this research analyses from an innovative operational framework associated with the relational approach, in which way the participatory policies introduced by these city councils, modify the governance model. We will demonstrate how the municipalism bet supposes a rupture with the neoliberal austerity stage generated between 2003-2007 in Spain, which would have eroded the practices and participative cultures that emerged in the nineties and the beginning of the two thousand.

KEYWORDS

Municipalism; Ayuntamientos del Cambio; Spain; participatory governance; strategic-relational approach (SRA); strategic selectivity.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. CONTEXTUALIZACIÓN. 1.1. EVOLUCIÓN DE LA GOBERNANZA PARTICIPATIVA EN ESPAÑA. 1.2. EL PROYECTO MUNICIPALISTA Y SU APUESTA POR LA PARTICIPACIÓN. 2. MARCO ANALÍTICO-METODOLÓGICO. 2.1. MODO DE ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL. 2.2. MODO DE REPRESENTACIÓN. 2.3. MODO DE INTERVENCIÓN. 3. RESULTADOS. 3.1. ZARAGOZA. 3.2. VALLADOLID. 3.3. A CORUÑA. 3.4. PAMPLONA. 4. CONSIDERACIONES FINALES.

INTRODUCCIÓN

En el año 2015, confluencias municipalistas conformadas por partidos, organizaciones sociales y ciudadanía individual pasaron a gobernar decenas de gobiernos locales en España. Conocidos como los «Ayuntamientos del Cambio», estas candidaturas se presentaron como «una nueva forma de hacer política». Eran producto de la ola de protestas ciudadanas que, cuatro años antes, había inundado las plazas de las principales ciudades españolas reclamando «democracia real». Las candidaturas municipalistas recogieron el testigo en el ámbito institucional, planteando que una nueva forma de hacer política suponía no sólo el reforzamiento de los servicios públicos, sino la implicación ciudadana en su gestión a través del desarrollo de espacios compartidos de información y toma de decisión. No obstante, sería falso afirmar que los «Ayuntamientos del Cambio» dan inicio a las políticas públicas participativas en España. Pese a que han solido ser propuestas localizadas y excepcionales, existe toda un acumulado de experiencias, principalmente a nivel local, que no deben omitirse (Villasante y Alberich, 1993; Gomá y Font, J., 2001; Parés, 2009).

La hipótesis planteada considera que la llegada de los Ayuntamientos del Cambio, permitió transformar el modelo de gobernanza anterior, promoviendo un nuevo ciclo de participación contrapuesto a la etapa austericista anterior (Davies y Blanco, 2017; Font, J. *et al.*, 2017). El objetivo es identificar tendencias que puedan caracterizar los modos de gobernanza en función de las tres dimensiones presentados en el marco analítico: modo de articulación institucional, modo de representación y modo de intervención.

A partir de este marco innovador basado en el enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop (1999; 2001; 2017) y los trabajos sobre gobernanza en red participativa realizados en España (Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009; Gomá *et al.*, 2018), se evalúan una serie de espacios de gobernanza participativa implementados en cuatro Ayuntamientos del Cambio: Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona.

En el primer apartado, se contextualiza el debate sobre la gobernanza participativa y su relación con el proyecto municipalista. A continuación, se presenta el apartado analítico-metodológico utilizado, pudiendo ser inspirador para futuras investigaciones en la materia. En tercer lugar, se profundiza en los estudios de caso, argumentando su selección y explicando los procesos concretos en los que se ha desarrollado el trabajo empírico, y finalmente, se establece la comparativa y la discusión de los resultados en relación al marco conceptual asociado a los modos de gobernanza participativa.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

1.1. Evolución de la gobernanza participativa en España

Como se ha mencionado anteriormente, si bien, uno de los postulados de los Ayuntamientos del Cambio ha sido el refortalecimiento de la democracia a través de la implementación de nuevos canales de participación, existe un legado de experiencias y marcos regulatorios de la participación institucional en España que deben ser tenidos en cuenta. Es necesario conocer cuál es el escenario de partida de la gobernanza participativa en 2015 y qué elementos de continuidad y transformación existen, tanto desde un plano general, como a nivel de cada una de las ciudades estudiadas.

En la década de los ochenta (1978-1985) se constituyen las bases normativas de la participación ciudadana en España² que se completa con la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local (LRBRL). Además de delimitar las competencias³ y formas de organización de los gobiernos locales, dicta cómo deben ser las relaciones entre la ciudadanía y los municipios. Durante ésta época, se marcan las guías que permitirán la implementación paulatina de los reglamentos de participación, los cuales tendrán muy poca acogida⁴. Exceptuando algunos casos⁵, la mayoría de administraciones la concebirán como un mero trámite burocrático para «contener y contener» (Pindado, 2005) las demandas democratizadoras exigidas por los movimientos vecinales.

Durante la siguiente fase (1985-2003) se establece el «modelo participativo de consejos», (Font, J., 2001; Parés, 2009). Mayoritariamente, los consejos tendrán una composición conformada por grupos de interés (*stakeholders*), regido por un alto componente tecnocrático, excluyendo así a grandes capas de la sociedad (Navarro, 2000; Font, J. *et al.*, 2000; Font, J. *et al.*, 2019). Una selectividad estratégica específica basada en la participación por invitación, enfocada fundamentalmente en la legitimación de políticas locales (Telleria y Ahedo, 2016).

La intensificación de los procesos globalizadores a partir de los noventa tendrá efectos dispares. Por un lado, se profundizarán los modelos de gestión neoliberal (Brenner *et al.*, 2015), reduciendo la capacidad de las administraciones públicas y privatizando servicios, y por otro, aparecerán movilizaciones de resistencia contra estas medidas que permitirá que se generen espacios de experimentación democrática. Los presupuestos participativos desarrollados por el Partido de los Trabajadores (PT) en Brasil se replicará a principios del 2000 en el territorio peninsular (Ganuzo y Francés, 2012). Se abre así una nueva época (2003-2008) marcada por la inserción de nuevos mecanismos participativos. En 2003 se aprueba la Ley de Modernización de los gobiernos locales, se constituyen nuevos reglamentos y se crean áreas específicas tanto a nivel regional como local (Ureta, 2017; Ubasart, 2018). Además de los presupuestos participativos, destacan otros mecanismos como los planes comunitarios, las políticas de cooperación al desarrollo o la implementación de las agendas 21 locales (Font y Subirats, 2000; Blanco y Gomá, 2002), lo que supone un enriquecimiento en las prácticas participativas más allá del modelo de consejos heredado. Sin embargo, la orientación tecnocrática asociada a los valores de la Nueva Gestión Pública (NGP), reducirán los efectos sustanciales, distanciándose de los resultados redistributivos logrados inicialmente en las experiencias latinoamericanas (Ganuzo y Baiocchi, 2012).

El aumento de nuevos mecanismos participativos será interrumpido con la crisis en 2008. Aunque no se produce un desmantelamiento de las estructuras de participación institucional, se frena el incremento,

² Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de Referéndum (1980), Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (1984).

³ Las competencias municipales cuentan con importantes limitaciones en la prestación de servicios como redes escolares y sanitarias, promoción de vivienda, formación profesional-ocupacional y servicios especializados (Blanco y Gomá, 2002, p. 23).

⁴ En 2004, casi veinte años después de que se aprobara la LRBRL, poco más de la mitad de los municipios españoles contaba con un reglamento de participación (Martínez-Palacios, 2018, p. 13).

⁵ El caso de Córdoba será especialmente llamativo al ser el primer municipio en establecer una planificación urbana con medios para la participación ciudadana.

generándose un contexto de estancamiento (Davies y Blanco, 2017; Font, J. *et al.*, 2017). Las políticas de austeridad recentralizadoras (Ley de Estabilidad Presupuestaria y Estabilidad Financiera, 2012 y Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, 2013)⁶ debilitarán más si cabe al Estado local, facilitando en unas ocasiones y obligando en otras, a externalizar servicios. A pesar del parón institucional, la semántica de la participación se irá consolidando, permitiendo la coexistencia de discursos neoliberales con otros relacionados con la participación comunitaria (Clarke y Newman, 1997).

TABLA 1. CARACTERÍSTICA DE LA PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA (1978-2015)

Escenarios EER	ETAPAS			
	1978-1985	1985-2003	2003-2008	2008-2015
Modo de articulación	Bases normativas	Desarrollo reglamentos Papel testimonial	Desarrollo infraestructura participativa	Incremento regulación Reducción recursos
Modo de representación	Asociativo	Asociativo	Mixto (desarrollo ciudadanía)	Mixto (desarrollo ciudadanía)
Modo de intervención	Consultivo (policy community)	Consultivo (policy community)	Apertura diseño (issue networks)	Reducción procesos, inclusión TIC's
Hitos principales	CE 1978 LRBRL 1985	Desarrollo reglamentos participativos y modelo de consejos	Ley 57/2003 Modernización Implementación nuevos mecanismos	Leyes de austeridad 2/2012 y 27/2013 Reducción procesos participativos

Fuente: Elaboración propia.

1.2. El proyecto municipalista y su apuesta por la participación

El movimiento municipalista contemporáneo o Nuevo Municipalismo (Blanco *et al.*, 2018; Monterde, 2019), que en su forma institucional toma forma con los Ayuntamientos del Cambio, surge en 2014 como respuesta a la desafección política y a la crisis económica visibilizada en las movilizaciones ciudadanas de mayo de 2015. Este movimiento, considera que el ámbito local, siempre en relación con otras escalas, es el mejor escenario para promover una democracia de calidad basada en la toma de decisiones compartidas con la ciudadanía (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2014). Muestra de la prioridad que le conceden a la participación los nuevos Ayuntamientos del Cambio, es que en las 16 capitales de provincia que formarán gobierno el área de participación será gestionada por las confluencias municipalistas.

En total, dieciséis capitales de provincia (5 en solitario, 1 en coalición y alcaldía, y 10 en coalición, pero sin alcaldía), lo que supuso que una quinta de la población del país estuviera administrada por Ayuntamientos del Cambio. Sumando todos los gobiernos locales en el que el municipalismo obtuvo representación, se llega a un total de 1.153 concejales (Monterde, 2019, p. 28). A los concejales electos hay que añadir los cargos que lo acompañan de asesores y resto de cargos públicos elegidos por vía política, lo que supuso la creación de entre cinco mil y seis mil nuevos cargos (Rodríguez López, 2018, p. 68).

La composición de cada candidatura varió dependiendo del contexto sociopolítico de cada ciudad, aunque en todos confluyeron diversos partidos políticos y movimientos sociales. Mientras en algunas confluencias, los partidos mantuvieron una presencia mayoritaria, en otras, personas independientes a estructuras de partido fueron las que ocuparon puestos protagónicos en la organización. Mucho de los perfiles que asumieron los nuevos cargos, pertenecían a una joven clase media profesional, desligada de los partidos políticos tradicionales y afectada por el proceso de precarización agudizado en los últimos años (Rodríguez López, 2016), un perfil que Walliser (2013) ha denominado como «Nuevos Activistas Urbanos». Este grupo poblacional encontró, primero en el 15-M y luego en las nuevas confluencias, un espacio de experimentación y generación de redes, tanto presenciales como digitales (Walliser y De la Fuente, 2018).

⁶ Sobre los efectos de las leyes recentralizadoras, ver Boix, 2015, pp. 37-52.

GRÁFICO 1. CANDIDATURAS MUNICIPALISTAS PRESENTADAS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES DE MAYO DE 2015



Fuente: Periódico Diagonal.

TABLA 2. CAPITALES DE PROVINCIA GOBERNADAS POR FUERZAS MUNICIPALISTAS (2015-2019)

Forma de gobierno	Ciudad	Candidatura municipalista	Concejales obtenidos	Población
En solitario	Madrid	Ahora Madrid	20 de 57	3.223.334
	Barcelona	Barcelona en Comú	11 de 41	1.820.343
	Zaragoza	Zaragoza en Común	9 de 31	660.880
	A Coruña	Marea Atlántica	10 de 27	244.850
Alcaldía en coalición	Cádiz	Por Cádiz si se puede	8 de 27	116.979
Sin Alcaldía en coalición	Valencia	Valencia en Comú	9 de 33	791.413
	Palma de Mallorca	Més per Palma	5 de 29	409.661
	Las Palmas de Gran Canaria	Si Se Puede	6 de 29	378.517
	Córdoba	Ganemos Córdoba	4 de 29	325.926
	Alicante	Ganar Alicante	6 de 29	331.557
	Valladolid	Valladolid Toma La Palabra	4 de 29	298.866
	Oviedo	Somos Oviedo	6 de 28	220.020
	Pamplona	Aranzadi	5 de 27	199.066
	Toledo	Ganemos Toledo	4 de 25	84.282
	Huesca	Aragón Si Se Puede	4 de 25	52.463

Fuente: Elaboración propia.

La apuesta municipalista surge en contra del modelo de urbanismo neoliberal y de austeridad (Blanco *et al.*, 2019; Janoschka y Mota, 2020). Para afrontarlo, los Ayuntamientos del Cambio proponen una nueva agenda urbana (Telleria y Lekue, 2020) que no solo pretende contraponer las políticas empresarialistas a partir de las tradicionales políticas regulatorias keynesianas (Peck, 2012; Brenner, 2017), sino dar un paso más allá, desarrollando una nueva institucionalidad a partir de fórmulas de gestión público-comunitarias (Martínez *et al.*, 2019). Las nuevas líneas de la agenda urbana propuesta por los Ayuntamientos del Cambio se pueden resumir en: (1) Freno al modelo de expansión urbana o *growth machine*, (2) re-municipalización de los servicios privatizados durante las administraciones anteriores, (3) recuperación del espacio público y (4) regeneración democrática a partir de la implementación de nuevos mecanismos participativos (Janoschka y Mota, 2018).

En este estudio nos centramos en el análisis de la cuarta línea implementada. Tras cuatro años de gestión municipal, es necesario preguntarse: ¿Qué nuevos canales de relación se establecieron entre la administración y la ciudadanía? ¿En qué medida supuso un cambio en la forma de hacer política de las administraciones locales? ¿Hasta qué punto transformó las redes de gobernanza participativa promovidas hasta entonces?

Para responder a estas preguntas, se ha elaborado un marco analítico-metodológico que se detalla en el siguiente apartado. A partir del Enfoque Estratégico Relacional (EER) de Jessop (1999; 2001; 2017) y los trabajos sobre gobernanza en red participativa (Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009; Gomá *et al.*, 2018), se establece un sistema de variables basado en tres dimensiones: modo de articulación institucional, modo de representación y modo de intervención. En función de las características de cada una de las dimensiones mencionadas, se establece un determinado modo de gobernanza o «selectividad estratégica», haciendo referencia a una determinada forma de relación entre la administración y la sociedad.

2. MARCO ANALÍTICO-METODOLÓGICO

Herederos de las tesis marxistas de Gramsci y Poulantzas, el EER ha sido utilizado como marco para explicar las grandes transformaciones del Estado-nación y su relación con las fases del capitalismo (Jessop, 1999). Desde esta perspectiva, el Estado y sus instituciones se conciben como un proceso dinámico, dialéctico y polifórmico (Jessop, 2007; 2017). Así, no debe ser entendido como un objeto estático, automatizado y racional (Weber, 2002 [1922]), sino como un sujeto con una identidad cambiante, resultado de las dinámicas históricas generadas entre la esfera institucional y social. Tomando un ejemplo asociado al caso presentado, no se puede comprender el surgimiento y el éxito de los Ayuntamientos del Cambio de 2015 sin la irrupción del Movimiento de los Indignados en 2011.

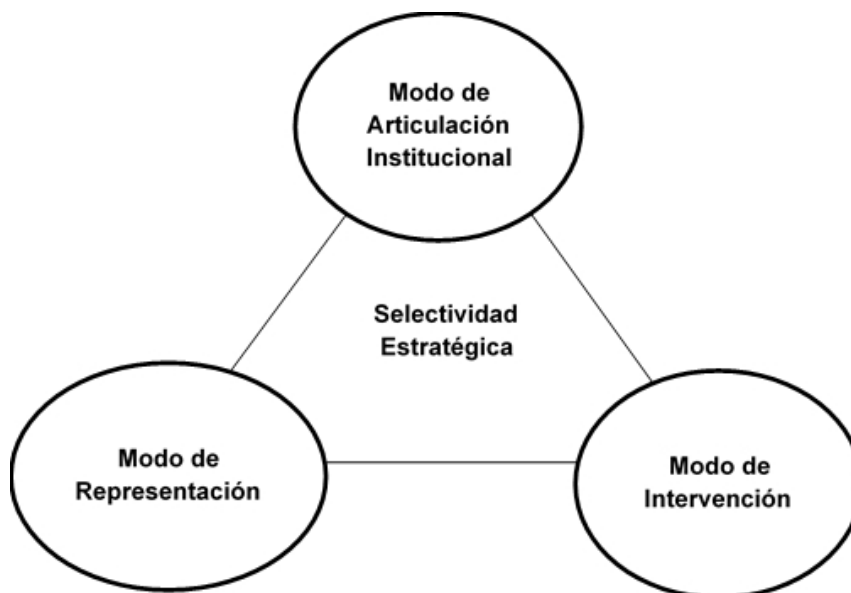
El EER investiga cómo se constituyen las diferentes «jerarquías en la sombra» (Swyngedouw, 2005; Jessop, 2017). Frente a la mirada equidistante del Estado defendida tanto en las tesis tradicionales weberianas, como en los enfoques más actuales de la NGP y la gobernanza en red, este artículo defiende que el Estado, en sus diferentes formas, sigue siendo un agente crucial a la hora de establecer qué sectores de la sociedad acceden y toman decisiones en la elaboración de políticas públicas (Rhodes, 2007).

Pese a que en los últimos años, se han desarrollado estudios que han tratado de llevar el EER a campos más concretos (Jonas *et al.*, 2004; Ioris, 2012; Raza, 2016), se ha criticado que sigue existiendo poca concreción metodológica (Jordana, 1995; Simón, 2004). Con tal de subsanar esta deficiencia operativa, se incorpora al EER algunas variables formuladas por los estudios sobre redes de política pública (policy network) y gobernanza en red (network governance) (Marsh y Rhodes, 1992; Blanco y Gomá, 2002; Subirats *et al.*, 2009).

El EER es una caja de herramientas que permite analizar el Estado desde diferentes ámbitos, realidades espaciales y temporales. Para ello, establece 6 dimensiones agrupadas en: dimensiones formales –modos de articulación, modos de intervención y modos de representación– y dimensiones sustanciales –base social del Estado, proyecto de Estado y visión hegemónica– (Jessop, 2017, p. 104). Cada una de estas dimensiones tiene su propia selectividad estratégica y aunque se pueden analizar de forma aislada, todas ellas se superponen en la práctica (Jessop, 2017, p. 105).

En función de las formas organizativas que se establecen al interior del Estado, los grupos sociales representados y la manera en que el Estado se relaciona con el entorno social, se establece un determinado modo de selectividad estratégica (ver gráfico 2).

GRÁFICO 2. DIMENSIONES INSTITUCIONALES DEL EER



Fuente:Elaboración propia.

Así, la selectividad estructural explica las estrategias diseñadas por el Estado para lograr sus intereses. Para ello, establece una serie de relaciones con la sociedad, que lleva a privilegiar unos actores sobre otros. De esta manera, dependiendo de las estrategias diseñadas por el gobierno, existen ciertos actores que tienen mayor facilidad para introducirse en el accionar del aparato estatal. Éstas se dan bajo parámetros de desigualdad que condicionan y determinan el modo de actuar de los agentes. El Estado puede condicionar el sistema de representación y los agentes sociales, a su vez, tienen la posibilidad de condicionar y determinar la intervención del Estado, por lo que se establece un margen para que las acciones «superen, eludan o socaven las limitaciones estructurales» (Jessop, 2017, p. 100). De lo anterior se deriva que pese las estructuras son «estratégicamente selectivas», no son «absolutamente restrictivas» (Jessop, *ibid.*).

El carácter cambiante de esta selectividad, hace que sea necesario incorporar la variable temporal como elemento explicativo, de manera que se pueda conocer los cambios que la aplicación de determinadas estrategias promueve. Así mismo, es importante conocer el contexto de partida desde las que las diferentes relaciones se establecen, ya que toda selectividad estratégica está condicionada por una selectividad previa. El objetivo es analizar hasta qué punto las políticas participativas introducidas por los Ayuntamientos del Cambio modifican la selectividad estratégica heredada y, por tanto, el modelo de gobernanza participativo existente.

A continuación, se presentan cada una de las dimensiones del EER. Para ello, se ha realizado una revisión exhaustiva sobre la teoría de gobernanza en red, recogiendo elementos de medida que permitan operacionalizar las dimensiones generales presentadas en el EER.

2.1. Modo de articulación institucional

El campo de estudio de esta dimensión es la organización interna de la administración. Es el campo más estático de las tres dimensiones. Sin embargo, constantemente la administración sufre modificaciones en su estructura, eliminando y creando nuevos departamentos, reorganizando la división del trabajo entre sus partes, añadiendo nuevos niveles, así como priorizando y excluyendo temas. Cada orden institucional es producto de su pasado, por lo que, a la hora de analizar cualquier sistema administrativo, uno de los aspectos a tener en cuenta es el contexto en el que se desarrolla.

Para caracterizar el modo de articulación institucional, se han tenido en cuenta las siguientes variables:

1. Jerarquía administrativa: Consiste en conocer el lugar jerárquico que ocupa la participación dentro del organigrama municipal: si es un área independiente, si está articulada a otros departamentos o

cuál es el grado de influencia dentro del propio equipo de gobierno. Si el área de participación tiene un lugar prioritario en el organigrama municipal se le atribuyen competencias y dispone de programas coordinados desde su dirección, se considerará que la participación tiene un papel relevante en la arquitectura institucional.

2. Tipo de reglamentación: El reglamento de participación establece normativamente cuáles son los canales formales de interacción entre institución y ciudadanía. Los criterios para analizar esta variable son: si existe un reglamento de participación, cuál ha sido la última vez que ha sido aprobado y cuál es su contenido. Además, habrá que identificar de qué manera se pone en práctica. Esto supone diferenciar entre el «constitucionalismo metodológico» y el «constitucionalismo empírico» (Dente y Subirats, 2014, p. 75). El primero se basa en la ley como principal descriptor del proceso, mientras que el segundo atiende a los efectos reales, superando posibles limitaciones.
3. Recursos destinados: Para esta variable se ha decidido incluir tanto el porcentaje del presupuesto municipal destinado a participación como el personal con la que cuenta el área.
4. Grado de transversalidad: Esta variable analiza en qué medida la gobernanza en red participativa incide en otras áreas de la administración. En este sentido, hay que apuntar que históricamente, la administración se ha caracterizado por tener un fuerte grado de segmentación y verticalidad (Brugué y Gallego, 2001).

2.2. Modo de representación

El objetivo para esta dimensión es identificar la composición social de las redes de gobernanza tanto desde un plano cuantitativo (número de actores) como cualitativo (tipo de actores). Dependiendo de los resultados de participación obtenidos durante el proceso, se establece un modo de representación caracterizado por un determinado grado de inclusión.

Bajo el supuesto de universalidad, se generan formas de acceso a los espacios desiguales que condicionan el modo de representación de las redes. Esta desigualdad, está condicionado tanto por razones estructurales como por oportunidades generadas por el propio Estado. La relación entre ambas determina las condiciones para la participación; las desventajas de recursos (económicos, culturales, género, raza, disponibilidad de tiempo, etc.), y a su vez, la ausencia de determinados sectores en los espacios decisivos genera que la orientación de las decisiones alcanzadas tenga un importante sesgo representativo (Fraser, 2000)].

Por tanto, los interrogantes son: ¿de qué manera la implementación de los nuevos mecanismos de participación introducidos por los ayuntamientos del cambio favorece o perjudican a unos actores frente a otros? ¿En qué medida modifica el modo de representación anterior? Esto supone cuestionar los supuestos democratizadores de la gobernanza en red y desvelar de qué manera la selectividad estratégica del Estado favorece determinados intereses.

A continuación, se desarrollan las dos variables de esta dimensión:

1. Número de participantes: Este variable está asociada al número de personas que participan en los mecanismos analizados. Se tendrá en cuenta el número absoluto de participantes en el proceso, y el porcentaje de participantes en relación al censo total de personas que pueden participar.
2. Tipo de actores: Se pretende dar cuenta del tipo de composición social de las redes de gobernanza participativa. por actor entendemos aquel agente a nivel individual o colectivo que toma partida en el proceso de toma de decisiones, emprendiendo acciones para influir en la toma de decisiones (Dente y Subirats, 2014, p. 73).

2.3. Modo de intervención

Esta dimensión se centra en analizar las formas de interrelación entre el Estado y la sociedad. De esta manera, interesa la desconcentración de las prácticas estatales desplegadas sobre el territorio y la población. No sólo es importante conocer qué fuerzas están representadas, sino cuáles son las relaciones de poder que se establecen entre los diferentes actores: en primera instancia, entre el Estado y la sociedad; y en segunda, entre los diferentes agentes sociales. Una mirada del poder que permite explorar cómo determinadas interacciones específicas, situadas en un espacio-tiempo determinado, se instituyen en mecanismos de dominación más concretos asociados a unas formas concretas de producir conocimiento (Jessop, 2007).

Para medir esta dimensión se han establecido las siguientes variables:

1. Diseño de la red: tiene que ver con la propiedad de los canales de interacción que establece el Estado para relacionarse con la sociedad civil. Dependiendo de cómo se establecen las relaciones entre los actores, puede tener una estructura jerárquica, policéntrica u horizontal (Dente & Subirats, 2014, p. 133). A la hora de valorar una red, hay que tener en cuenta tanto el público objetivo (asociativo-individual), como el canal de relación (presencial-digital).
2. Distribución del poder: Una vez diseñado el marco normativo que regula la red de gobernanza participativa, es importante conocer cuáles son las relaciones de poder que llevan a cabo entre administración y los actores sociales, así como entre los propios participantes. Esto nos permite conocer qué actores sociales tienen más capacidad de incidir en las decisiones finales y atender a las razones que producen esas asimetrías.
3. Permeabilidad: El último está asociado al grado de incidencia que tiene la participación en las políticas públicas. Dicho de otra manera, la capacidad de que los consensos adoptados en las redes participativas sean traducidos a acciones concretas por parte del gobierno.

TABLA 3. MATRIZ PARA ANALIZAR REDES DE GOBERNANZA PARTICIPATIVA

Dimensiones EER	Variables	Valores	Causalidad
Modo de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única/Compartida	Si el área tiene peso en la estructura organizativa, está respaldado por un marco normativo innovador, cuenta con recursos y consigue trascender de, tendrá una mayor capacidad de transformar la estructura de la administración.
	Tipo de reglamentación	Tradicional/Innovador	
	Recursos destinados	Incrementa/ Disminuye	
	Grado de transversalidad	Bajo/Medio/Alto	
Modo de representación	Número de participantes	Alto/Bajo	Cuanto más numerosa y diversa es la participación, mayor nivel de inclusión tendrá la red.
	Tipo de actores	Homogéneo/Heterogéneo	
Modo de intervención	Estructura de relaciones	Abierta/Cerrada	Cuanto más abierta sea la estructura, más equitativas sean las relaciones y más permeabilidad tenga, mayor legitimidad tendrá la red.
	Relaciones internas de poder	Simétrica/Asimétrica	
	Permeabilidad	Baja/Alta	

Fuente: Elaboración propia.

3. RESULTADOS

Una vez presentado el contexto de partida de la gobernanza participativa en España, introducido el origen de las candidaturas municipalistas que dieron pie a los Ayuntamientos del Cambio en 2015 y presentado el marco analítico-metodológico desde el que se lleva a cabo esta investigación, se presentan los resultados analíticos de los estudios de caso.

En las elecciones municipales de 2015 se presentaron más de un centenar de candidaturas municipalistas (Roth *et al.*, 2019). Con tal de establecer parámetros que dieran sentido a los estudios de caso, se redujo la muestra de municipios a aquellos que cumpliesen las siguientes características:

1. Que el área/concejalía de participación estuviese regida por una candidatura municipalista.
2. Que fuese capital de provincia.
3. Que el gobierno municipal gestionase una ciudad intermedia. Es decir, entre cincuenta mil y un millón de habitantes (CGLU, 2016).

Tras un primer filtrado, escogimos Zaragoza, Valladolid, A Coruña y Pamplona, ciudades que se ajustan a los requisitos preestablecidos. De esta manera, se sale de los estudios concentrados en las metrópolis de Madrid y Barcelona, poniendo el foco en capitales de provincia con relevancia en el Estado español, pero sin estudios previos sobre gobernanza participativa. Además, son las más pobladas de sus respectivas Comunidades Autónomas (Aragón-Zaragoza, Castilla y León-Valladolid, A Coruña-Galicia y Pamplona-Navarra), generando una gran influencia política y económica sobre la región.

La metodología utilizada para esta investigación estuvo basada en el análisis documental y en el seguimiento de los procesos participativos implementados en las distintas ciudades; para ello se mantuvo una relación continua con responsables de cada uno de los ayuntamientos, quienes facilitaron toda la información y datos generados por los procesos o mecanismos estudiados. Con ello, se realizó un registro de 72 procesos participativos en las cuatro ciudades que incluían actas de reuniones, datos cuantitativos de número de participantes, tipos de grupos y, en parte de ellos, información pormenorizada de los perfiles de las personas participantes. En Zaragoza, Pamplona y A Coruña se realizó observación participante en al menos 4 procesos o actos públicos (asambleas, reuniones de presupuestos participativos, foros de barrio...) ligados a mecanismos desarrollados entre 2016 y 2019.

Además, se llevó a cabo un contraste a través de entrevistas en profundidad semi-estructuradas con cargos políticos (concejales de área de las cuatro ciudades), así como con personal técnico, dinamizadores y ciudadanía participante en algunos de los procesos completando un total de 42 entrevistas. El objetivo de este trabajo no es tanto una evaluación exhaustiva del funcionamiento de los procesos, que claramente requeriría de una mayor sintetización del trabajo de campo, sino la búsqueda de tendencias y la transformación de las estructuras, relaciones y modos de representación que provocan la puesta en marcha de una agenda participativa diferente.

TABLA 4. ESCENARIO POLÍTICO-INSTITUCIONAL CIUDADES DE ESTUDIO

Ciudad	Núm. de habitantes (Censo INE 2017)	Organización municipalista	Núm. de concejales y % votos (Elecciones 2015)	Gobierno Ayto. del Cambio	Partido en el Gobierno anterior legislatura (2011-2015)
Zaragoza	664.938	Zaragoza en Común (ZEC)	9 de 31 (29%)	En solitario con apoyo de investidura del PSOE y CHA	PSOE
Valladolid	299.715	Valladolid Toma la Palabra (VTP)	4 de 29 (13%)	En coalición con el PSOE, sin alcaldía	PP
A Coruña	244.099	Marea Atlántica	10 de 27 (37%)	En solitario con apoyo de investidura del PSG y BNG	PP
Pamplona	197.138	Aranzadi	5 de 27 (19%)	En coalición con EH Bildu, Geroa Bai e Izquierda Ezkerra, sin alcaldía	UPN

Fuente: Elaboración propia a partir los datos extraídos del INE y webs municipales.

3.1. Zaragoza

La participación fue uno de los ejes centrales del gobierno de ZEC. Muestra de ello es que se presenta como uno de los cuatro pilares del programa electoral (Zaragoza en Común, 2015). En cuanto al modelo de articulación institucional se visibilizó un reforzamiento de la estructura administrativa. Si bien, el PSOE ya había creado el área de participación en la anterior legislatura, su peso en el gobierno había sido más bien discreto. Para revertir esta situación, ZEC invirtió 16 millones más al área⁷. Además, dotó de mayor personal

⁷ Ministerio de Hacienda y Administración Pública, MINHAP, año 2018.

(hasta un total de 17 trabajadores)⁸ al principal órgano administrativo encargado de esta área: la Oficina de Participación, Transparencia y Gobierno Abierto.

Sobre la regulación de la participación, el *Reglamento de Órganos Territoriales y Participación Ciudadana* existía desde 2005 sin apenas modificación alguna. Uno de los esfuerzos del área durante la legislatura fue aprobar un nuevo reglamento, sin embargo, el hecho de no contar con el apoyo mayoritario del pleno, supuso la paralización del proceso. Si nos referimos a la transversalidad de la participación, se puede decir que especialmente el desarrollo de los presupuestos participativos, permitió una estrecha colaboración entre las áreas de urbanismo y participación.

La dificultad de modificar la estructura participativa local supuso que en los consejos territoriales se mantuviera una preponderancia de los partidos políticos, constituyéndose como una especie de «mini plenos» alejados de los espacios deliberativos y abiertos deseados.

Uno de los procesos donde el área de participación centró sus esfuerzos fueron los presupuestos participativos. La combinación de mecanismos de participación mixtos (presencial-digital; asociativo-individual) permitió que se incorporasen nuevos actores más allá de las organizaciones vecinales tradicionales. Las 1.479 propuestas y 6.810 votaciones de la última edición demuestran hasta qué punto los canales digitales permitieron un aumento exponencial de la participación (Cátedra de participación e innovación democrática, 2018). No obstante, llama la atención la poca participación en los espacios de deliberación, controlados por actores tradicionales (partidos y asociaciones vecinales) con poca permeabilidad para la inclusión de nuevos actores no habituados a estar presentes en este tipo de espacios.

En términos generales se considera que la incidencia de la participación durante el gobierno de ZEC cobró un mayor protagonismo, como demuestra el significativo aumento de recursos destinados al área. No obstante, al no contar con una mayoría en el pleno, tuvo grandes dificultades para que se consolidaran cambios en la estructura institucional de participación. En cuanto a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, procesos como los presupuestos participativos permitieron fortalecer las interacciones entre el funcionariado técnico y la ciudadanía.

TABLA 4. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN ZARAGOZA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Medio
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Homogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Alta

Fuente: Elaboración propia.

3.2. Valladolid

Valladolid había sido fiel reflejo del sistema bipartidista, habiendo gobernado únicamente dos alcaldes en más de 30 años de gobiernos municipales. A partir de las elecciones municipales de 2015, se producirá una fragmentación similar a lo ocurrido en el resto del Estado. En 2015 se establecerá un pacto de gobierno entre PSOE y VTLP. Éste último gestionará tres áreas: (1) urbanismo, infraestructuras y vivienda, (2) medioambiente y sostenibilidad, y (3) participación ciudadana, juventud y deportes. A diferencia de Zara-

⁸ Exp. 8/17. Oficina de Recursos Humanos, Ayuntamiento de Zaragoza.

goza, en el caso de Valladolid, la posibilidad de recuperar el gobierno después de veinte años de gobierno del PP, permitirá un buen entendimiento entre los dos partidos de izquierda más votados.

En materia de participación, se partía de un escenario en que la estructura administrativa de la participación era muy reducida. El peso del área en el nuevo ayuntamiento apenas contó con transformaciones sustanciales, si bien se creó el Área de Participación, Juventud y Deportes, hecho que permitirá articular procesos participativos con la juventud como la organización de las fiestas de la ciudad, pero no se desarrollará una estrategia en que la participación atravesase al resto de políticas municipales. A nivel económico, se mantuvo un monto similar al destinado en el área durante la anterior legislatura y, aunque se aprobó una ordenanza de transparencia, no se generó un reglamento de participación en la ciudad.

Se puede afirmar que el área de participación apostó por un modelo de consejos, considerando estos «el principal organismo para canalizar los problemas y necesidades de los barrios» (Valladolid Toma La Palabra, 2015, p. 96). Una de las iniciativas que más peso tuvo durante la legislatura será la revisión del Plan General de Ordenamiento Urbano (PGDOU) que contará con la participación de actores vecinales, ecologistas y otros agentes especializados en la materia. Junto a este proceso, el otro proyecto estrella fue el de los Presupuestos Participativos, al que se le destinarán el 2% del presupuesto anual municipal.

Por tanto, se podría afirmar que, pese a que se dieron ligeros avances, todavía sigue sin existir una estructura administrativa y reglamentaria que permita que la participación sea un elemento transversal en la producción de políticas públicas.

TABLA 5. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN VALLADOLID

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Compartida
	Tipo de reglamentación	Tradicional
	Recursos destinados	Se mantiene
	Grado de transversalidad	Baja
Modos de representación	Número de participantes	Bajo
	Tipo de actores	Homogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Asimétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

3.3. A Coruña

Al igual que en los otros casos la alcaldía de Marea Atlántica rompió con la alternancia de los dos principales partidos estatales, según la cual entre 1983 hasta 2011 ejercieron alcaldes socialistas y entre 2011 y 2015 el Partido Popular.

El legado que recoge el nuevo ayuntamiento de A Coruña en materia de participación fue prácticamente nulo. En la anterior legislatura, el área de participación tenía una posición completamente subordinada en la estructura municipal. Adscrita al área de empleo y empresa, estaba dotado de un presupuesto residual de apenas 200 mil euros⁹. Para paliar la situación, uno de los primeros pasos fue crear una concejalía única de Participación e Innovación Democrática, ampliando su presupuesto en 1,5 millones¹⁰ y creando un equipo funcional especializado en participación. La existencia de un Reglamento de Participación aprobado en 2004 con muy poco desarrollo sobre órganos o mecanismos de participación es otra prueba del escaso desarrollo institucional de las políticas participativas previamente existentes. Esta escasez de estructuras

⁹ MINHAP, año 2011.

¹⁰ MINHAP, año 2018.

expresa un tipo de participación muy marcado por las relaciones clientelares, especialmente de las asociaciones vecinales, y que a su vez explica, como veremos más adelante, la opción estratégica de la concejalía de participación desde 2015.

Durante el trabajo de campo realizado en 2019 se observó que los procesos o mecanismos en marcha incluyen una configuración mixta de los agentes participantes. Un ejemplo son los Presupuestos Participativos, implementados desde 2016 y que, como explica uno de los personales técnico/dinamizador entrevistado: «permite la articulación de redes comunitarias en los nuevos distritos y barrios desde los que se coordinan propuestas desde la comunidad educativa local (escuela, Asociaciones de Padres y Madres...)».

Desde el punto de vista de la selectividad estratégica, destaca el proceso participativo *Co urbanismo nos talóns* (Con el urbanismo en los talones), que se define como un «proyecto para promover una comunidad de aprendizaje y práctica entre (...) los vecindarios directamente afectados por la presión urbana»¹¹. En la práctica es un servicio público en colaboración con movimientos sociales como la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) y otros colectivos profesionales provenientes de la economía colaborativa que pretende asesorar a la población afectada por la presión urbanística especulativa.

En resumen, pese a la dificultad de normativizar los nuevos procesos, se apreció una clara apuesta por la implementación de políticas participativas. La incorporación a las redes de gobernanza de una tipología de actores distinta a la tradicional, plantea la constitución de nuevas estrategias selectivas con efectos todavía inciertos que deberán ser evaluados.

TABLA 6. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN A CORUÑA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	No reglamentado
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Medio
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Simétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

3.4. Pamplona

El escenario político en Pamplona, y en Navarra en general, está marcado por una importante presencia de partidos nacionalistas y regionalistas, así como una tradición de alianzas y pactos con partidos a escala estatal. En Pamplona, la dificultad de acordar una mayoría alternativa entre diferentes partidos ha supuesto la hegemonía casi ininterrumpida de UPN (Unión del Pueblo Navarro) desde finales de los 80. Esta situación, sin embargo, cambió en las elecciones de 2015. De esta manera, se conformó un gobierno de coalición entre cuatro fuerzas políticas muy diferentes: dirigida en la alcaldía por EHBildu (partido independentista vasco de izquierdas), con la participación de Geroa Bai (coalición de ámbito navarro con un protagonismo casi total del Partido Nacionalista Vasco), Aranzadi (candidatura municipalista con la participación de diferentes grupos como Podemos, Equo y personas independientes) e Izquierda-Ezkerra (partido de izquierda de ámbito navarro). La complejidad del cuatripartito (que se romperá en 2018 con la salida de Aranzadi) fue una cuestión fundamental en la legislatura.

¹¹ Consultado el 24 de mayo del 2019 en http://www.ergosfera.org/colab/co_urbanismo_nos_talons.html

La iniciativa municipalista Aranzadi asumió la nueva Área de Participación y Empoderamiento Social, aumentando el presupuesto del 0,3% al 1,5%, lo que se tradujo en 3 millones de euros más. Además de los recursos económicos, el área se dotó de un total de 15 puestos de trabajo y en la segunda parte de la legislatura se inició un proceso participativo para el nuevo Reglamento de Participación que fue aprobado en 2019.

En cuanto a la transversalidad en la propia administración, hay que destacar que el impulso de procesos con temáticas diversas obligó a las áreas a coordinarse (destaca el área de urbanismo, pero también cultura, movilidad...). Uno de los resultados más notorios de los procesos territoriales llevados a cabo fue el Plan Estratégico urbano Pamplona-Iruña 2030, impulsado desde la alcaldía y definida como una «herramienta que dirige el debate y la reflexión pública sobre los problemas y oportunidades de la ciudad»¹².

En conjunto destaca el carácter mixto de la estrategia planteada en cuanto a ciudadanía no organizada y tejido social más estructurado, lo cual no significa que se superen totalmente las dinámicas más clientelares como reflejo de la fragmentación partidista existente. Asimismo, cambia la intensidad y el tipo de relaciones, con actores más heterogéneos (combinando mecanismos y procesos de base individual y asociativa) lo que nos indica un cambio en los modos de intervención y representación.

En líneas generales, se muestra un claro impulso de la articulación institucional que tiene como muestra más evidente la aprobación de un nuevo reglamento de participación. En cuanto a los modos de intervención, se produce una transición de un modelo de gobernanza opaco sin más redes de articulación entre administración y organizaciones sociales que las clientelares, a un nuevo contexto en donde se van tejiendo nuevos vínculos con actores que en un primer momento habían sido reacios a colaborar con el gobierno local.

TABLA 7. ESCENARIOS FORMALES DE PARTICIPACIÓN EN PAMPLONA

Escenarios formales EER	Variable	Valor
Modos de articulación institucional	Jerarquía administrativa	Única
	Tipo de reglamentación	Innovador
	Recursos destinados	Incrementa
	Grado de transversalidad	Alto
Modos de representación	Número de participantes	Alto
	Tipo de actores	Heterogéneo
Modos de intervención	Estructura de relaciones	Abierta
	Relaciones internas de poder	Simétrica
	Permeabilidad	Baja

Fuente: Elaboración propia.

4. CONSIDERACIONES FINALES

Una vez analizados los casos, en el último apartado se relaciona el análisis empírico con los debates teóricos existentes. Para ello, se lleva a cabo un ejercicio comparativo de los escenarios formales del EER y se realiza una reflexión en torno al objetivo planteado: en qué medida los mecanismos de participación han modificado la selectividad estratégica de partida y el modo de gobernanza.

Los casos elegidos son representativos del quiebre del sistema bipartidista en España. Durante casi cuarenta años PP y PSOE (UPN para el caso de Pamplona) se turnaron el poder municipal. Por tanto, la llegada al poder de los Ayuntamientos del Cambio modificó el sistema de partidos. La imposibilidad de obtener los apoyos electorales suficientes para gobernar en mayoría, supuso la necesidad de contar con el apoyo de otras fuerzas políticas, ya fuese gobernando en solitario, o en coalición sin alcaldía. Por eso, analizar la

¹² Consultado en web el 8 de abril del 2019 en <https://erabaki.pamplona.es>

correlación de fuerzas en el arco parlamentario es un parámetro fundamental para entender la capacidad de gobierno. El modelo de gobierno, además de ser un elemento central para comprender el grado de gobernabilidad, puede ser una variable a la hora de explicar los resultados de las elecciones municipales de 2019, un aspecto que se escapa de los objetivos de esta investigación.

Si comparamos el nivel de articulación administrativa, se evidencia que los Ayuntamientos del Cambio, a excepción de Valladolid, donde los datos son más discretos, demuestran una apuesta clara por la participación. Esto se demuestra con la incorporación prioritaria del área a la estructura administrativa y el aumento significativo tanto de recursos como de personal. Este hecho reforzaría la idea de que la participación en los Ayuntamientos del Cambio no ha sido un mero dispositivo discursivo «de cosmética» (Ibarra y Blas, 2006), sino que ha tenido una clara expresión material, elemento indispensable a la hora de poder desarrollar políticas participativas de alcance.

En cuanto a su institucionalización, exceptuando Pamplona, la imposibilidad de contar con mayorías en el pleno, les impidió aprobar nuevos reglamentos de participación. ¿Hasta qué punto la reglamentación de la participación promueve el desarrollo de políticas participativas? Parece evidente que si junto a la reglamentación no existe una voluntad política que promueva su aplicación, puede generarse situaciones como la de Zaragoza o A Coruña que, a pesar de tener reglamentos participativos, su papel haya sido meramente protocolario. Esto vendría a corroborar la tesis de algunos autores (Villasante y Alberich, 1993; Pindado, 2005; Martínez-Palacios, 2021), quienes cuestionan que el desarrollo de la reglamentación de la participación en España tenga en sí mismo un carácter transformador. No obstante, la institucionalización de prácticas participativas no depende únicamente de la existencia reglamentos y su posible vigencia. Desde un punto de vista relacional de la política (Ibarra, 2011) y de la administración (Brugué *et al.*, 2003; Alguacil, 2012), una vez que los procesos participativos son puestos en marcha, es más fácil que los agentes los exijan, pudiendo interpelar la falta de voluntad política de un ejecutivo distinto. Es el caso de los presupuestos participativos u otros mecanismos que se han institucionalizado en un tiempo breve.

Entendemos que, en los casos estudiados, el impulso decidido de la participación ha buscado intencionadamente la implantación de mecanismos de mayor control democrático (Brenner *et al.*, 2015) procurando su institucionalización a través la normalización de nuevas prácticas institucionales valoradas positivamente por la ciudadanía y el tejido asociativo. Como explica Martínez-Palacios (2021), el concepto de institucionalización dice poco en sí mismo, por eso lo interesante es «conocer la forma, la densidad de esa institucionalización que actúa como herramienta, proceso y estructura». Es decir, al margen de los resultados electorales de 2019, hemos detectado en este estudio como especialmente el tejido social se ha apropiado de algunos de los nuevos procesos o mecanismos, aunque aún es pronto para saber con qué intensidad.

El grado de transversalidad constituye uno de los mayores retos a los que se han enfrentado los Ayuntamientos del Cambio. En todos los casos se experimenta una gran dificultad para romper el *habitus* compartimentado con el que ha tendido a actuar la administración. No obstante, experiencias como los presupuestos participativos y otros procesos intersectoriales han demostrado ser un ejemplo de coordinación entre diferentes áreas administrativas, destacando la relación de del área de participación con urbanismo o cultura. Pese a ello, siguen faltando planes integrales participativos que incorporen otras políticas públicas como vivienda o empleo. No existe participación equitativa e inclusiva si no se reducen las desigualdades de partida expresadas en renta, género o país de origen. Cuanta más segregación, menos oportunidades de participar, por lo que se necesita profundizar en políticas redistributivas que permitan reducir las brechas sociales (Blanco y Nel-lo, 2018).

En cuanto a los modos de intervención de los casos seleccionados, se observa que en todos ha habido una intensificación de relaciones entre la administración y la sociedad civil. Quizá el proceso más visible y continuado ha sido el de los presupuestos participativos que, exceptuando Pamplona donde no se llevó a cabo, ha sido un instrumento que ha permitido mantener un contacto permanente entre actores barriales, políticos y técnicos. La proliferación en varias ciudades y la realización de numerosas ediciones en las mismas, plantea la constitución de los presupuestos participativos como un nuevo órgano estable de participación (Parés y Resende, 2009)¹³. En cuanto al tipo de relaciones entre los diferentes actores las desigualdades siguen siendo bastante notables. Este hecho es más visible en procesos presenciales donde las asociaciones más acostumbradas a este tipo de espacios tienen un papel protagonista, característica ya señalada en

¹³ Por órgano estable de participación, Parés y Resende (2009, p. 84) entienden sistemas continuados de participación en donde se llevan a cabo prácticas y experiencias de participación de forma regular entre la administración y la ciudadanía no creadas *ad hoc* e independientes a la realidad coyuntural.

anteriores investigaciones (Alarcón y Font, 2014). La implementación de nuevos mecanismos de innovación democrática (Wainwright, 2005), especialmente en A Coruña y Pamplona, con la aplicación de metodologías mixtas de participación (individual-asociativa, presencial-digital) y la presencia de facilitadores, se presentan como herramientas clave para equilibrar las relaciones de poder existentes.

Los mecanismos de participación influyen en el tipo de relaciones entre los actores y en sus modos de representación, último de los escenarios del EER analizados. Sin infravalorar su importancia, los procesos participativos sectorializados (Valladolid y Zaragoza), han seguido promoviendo la participación selectiva de actores tradicionales (*stakeholders*), pudiendo alentar cierto sentido elitista de la participación. Este tipo de relaciones son más visibles en aquellas confluencias en la que partidos políticos con experiencia previa en las instituciones han tendido a establecer redes políticas o *comunidades* previamente existentes (Marsh y Rhodes, 1992; Navarro, 2000). En concreto, se visibiliza una mayor cercanía e integración con el movimiento vecinal tradicional, aspecto que podría llegar a considerarse un modo de participación clientelar.

Sin embargo, en aquellos procesos donde se han incorporado métodos de participación flexible, se ha experimentado una mejora cuantitativa y cualitativa de la participación que demuestra cambios importantes en las estrategias selectivas del gobierno local. Especialmente destaca el papel protagónico de las AMPAS en Valladolid y Zaragoza, los jóvenes (A Coruña) o el movimiento asociativo (Pamplona). La transformación de estructuras selectivas genera disputas por la legitimación de la representación entre diferentes grupos sociales. Uno de los aspectos en donde más se ha evidenciado esta tensión es la disputa entre participación individual y colectiva (Martínez-Palacios, 2021). La apuesta por incorporar estrategias que pretenden remover y desorganizar la selectividad estratégica anterior, plantea la posibilidad de incluir a sectores que habían quedado al margen históricamente (Ganuza y Nez, 2012; Ganuza *et al.*, 2014).

Volviendo a la cuestión central planteada en este artículo: ¿Hasta qué punto los nuevos mecanismos de participación implementados por los Ayuntamientos del Cambio han supuesto una transformación en el modelo de gobernanza? Hay que advertir que los intentos por modificar la estructura selectiva se enfrentan a un acumulado histórico de prácticas y percepciones muy arraigadas, *path dependence* (Hall y Taylor, 1996). Esto supone que se dan modelos de participación superpuestos que en ocasiones pueden ser complementarios y en otros contradictorios. En este sentido, el análisis empírico nos ha permitido constatar cómo a la vez que se implementaban nuevos procesos que permitían la apertura de nuevas redes actores, se mantenían inercias que tendían a privilegiar a actores propios del modelo anterior.

El impulso y la implantación de importantes procesos y mecanismos institucionales en la toma de decisiones pueden suponer la institucionalización de estrategias difíciles de revertir. Sin embargo, la gobernanza es una forma de gobierno relacional, lo que significa que la responsabilidad de superar los límites estructurales no se reduce a las acciones de gobierno, sino que también depende de la capacidad de movilización de los agentes sociales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alarcón, P. y Font, J. (2014). Where Are the Boundaries of Deliberation and Participacion? A Transatlantic Debate. *Journal of Public Deliberation*, 10(2). <https://doi.org/10.16997/jdd.213>
- Alguacil Gómez, J. (2012). Administración relacional. EUNOMÍA. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 2. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2079>
- Blanco i Fillola, I. y Gomà Carmona, R. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Ariel.
- Blanco, I. y Nel·lo, O. (eds.) (2018). *Barríos y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Tirant lo Blanch (Humanidades).
- Blanco, I., Gomà Carmona, R. y Subirats, J. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*. *Nueva época*, 20, 14-28. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10491>
- Blanco, I., Salazar, Y. y Bianchi, I. (2019). Urban governance and political change under a radical left government: The case of Barcelona. *Journal of Urban Affairs*, 42(1), 18-38. <https://doi.org/10.1080/07352166.2018.1559648>
- Boix Palop, A. (2015). Apuntes sobre algunas consecuencias de la reforma local de 2013. *Papeles de relaciones económicas y cambio social*, 129, 37-51.
- Brenner, N. (2017). La «glocalización» como estrategia espacial estatal: el empresarialismo urbano y la nueva política de desarrollo desigual en Europa Occidental. En *Teoría urbana crítica y políticas de escala* (pp. 160-194). Icaria.
- Brenner, N., Peck, J. y Theodore, N. (2015). Urbanismo neoliberal. La ciudad y el imperio de los mercados. En *El mercado contra la ciudad: globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp. 211-244). Traficantes de Sueños.

- Brugué, Q. y Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 43-58). Ariel.
- Brugué, Q., Font, J. y Gomá Carmona, R. (2003). Participación y democracia. Asociaciones y poder local. En M. J. Funes Rivas y R. Adell (eds.), *Movimientos sociales: cambio social y participación* (pp. 109-132). Universidad Nacional de Educación a Distancia – UNED.
- Cátedra de participación e innovación democrática del Ayuntamiento de Zaragoza (2018). *Evaluación de los presupuestos participativos del ayuntamiento de Zaragoza 2018* (2.ª ed.). [avance de resultados]. <https://www.zaragoza.es/contenidos/presupuestos-participativos/Evaluacion-pspt-2018-avance-resultados-a.pdf>
- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos – CGLU (2016). *Documento marco de CGLU para ciudades intermedias. Planificación y gestión del desarrollo urbano sostenible de las ciudades intermedias*. https://www.uclg.org/sites/default/files/cglu_documento_marco_ci_0.pdf
- Clarke, J. y Newman, J. (1997). *The managerial state*. SAGE Publications.
- Davies, J. y Blanco, I. (2017). Austerity urbanism: Patterns of neo-liberalization and resistance in 6 cities of Spain and the UK. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(7), 1.517-1.536. <https://doi.org/10.1177/0308518X17701729>
- Dente, B. y Subirats Humet, J. (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Font, J. (2001). *Ciudadanos y decisiones políticas*. Ariel.
- Font, J., Alarcón Pérez, P., Galais, C. y Smith, G. (2017). Procesos participativos y crisis: ¿participación como respuesta a la crisis o participación recortada por la crisis? *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2(47), 151-166. <https://doi.org/10.4000/mcv.7794>
- Font, J., Blanco, I., Gomá, R. y Jarque, M. (2000). Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. *XIV Concurso de Ensayos del CLAD «Administración Pública y Ciudadanía»* (pp. 113-140).
- Font, J., Pasadas, S. y Fernández-Martínez, J. L. (2019). Participatory motivations in advisory councils: exploring different reasons to participate. *Journal of representative democracy*. <https://doi.org/10.1080/00344893.2019.1643774>
- Font, N. y Subirats Humet, J. (2000). *Local y sostenible*. Icaria.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era «postsocialista». *New left review* (edición española), 0, 126-155. Traficantes de sueños.
- Ganuzá Fernández, E. y Baiocchi, G. (2012). The power of ambiguity: how participatory budgeting travels the Globe. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). <http://doi.org/10.16997/jdd.142>
- Ganuzá Fernández, E. y Francés García, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Ganuzá Fernández, E. y Nez, H. (2012). Las paradojas de la participación: conflictos entre saberes en los nuevos dispositivos participativos. *Praxis Sociológica*, 16, 79-98.
- Ganuzá Fernández, E., Nez, E. y Morales, E. (2014). The Struggle for a voice: tensions between associations and citizens in participatory budgeting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(6), 2.274-2.291. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12059>
- Gomá, R. y Font, J. (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. En J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas* (pp. 61-76). Ariel.
- Gomá Carmona, R., González García, R., Ibarra Güell, P. y Martí i Puig, S. (2018). Coyunturas, movilizaciones sociales e impactos políticos. En S. Martí i Puig, R. González García, R. Gomá Carmona y P. Ibarra Güell (coords.), *Movimientos sociales y derecho a la ciudad. Creadores de democracia radical* (pp. 26-42). Icaria.
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Ibarra Güell, P. (2011). *Democracia relacional*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – CEPC.
- Ibarra Güell, P. y Blas Mendoza, A. (2006). *La participación: estado de la cuestión* [cuaderno de trabajo 39]. Hegoa (Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de Euskal Herriko Unibersitatea/Universidad del País Vasco). <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>
- Ioris, A. (2012). Applying the Strategic-Relational Approach to Urban Political Ecology: The Water Management Problems of the Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, Brazil. *Antipode. A Radical Journal of Geography*, 44(1), 122-150. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2011.00848.x>
- Janoschka, M. y Mota, F. (2018). *De la protesta a la propuesta: un diagnóstico sobre los Ayuntamientos del Cambio* [working paper]. Contested Cities. <http://contested-cities.net/working-papers/category/2018/>
- Janoschka, M. y Mota, F. (2020). New municipalism in action or urban neoliberalisation reloaded? An analysis of governance change, stability and path dependence in Madrid (2015-2019). *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098020925345>
- Jessop, B. (1999). The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. *Journal of the Hellenic Diaspora*, 25(1-2), 41-77. <https://scholarship.tricolib.brynmawr.edu/handle/10066/13133>
- Jessop, B. (2001). Institutional (re)turns and the strategic-relational approach. *Environment and planning A: economy and space*, 33(7), 1.213-1.235. <https://doi.org/10.1068/a32183>

- Jessop, B. (2007). From micro-powers to governmentality: foucault's work on statehood, state formation, statecraft and state power. *Political Geography*, 26(1), 34-40. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2006.08.002>
- Jessop, B. (2017). *El Estado: pasado, presente y futuro*. Catarata.
- Jonas, A., While, A. y Gibbs, D. (2004). State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern english localities. *Policy & Politics*, 32(2), 151-168. <https://doi.org/10.1332/030557304773558125>
- Jordana Casajuana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En C. Acuña (comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 505-526). Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Proyecto de Modernización del Estado.
- Marsh, D. y Rhodes, R. A. W. (1992). Policy Communities and Issue Networks. Beyond Typology. En D. Marsh y R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks in British Government*. Clarendon Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198278528.003.0011>
- Martínez Moreno, R., Cruz Gallach, H., Blanco, I. y Salazar, Y. (2019). La innovación social, ¿prácticas para producir autonomía, empoderamiento y nueva institucionalidad? *Revista Internacional de Sociología*, 77(2), artículo e126. <https://doi.org/10.3989/ris.2019.77.2.17.022>
- Martínez-Palacios, J. (2018). Problemas de la institucionalización y la profesionalización de la participación en contextos de profundización democrática. *Revista Internacional de Sociología*, 76(1), artículo e089. <https://doi.org/10.3989/ris.2018.76.1.17.95>
- Martínez-Palacios, J. (2021). *El giro participativo neoliberal. Institucionalización de la participación ciudadana en España (1978-2017)*. Universidad del País Vasco.
- Monterde, A. (2019). De la emergencia municipalista a la ciudad democrática. En L. Roth, A. Monterde y C. Calleja (eds.), *Ciudades democráticas. La revuelta municipalista en el ciclo post-15 M* (pp. 25-54). Icaria. <http://ciudadesdemocraticas.tecnopolitica.net/capitulos/capitulo3.pdf>
- Navarro Yáñez, C. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers: revista de Sociología*, 61, 11-37 (Consejo Superior de Investigaciones Científicas). <https://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1052>
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2014). *La apuesta municipalista. La democracia empieza por lo cercano*. Traficantes de sueños (colección Lemur). <https://www.traficantes.net/libros/la-apuesta-municipalista>
- Parés i Franzi, M. (2009). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (p. 126). Ariel.
- Parés i Franzi, M. y Resende, P. E. (2009). Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la Administración Pública: sus límites y radicalidades. En M. Parés i Franzi (coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 77-100). Ariel.
- Peck, J. (2012). Austerity urbanism: american cities under extreme economy. *City. Analysis of Urban Change, Theory, Action*, 16(6), 626-655. <https://doi.org/10.1080/13604813.2012.734071>
- Pindado Sánchez, F. (2005). La participación no se improvisa. *Revista de estudios locales. Cunal*, 87, 93-103.
- Raza, W. (2016). Politics of scale and strategic selectivity in the liberalisation of public service – the role of trade in services. *New Political Economy*, 21(2), 204-219. <https://doi.org/10.1080/13563467.2015.1079172>
- Rhodes, R. (2007). Understanding Governance: Ten Years On. *Organization Studies*, 28(8), 1.243-1.264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>
- Rodríguez López, E. (2016). *La política en el ocaso de la clase media: el ciclo 15M-Podemos*. Traficantes de sueños (colección Historia). <https://www.traficantes.net/libros/la-pol%C3%ADtica-en-el-ocaso-de-la-clase-media>
- Rodríguez López, E. (2018). *La política contra el Estado. Sobre la política de parte*. Traficantes de Sueños (colección Mapas). <https://www.traficantes.net/nociones-comunes/la-pol%C3%ADtica-contra-el-estado>
- Roth, L., Monterde, A. y Calleja López, A. (2019). *Ciudades democráticas: la revuelta municipalista en el ciclo post-15 M*. Icaria.
- Simón, M. (2004). *El enfoque estratégico-relacional de Bob Jessop y la superación del estructuralismo. Más allá de las mesas separadas. El desarrollo del concepto de autonomía política en las tradiciones estructuralistas y pluralista contemporánea* (pp. 323-366) [Tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/5347/>
- Subirats, J., Parés i Franzi, M. y Blanco i Fillola, I. (2009). Calidad democrática y redes de gobernanza: evaluar la participación desde el análisis de las políticas públicas. En M. Parés i Franzi (coord.), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 367-418). Ariel.
- Swyngedouw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Telleria Herrera, I. y Ahedo Gurrutxaga, I. (2016). Movimientos urbanos y democratización en la ciudad: una propuesta de análisis. *Revista española de ciencia política*, 40, 91-115. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/38534>
- Telleria Herrera, I. y Lekue, I. (2020). Las ciudades en tiempos de re-escalamiento: movimientos urbanos, participación y modos de gobernanza. En S. de Gregorio Hurtado, M. González Medina (coords.) y M. R. Alonso Ibáñez (dir.),

- Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades: transformaciones, desafíos e instrumentos* (pp. 15-44). Editorial Reus.
- Ubasart, G. (2018). Apuestas municipalistas: un salto de escala. En P. Ibarra Güell (coord.), M. Cortina-Orio, P. Ibarra, S. Martí y A. Sribman (eds.), *Nuevos movimientos sociales: de la calle a los ayuntamientos* (pp. 65-76). Icaria.
- Ureta García, M. (2017). La emergencia de las «plataformas vecinales independientes» que gobiernan en Bizkaia: un híbrido entre movimiento social y partido político como alternativa (1991-2017). Encrucijadas. *Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 13. <https://recyt.fecyt.es/index.php/encrucijadas/article/view/79103>
- Valladolid Toma La Palabra (2015). *Programa elecciones municipales mayo 2015*. <https://www.valladolidtomalapalabra.org/wp-content/uploads/2015/05/Programa-Valladolid-Toma-La-Palabra-2015.pdf>
- Villasante, T. y Alberich, T. (1993). Experiencias de participación ciudadana en municipios: análisis y propuestas. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, 104-105, 87-96.
- Wainwright, H. (2005). *Como ocupar el Estado: experiencias de democracia participativa*. Icaria.
- Walliser, A. (2013). New urban activism in Spain: reclaiming public space in the face of crises. *Policy & Politics*, 41(3), 329-350. <https://doi.org/10.1332/030557313X670109>
- Walliser Martínez, A. y De la Fuente Fernández, R. (2018). Los nuevos activismos urbanos y la institucionalidad del cambio en Madrid. En N. Barón-Yelles y J. Romero González (eds. lit.), *Cultura territorial e innovación social: ¿hacia un nuevo modelo metropolitano en Europa del Sur?* (pp. 95-114). Publicacions de la Universitat de Valencia.
- Weber, M. (2002 [1922]): *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva* (pp. 1.047-1.117). Fondo de Cultura Económica.
- Zaragoza en Común (2015). *Programa electoral colaborativo*. Zaragoza en Común.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS
Recibido: 19-06-2020
Aceptado: 25-03-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10813>
Páginas: 111-129

La elaboración de modelos de competencias técnicas y su aplicación en la detección de necesidades formativas

The development of technical competences models and their application for the detection of training needs

Francisca Berrocal Berrocal
Universidad Complutense de Madrid (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8426-0691>
fberroca@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesora Contratada doctora en la Facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid. Miembro del Grupo de Investigación Complutense "Evaluación y Desarrollo de las Personas y de las Organizaciones". Sus principales líneas de investigación incluyen la gestión por competencias, la selección y evaluación de personas, así como la formación y desarrollo de personas.

Miguel Aurelio Alonso García
Universidad Complutense de Madrid (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1584-4436>
malonsog@ucm.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Contratado Doctor en la facultad de Psicología de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Dirige el Grupo de Investigación "Evaluación y Desarrollo de las Personas y de las Organizaciones" (GI-DEPO) y el Programa de Mentoría de la UCM. Experiencia de treinta años en las áreas de Formación de Personal y Programas de Desarrollo de personas.

Raúl Ramírez-Vielma
Universidad de Concepción (Chile)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9231-4944>
rauramir@udec.cl

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor Asistente del Departamento de Psicología de la Universidad de Concepción. Sus principales líneas de investigación incluyen el diseño y re-diseño del trabajo en las organizaciones, la evaluación del desempeño, la reducción del estigma de salud mental en contextos laborales y el estudio de aspectos psicosociales del retiro laboral. Cuenta con experiencia profesional de doce años en consultoría de recursos humanos.

RESUMEN

La identificación de las competencias técnicas requeridas en las distintas áreas funcionales, por niveles profesionales, permite abordar los procesos de selección y formación de una forma más eficaz y eficiente, contribuyendo a la aportación de valor de las actuaciones desarrolladas por el Instituto Nacional de

Administración Pública (INAP) a la consecución de los objetivos de la Administración General del Estado (AGE). El presente artículo tiene como objetivo proponer una metodología para identificar y definir las competencias técnicas necesarias para un correcto desempeño de los trabajos, así como contrastar su utilidad en la detección de necesidades formativas en los trabajadores de la AGE. La metodología utiliza grupos focales para la elaboración de perfiles en el área de gestión de personas y cuestionarios para la detección de necesidades de aprendizaje. Se describe el proceso de aplicación del análisis funcional llevado a cabo y los resultados obtenidos. En concreto, el modelo de competencias técnicas del área de gestión de personas para los roles de directivo, técnico y de apoyo, y los resultados del estudio de necesidades de formación realizado en el área. Se discuten las implicaciones del proceso y se formulan sugerencias de mejora en la detección de necesidades y la planificación de la formación dentro de la AGE.

PALABRAS CLAVE

Competencias técnicas; modelos de competencias; necesidades de formación; recursos humanos; análisis funcional.

ABSTRACT

Identification of technical Competencies required in different functional areas, by professional levels, allows selection and training processes to be addressed in a more effective and efficient way, contributing to the added value of the actions developed by the National Institute of Public Administration (INAP) and achieving the General State Administration (AGE) objectives. The objective of this paper are to propose a methodology to identify and define the technical competencies needed for a correct work performance, as well as to contrast its usefulness in detecting training needs for AGE workers. The methodology uses both focus groups for the making of profiles in the area of people management and questionnaires to detect learning needs. Application process of the functional analysis carried out and the results obtained are described. Specifically, the model of technical competencies in the area of people management for managerial, technical and support roles, and the training needs study results carried out in the area. Implications of the process are discussed, and improvement suggestions for the detection of training needs and training planning within the AGE are formulated.

KEYWORDS

Technical competencies; competency models; training needs; human resources; functional analysis.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. OBJETIVOS. 3. METODOLOGÍA. 3.1. PROCEDIMIENTO. 3.2. INSTRUMENTOS. 3.3. MUESTRA. 4. RESULTADOS. 4.1. MAPA DE COMPETENCIAS TÉCNICAS. 4.2. NECESIDADES DE FORMACIÓN. 5. CONCLUSIONES DISCUSIÓN Y SUGERENCIAS DE MEJORA. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las principales contribuciones que ha realizado la gestión de los recursos humanos contemporánea ha sido sensibilizar a las organizaciones acerca del importante rol que juegan las personas en cuanto al logro de sus objetivos estratégicos, ya no sólo en términos de eficacia y eficiencia, sino también en el necesario equilibrio que debe existir entre las necesidades de la propia organización y las necesidades de sus trabajadores.

El auge de los modelos por competencias puede explicarse en buena parte por el contexto en el que surgen. Actualmente, tanto las personas como las organizaciones, se encuentran ante un escenario caracterizado por un rápido ritmo de cambio en los requerimientos del trabajo, exigiendo un movimiento continuo, que posibilite superar los desafíos inherentes a unas condiciones de empleo adversas y volátiles (Feltovich, Spiro y Coulson, 1997; Hesketh y Neal, 1999). Los modelos por competencias han tenido una gran implantación debido a que facilitan o potencian comportamientos de alto desempeño y rendimiento asociados con la estrategia organizacional, utilizando un lenguaje contingente, operativo y propio de cada realidad organizativa (Campion et al., 2011; Macchi Silva et al., 2019; Salman et al., 2020), y que además cuentan con potencial para su aplicación en la gestión sustentable de las organizaciones (Galleli et al., 2019).

En estos momentos, parece existir cierto consenso en considerar a las competencias como un conjunto de comportamientos observables directamente relacionados con un desempeño laboral óptimo (Blanco, 2007; Getha-Taylor et al., 2016; Pereda y Berrocal, 2011; Ramírez-Díaz, 2020). De hecho, diferentes autores en la materia coinciden en que al hablar de competencias se hace alusión a aquellas características personales que subyacen o determinan los comportamientos de un individuo y que están causalmente relacionadas con un rendimiento bueno o excelente en un trabajo o rol laboral (Boyatzis, 1982; Dalziel et al., 1996; Lévy-Leboyer, 1997; Pontnuru y Sahoo, 2016; Salman et al., 2020; Spencer y Spencer, 1993).

Hogg (1993) conceptualiza la competencia como las características de una persona que conducen a la demostración de habilidades y destrezas, que resultan en un desempeño efectivo dentro de un área ocupacional. La competencia también representa la capacidad de transferir habilidades y capacidades de un área a otra. Un análisis de la definición revela que:

- Las competencias son las características de una persona.
- Las competencias conducen a la demostración de habilidades y destrezas. Por tanto, la competencia debe ser observable.
- Las competencias deben conducir a un desempeño efectivo, que debe ser significativamente mejor que el de una persona sin ellas.
- La competencia también representa la capacidad de transferir habilidades y destrezas de un área a otra. Por ello, las competencias no pueden limitarse a un solo trabajo, sino que la persona debe ser capaz de llevarlas consigo.

En suma, se puede decir en términos semánticos que la competencia es, al mismo tiempo, un concepto relacionado con el trabajo (las tareas en las que una persona debe ser competente) y un concepto relacionado con la persona, que se expresa en un conjunto de comportamientos observables que conducen a un desempeño sobresaliente.

En una reciente revisión del estado del arte acerca de los modelos de competencias, Megahed (2018) identifica cinco grandes paradigmas de investigación: conductuales, comerciales, funcionales, educativos y situacionales.

En la noción de competencia técnica o profesional, objeto del presente estudio, adquieren especial protagonismo los enfoques funcionalista y educativo. El funcionalista describe un trabajo a partir de las funciones principales que llevan a los propósitos u objetivos que se deben conseguir, los elementos de competencia implicados y los criterios mínimos de ejecución, centrándose en los resultados reales del trabajo (Jackson, 2009), que permitan la certificación de la cualificación. El paradigma educativo define las competencias técnicas sobre la base del análisis funcional del rol, como las declaraciones de comportamiento y actitud (excluyendo los rasgos o creencias de personalidad) que se requieren para el desempeño del rol en el trabajo, y que generalmente se evalúan según el estándar comúnmente aceptado (Albino, 2018; Markus et al., 2005); a su vez, también se enfatizan tanto las especificidades de las tareas realizadas, la organización de las personas que las deben desempeñar (Gorriti y López, 2010), y las normas de competencia derivadas del análisis de las tareas laborales (Basoredo, 2008).

Las competencias técnicas son aquellas descripciones de lo que las personas tienen que saber (conocimientos) y saber hacer (habilidades) para desempeñar sus funciones de manera efectiva según los estándares y niveles de calidad establecidos por la organización. A su vez, las competencias técnicas pueden ser divididas en: a) específicas: son específicas de determinadas funciones laborales, trabajos o roles; b) transversales: son aquellas relevantes a distintas funciones laborales dentro de un área funcional, e incluso la organización.

Para la identificación y definición de las competencias técnicas adquiere un protagonismo especial el proceso de análisis funcional, una metodología desarrollada originalmente por Mansfield y Mitchell (1996) y Fine (1988), que se enfoca en los resultados del desempeño laboral para identificar el objetivo principal de la organización, área funcional o trabajo, dependiendo del nivel al que se esté trabajando, y a partir de él llegar a identificar la competencia. La característica principal de este modelo es que, además de centrarse en los resultados, identifica y describe de forma concreta las funciones claves y los fundamentos de la actividad laboral, lo cual permite la transferencia de las funciones hacia realidades laborales semejantes.

El enfoque funcional ha sido y es muy utilizado para facilitar el desarrollo de estándares ocupacionales nacionales, que se presentan en forma de un «mapa funcional», entendiendo como, «la representación gráfica del conjunto estructurado de las funciones laborales que se requieren para alcanzar los resultados previstos en una función global denominada propósito principal» (CONOCER, s. f., p. 3).

En términos de la importancia de las competencias técnicas, se puede observar la necesidad de desplegar estrategias similares para la capacitación y formación permanente del personal en aquellas competencias que son específicas de unas áreas o ámbitos determinados. En este sentido, se intenta identificar y sistematizar aquellas competencias que suponen especialización (esto es, las competencias técnicas) que contienen un conjunto de conocimientos y habilidades que caracterizan la formación requerida y adquirida para desarrollar de forma excelente unas funciones determinadas en un área específica (Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015).

En el ámbito de la formación los catálogos detallados de contenidos nivelados de las distintas competencias técnicas posibilitan el diseño de nuevas acciones formativas, basadas en una mejor identificación de las necesidades, en un mejor enfoque de la programación de las acciones formativas y con alto grado de consistencia entre los contenidos, métodos y medios didácticos. Asimismo, puede constituir el sustento del diseño de itinerarios formativos que supongan un salto cualitativo en la adaptación de la formación a las necesidades y en una mayor y mejor transferencia de los aprendizajes al desempeño en un puesto de trabajo (Instituto Andaluz de Administración Pública, 2015).

Para identificar las competencias técnicas existen al menos tres tipos de métodos que se pueden utilizar: el análisis funcional, el análisis ocupacional y el análisis constructivista. Dado el propósito del presente estudio, se desarrolla de forma más específica el análisis funcional, explicando de forma sintética las otras dos metodologías.

El análisis ocupacional es el proceso de recolección, ordenamiento y valoración de la información relativa a las ocupaciones, tanto en lo que se refiere a características del trabajo realizado, como a requerimientos que estas plantean al trabajador para un desempeño satisfactorio (Pujol, 1980). Uno de los métodos más destacados es el llamado método DACUM (DesignACurricULUM), que es una metodología de análisis cualitativo del trabajo que sigue la lógica del análisis ocupacional de tareas. Fue desarrollada con el fin de recolectar información sobre los requerimientos para el desempeño de trabajos específicos (Mertens, 1997). Por otra parte, el análisis constructivista, desarrollado fundamentalmente en Francia (Le Boterf, 2001; Lévy-Leboyer, 1997), pone el énfasis en la aportación de todos los trabajadores de la organización al proceso de construcción de la competencia, y no sólo del contenido de las funciones que se desarrollan, o de aquellos trabajadores más aptos. Las competencias se construyen como resultado de los procesos de aprendizaje, que se desarrollan entre todos los trabajadores, a partir del análisis de los problemas existentes en el contexto laboral (Mertens, 1997).

El análisis funcional toma como referente teórico los postulados de la escuela funcionalista de Sociología, y tiene sus orígenes en los esfuerzos de la administración del Reino Unido por adaptar los sistemas de formación y capacitación profesional a las necesidades del mercado laboral. Dentro de este enfoque, las organizaciones son entendidas como sistemas sociales abiertos en constante interacción con su entorno, pues su funcionamiento depende de sus relaciones con el mercado, la tecnología, las relaciones institucionales, y los fenómenos socioculturales, al mismo tiempo que la organización como sistema integra diferentes subsistemas interrelacionados funcionalmente (Mertens, 1997). Este enfoque define el concepto de competencia como un conjunto de conocimientos y cualidades profesionales necesarias para que el trabajador pueda desarrollar un conjunto de funciones y tareas que integran su trabajo u ocupación.

El análisis funcional es la herramienta principal utilizada para definir la naturaleza de un sector ocupacional y las funciones desempeñadas dentro de él. Este es un proceso esencial para definir la competencia laboral y establecer límites entre las diferentes ocupaciones. Un mapa funcional detallado nos permite establecer la contribución única de cada área ocupacional, lo que la hace diferente de todas las demás y, por tanto, su delimitación. Esto es esencial para garantizar que se identifiquen todas las funciones primarias (principales) y secundarias, que la relación entre ellas esté claramente establecida y se entienda la contribución directa que hacen al propósito global de la organización. Sin un mapa funcional no se puede decir dónde termina un área funcional y dónde comienza otra. El mapa funcional también permite, después de un proceso adecuadamente detallado de descifrar las funciones (conocido técnicamente como «desagregación»), llegar a un nivel de desglose que permite definir la competencia técnica de los trabajos y roles.

El análisis funcional no se refiere simplemente a los resultados en forma cuantificable, sino que se ocupa de los resultados más amplios que deben tener los ocupantes de los roles, abordando procesos como el desarrollo del personal, la retroalimentación y el seguimiento del desempeño, así como de las tareas.

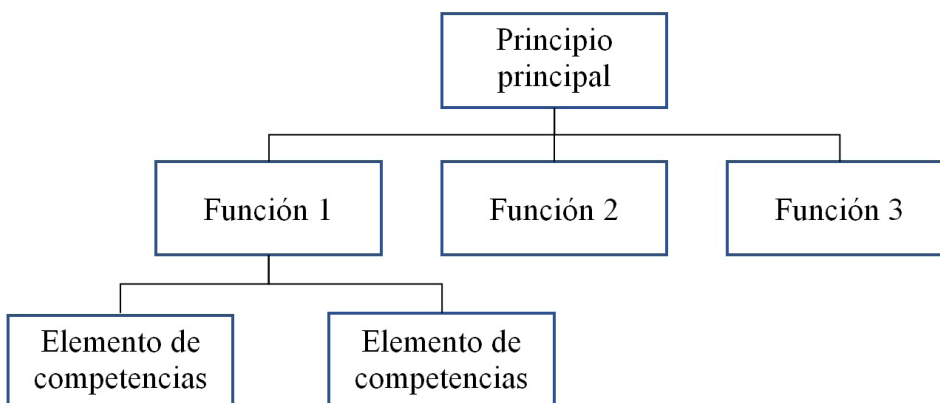
Este enfoque permite acercarnos a las competencias técnicas de una función productiva, ya sea a nivel de sector de actividad, organización, área funcional o trabajo (CONOCER, 1998; Fletcher, 1997).

El proceso de trabajo comienza estableciendo el objetivo o propósito principal de una función productiva, organización, área funcional o trabajo. En este estudio, área funcional y roles. Y con la ayuda de trabajadores expertos que conozcan bien el área en el que desempeñan su rol, mediante un proceso de trabajo sistemático, se construye el mapa funcional de ésta.

Para llevarse a cabo un análisis funcional deben respetarse tres principios (ChileValora y OIT, 2012):

1. *De lo general a lo particular*: una vez que se ha establecido el propósito clave (función principal) puede avanzarse en la especificación. El proceso se desarrolla hasta que se llega al nivel en el que los resultados necesarios para alcanzar la función precedente sean realizables por un trabajador. De esta forma se está dibujando un árbol de jerarquías que llega en su extremo más básico a las unidades y elementos de competencia. El resultado del análisis funcional se representa en un mapa funcional (ver Figura 1).

FIGURA 1. REPRESENTACIÓN ESTRUCTURAL DE UN MAPA FUNCIONAL



Fuente: Adaptado a partir de ChileValora y OIT (2012).

El número de niveles de desagregación dependerá del nivel de generalidad del que parta el análisis; es decir, viene condicionado por si su propósito es clarificar la función productiva de un sector de actividad, ocupación, empresa, área funcional o trabajo.

2. *Funciones discretas*: las funciones deben describirse de manera que permitan identificar de una manera comprensible y completa una acción de trabajo y un resultado que se debe alcanzar. Cada función debe poder ser identificada por su importancia, independientemente del contexto técnico. Por ejemplo, la función atender al usuario, puede describir el trabajo de un administrativo, de un recepcionista, entre otros.

3. *La importancia de la redacción*: la redacción debe seguir ciertas reglas que permitan mantener una estructura uniforme con el fin de conocer qué se hace, su lugar en la jerarquía y que se identifiquen con claridad los resultados.

Para los objetivos de este proyecto se utiliza el análisis funcional como metodología, ya que se consideró lo más adecuado, debido a que su empleo permite determinar las competencias técnicas a través de la identificación y ordenamiento de las funciones productivas, describiendo de manera precisa un área funcional desde su propósito principal hasta las contribuciones individuales requeridas para su cumplimiento (CONOCER, 1998).

Las unidades de competencia son similares a los grandes bloques de actividad del rol, mientras que los elementos de las competencias describen las actividades y comportamientos esperados de la persona que desempeña el trabajo, en otras palabras, lo que las personas deben poder hacer, contribuyendo así a la definición de estándares ocupacionales (Carroll y Boutall, 2011; Kopnov et al., 2018).

Como tal, cada unidad de competencia contiene un propósito del trabajo, o sea declaraciones completas de las competencias que incluye. Son la base para la certificación, a través de la evaluación, y el diseño curricular, a través de la formación.

Los elementos de una competencia forman las unidades de dicha competencia y determinan un resultado que el trabajador podrá obtener en el desempeño de una actividad laboral determinada.

Los resultados a obtener incluyen un criterio de calidad en el desempeño, que da cuenta del tipo de logro que se debe obtener y sus características, y permite evaluar la presencia de la propia competencia en un contexto físico (materiales, etc.) y organizativo (contexto, ambiente, etc.) determinado.

Asimismo, con relación a dicho contexto, se especifican las situaciones y circunstancias en las que se desarrolla el elemento de la competencia y en las que debe obtenerse la evidencia de desempeño descrita, lo que también facilita su evaluación.

Las evidencias del desempeño especifican los resultados (productos, entregables, etc.), esenciales a verificar para contrastar cada elemento de la competencia y facilitar su evaluación. Los resultados pueden obtenerse por observación, ser evidencias o informaciones proporcionadas directamente por el trabajador, o referidas por aquellos a quienes afecta la competencia.

Cabe destacar que muchos estados han apostado por el análisis funcional como la herramienta principal para determinar la esencia del trabajo en los sectores ocupacionales, así como las funciones que se realizan dentro de él. El proceso permite determinar el conocimiento y las habilidades laborales y establecer límites entre las diferentes profesiones, trabajos o roles. De este modo, los mapas funcionales se convierten en un vínculo entre los estándares profesionales y los programas de formación específicos (Carroll y Boutall, 2011).

En este artículo se recoge parte de los resultados obtenidos en el proyecto “Elaboración de modelos de competencias técnicas en la Administración General del Estado” financiado por el INAP, referidos al área funcional de gestión de personas.

2. OBJETIVOS

El objetivo general del presente estudio es proponer una metodología que permita identificar y definir las competencias técnicas o profesionales necesarias para un correcto desempeño de los trabajos en los que es necesaria su aplicación, así como contrastar su utilidad en la detección de necesidades formativas de los ocupantes de los trabajos.

A partir de este objetivo general, se definieron los siguientes objetivos específicos:

- Elaborar el modelo de competencias técnicas del área de gestión de personas.
- Determinar las competencias técnicas para los roles de directivo, técnico y de apoyo del área.
- Contrastar la utilidad de los perfiles elaborados de los tres roles en la detección de las necesidades de aprendizaje de los ocupantes del área de gestión de personas.

3. METODOLOGÍA

La metodología para la elaboración de los perfiles de competencias técnicas se basa en la aplicación del análisis funcional y utiliza técnicas de carácter cualitativo, con la realización de grupos focales.

El análisis de necesidades de formación se basa en el cuestionario y el análisis de los resultados del mismo a través de técnicas cuantitativas.

3.1. Procedimiento

Para alcanzar los objetivos definidos, se siguieron las siguientes fases de trabajo:

1. Recogida y análisis de información

En primer lugar, se procedió a la recogida y análisis de información procedente de fuentes documentales internas a la AGE relacionadas con los objetivos, estructuras y actividades del área de gestión de personas, y distintos modelos de competencias procedentes de organizaciones privadas y públicas a nivel nacional e internacional.

En segundo lugar, se realizaron *focus group con expertos*, del área. El equipo de trabajo comenzaba la reunión explicando a los participantes que el objetivo general del estudio era recoger información que permitiría elaborar el modelo de competencias técnicas del área funcional y, de forma específica, elaborar el mapa funcional del área y determinar los conocimientos técnicos requeridos para el óptimo desempeño de las funciones incluidas en el rol. También se informaba que los resultados del estudio tendrían como aplicación práctica facilitar la detección de necesidades formativas, la elaboración del plan de formación adaptado a las necesidades de los trabajadores y, por consiguiente, mejorar la calidad de los procesos formativos. Asimismo, se informaba que los resultados podrían ser empleados en otros procesos de gestión de personas como la selección y el desarrollo de carreras.

En cada uno de los grupos, se comenzaba pidiendo a los participantes que definieran el propósito principal del área; es decir, que explicaran para qué existe el área dentro de la AGE. Se recogían las aportaciones y se analizaban grupalmente hasta que se llegaba a un acuerdo consensuado del mismo.

A continuación, se explicaba el concepto de función dentro del análisis funcional y sus características y se solicitaba a los participantes que respondieran a la pregunta ¿qué hay que hacer para lograr el propósito principal del área desde el rol desempeñado?, y se indicaba que no se trataba de describir las tareas de un puesto de trabajo, sino de establecer las actividades que se desarrollan en el contexto del ámbito del rol en el que se llevan a cabo; esto es, desde el rol de directivo, técnico y/o apoyo.

Una vez establecidas las funciones principales se procedió a determinar los elementos de las competencias que deberían incluirse en cada una de las funciones principales. Se explicó qué eran los elementos de las competencias y los criterios que se debían utilizar para facilitar su estructuración (proceso secuencial, procesos o métodos, productos o resultados...). En esta fase, debido a la complejidad por la diversidad de funciones principales se formaron subgrupos en función de la experticia de los participantes en cada una de ellas. Para facilitar la tarea de los expertos, se les formulaba la pregunta, ¿qué comportamientos debe llevar a cabo un trabajador para realizar las actividades de su trabajo? Una vez recogidas las informaciones de los subgrupos, se procedió a poner en común la información con el objetivo de completar, matizar las informaciones, etc. Las respuestas permitirían elaborar los perfiles de competencias, formados por los comportamientos observables necesarios para desempeñar adecuadamente el trabajo. En la medida en que los comportamientos no los lleve a cabo adecuadamente se puede intervenir, a través de acciones de aprendizaje, por ejemplo.

Finalmente, se solicitaba a los participantes de focus group que indicaran los conocimientos específicos, los conocimientos sobre normativa y los referidos a las aplicaciones informáticas que se deben poseer para poder desarrollar de forma adecuada los elementos de las competencias de cada función principal.

A partir de este análisis de las respuestas proporcionadas por los distintos grupos focales, se elaboró el primer borrador de mapa funcional para cada uno de los niveles o roles incluidos en el estudio, que sería el punto de partida para las siguientes fases.

2. Elaboración de los modelos de competencias a través de la información recogida

En esta fase, en primer lugar, se envió vía correo electrónico a responsables del área de gestión de personas el borrador del mapa funcional y el listado de conocimientos (específicos, sobre normativa y de aplicaciones informáticas) elaborado por el equipo técnico en la fase previa, para su revisión y análisis individual, con el fin de realizar aportaciones de mejora. Posteriormente, se desarrolló otro *focus group* con responsables del área el cual estaba formado por expertos elegidos en función de su experticia en el área funcional, no en el desempeño de un rol determinado, ya que lo que se buscaba eran expertos con una visión global del área. Dichos expertos analizaron las propuestas y recomendaciones de los distintos miembros para llegar a un acuerdo consensuado del propósito principal, las funciones, elementos de las competencias y conocimientos.

3. Detección de necesidades de aprendizaje

El análisis de necesidades de formación se llevó a cabo a través de la aplicación de un cuestionario. Se envió un correo electrónico a los responsables de área de Recursos Humanos y se les pedía que lo cumplimentaran y lo compartieran con sus colaboradores para que también lo hicieran. El correo incluía un enlace a un formulario Google Forms que informaba sobre el estudio que la Universidad Complutense de Madrid (UCM) e INAP estaban realizando sobre las actividades en cada una de las áreas. Se informaba sobre el objetivo de la encuesta (facilitar la definición de las competencias técnicas de la Unidad y detectar posibles necesidades de aprendizaje), así como de la utilidad de los datos recogidos (elaborar el catálogo de competencias técnicas del área y facilitar que el INAP pueda elaborar su oferta de acciones formativas y desarrollo, teniendo en cuenta las necesidades detectadas por los propios ocupantes de los trabajos). Además, se informaba de la confidencialidad de los datos recogidos, así como del cumplimiento de la ley de protección de datos personales.

Los datos volcaban a una base de datos para su posterior análisis.

3.2. Instrumentos

En cuanto a la estructura de cada grupo focal se abordaron los siguientes aspectos: presentación y objetivos del grupo, descripción del propósito principal del área de gestión de personas, extracción de las funciones principales a realizar para conseguir el propósito, determinación de las actividades y comportamientos para cada función principal, y definición de los conocimientos específicos necesarios para el desempeño eficaz del rol.

El cuestionario creado para analizar las necesidades de aprendizaje de cada rol dentro del área de gestión de personas recogía los siguientes aspectos:

- Datos descriptivos: en esta parte se realizaban preguntas relacionadas con el sexo, edad, nivel educativo, años de antigüedad en el puesto de trabajo, si tenía personas que dependieran jerárquicamente y el nivel dentro del AGE. También debían elegir, en función de las actividades que realizan en su trabajo, su rol, directivo, técnico o de apoyo.
- Áreas de actividad. Se presentaban las funciones principales (competencias técnicas) obtenidas del análisis funcional realizado en las primeras fases del proyecto, para que la persona señalara aquella/s en la/s que desempeña/n su trabajo en la actualidad.
- Actividades incluidas en cada función principal. Para cada una de las competencias técnicas, se listaban las actividades obtenidas en el análisis funcional para cada uno de los tres roles (directivo, técnico y de apoyo). Se solicitaba a cada participante que indicara, en una escala de 7 puntos, en qué medida consideraba que la formación podría serle útil para mejorar el dominio en dichas actividades (1 indicaba nada útil y 7 muy útil). En el caso de que no llevara a cabo la actividad en su trabajo, debía indicar la opción 0 «no es necesario para mi trabajo».
- Conocimientos. En este bloque los sujetos debían responder para cada uno de los conocimientos incluidos, en qué medida consideraba que necesitaría aprender más de la temática, en una escala tipo Likert de 5 grados (1 indicaba que no le sería nada útil aprender más y 5 que le resultaría muy útil). En el caso de que el ocupante del rol consideraba que el conocimiento no era necesario para su trabajo, debía seleccionar el grado «0». Los conocimientos se estructuraron en tres bloques: conocimientos específicos, conocimientos sobre normativa, y conocimientos sobre aplicaciones informáticas.
- Competencias genéricas. En esta última parte, se solicitaba a los sujetos que señalaran aquellas competencias que consideraban que les sería más útil desarrollar para lograr un mejor desempeño en su trabajo. El formulario recogía todas las competencias genéricas incluidas en el catálogo de competencias de la AGE, sin diferenciar en función del nivel del puesto que desempeñan las personas de la muestra o si éstas tienen personas a su cargo o no. Para las competencias señaladas, en una escala tipo Likert de 5 grados, debían indicar en qué medida consideraban que les resultaría útil desarrollar la competencia (1 indicaba que les sería poco útil desarrollar la competencia y 5 que les resultaría muy útil desarrollarla más).

3.3. Muestra

En un primer momento se realizaron tres grupos focales, cada uno de ellos formados entre 9 y 12 personas expertas en el área funcional de gestión de personas, un grupo para directivos, otro para técnicos y otro para personal de apoyo.

En una fase posterior se realizó otro grupo focal formado por 5 expertos que validarían la información elaborada a partir del análisis de las informaciones recogida a través de las fuentes documentales y los grupos focales de expertos en cada uno de los tres roles.

La muestra que cumplimentó el cuestionario estaba formada por 145, 20 de ellas directivos (13,8%), 70 técnicos (48,28%) y 55 de apoyo (37,93%). El 41,38% eran hombres y el 58,62% mujeres. El promedio de edad de la muestra es de 50 años.

Las 145 personas pertenecían a 14 ministerios distintos de la AGE, lo que otorga heterogeneidad al estudio. El 78,6% tienen estudios universitarios y la media de años de antigüedad en el trabajo actual en todos los roles es superior a los 5 años (rol de apoyo: 9,7 años; técnico: 8,1; y directivo: 5,1).

De las 145 personas que han cumplimentado la encuesta, el 50% indica que tiene personas a su cargo. El rol con mayor proporción corresponde al directivo (95%), seguido del técnico (68,57%).

Con respecto al nivel dentro de la Administración General del Estado, los mayores niveles pertenecen al rol de directivo (entre el 28 y el 30 todos ellos), seguido por técnico y apoyo.

Las competencias del área de gestión de personas en las que desempeñan su trabajo las personas que han cumplimentado la encuesta, en función de su rol, se recogen en la Tabla 1. Como puede observarse, hay personas que realizan actividades en más de una competencia técnica.

TABLA 1. NÚMERO DE PERSONAS POR ROLES QUE DESPEÑAN ACTIVIDADES DENTRO DE LAS DISTINTAS COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL ÁREA DE GESTIÓN DE PERSONAS

Competencias técnicas	Directivo	Técnico	Apoyo	Total
Planificación de RRHH	13	18	12	43
Selección y Provisión de Puestos	11	22	18	51
Evaluación de Desempeño	0	2	3	5
Formación y Desarrollo de Personas	10	4	4	8
Gestión y Administración de Personal	13	11	43	54
Relaciones Laborales	9	3	3	6
Prevención de Riesgos Laborales	0	1	2	3

Fuente: Elaboración propia.

4. RESULTADOS

En este apartado, en primer lugar, se presenta el mapa de competencias técnicas del área de gestión de personas y los perfiles de competencias de los tres roles y, en un segundo lugar, las necesidades formativas detectadas.

4.1. Mapa de competencias técnicas

En función de las informaciones recogidas y analizadas a lo largo del estudio se definió el principio principal o misión del área de gestión de personas, así como 7 competencias técnicas (ver Tabla 2).

TABLA 2. PRINCIPIO GENERAL Y COMPETENCIAS TÉCNICAS DEL ÁREA DE GESTIÓN DE PERSONAS

Principio principal	Competencias técnicas
Planificar, organizar y gestionar los RRHH con el fin de asegurar que la organización cuenta con las personas adecuadas para el desarrollo sus funciones de acuerdo a la planificación estratégica de la organización, al marco jurídico aplicable a la gestión de Recursos Humanos (RRHH), los recursos económicos disponibles y los cambios del entorno.	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación de RRHH. • Selección y Provisión de Puestos. • Evaluación de Desempeño. • Formación y Desarrollo de Personas. • Gestión y Administración de Personal. • Relaciones Laborales. • Prevención de Riesgos Laborales.

Fuente: Elaboración propia.

A modo de ejemplo, se presentan los resultados de la competencia formación y desarrollo de personas, y se hace para los roles directivo (Tabla 3), técnico (Tabla 4) y apoyo (Tabla 5). El objetivo de la competencia formación y desarrollo es «impulsar y desarrollar la formación y el aprendizaje continuo de los empleados públicos con el fin de asegurar un desempeño eficaz, eficiente y seguro del trabajo, así como su motivación y satisfacción, de acuerdo con los objetivos y necesidades de la organización».

TABLA 3. ACTIVIDADES Y CONOCIMIENTOS REQUERIDOS EN EL ROL DIRECTIVO

Conocimientos	Actividades y comportamientos
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos específicos: <ul style="list-style-type: none"> – Elaboración de itinerarios y modelos de desarrollo profesional. – Procesos e instrumentos de detección de necesidades formativas: inmediatas y estratégicas. – La elaboración de planes de formación anuales y estratégicos. – Formación y desarrollo de personas: didáctica, modalidades, metodologías, evaluación... – Indicadores de calidad de la formación. – Marketing interno de formación. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Coordinar y supervisar el proceso de análisis de necesidades de formación, determinando los métodos y fuentes de información más adecuados. b) Anticipar posibles necesidades formativas (novedades normativas, de procedimiento, tecnológicas, prioridades organizativas, cambios en el entorno, etc.) que puedan afectar al desempeño del puesto de trabajo. c) Priorizar las necesidades formativas inmediatas y estratégicas, en función de la importancia y de la urgencia de las necesidades de las Unidades de la AGE, de las personas y de acuerdo a criterios de eficacia y eficiencia. d) Desarrollar programas de innovación en didáctica y provisión de actividades de formación y desarrollo de personas. e) Diseñar el plan de formación y supervisar su elaboración en función de las necesidades formativas detectadas y de acuerdo con criterios de calidad. f) Definir las estrategias de difusión y comunicación del plan de formación. g) Impulsar, coordinar y supervisar la implantación del plan de formación. h) Establecer los criterios de selección de los participantes y del profesorado en las acciones formativas. i) Analizar y valorar los resultados del plan de formación y de las actividades formativas desarrolladas con el fin de detectar necesidades no cubiertas y optimizar futuras acciones. j) Definir los criterios / indicadores de evaluación del impacto del plan de formación y las acciones formativas con el fin de conocer su eficacia, eficiencia y calidad para identificar y proponer mejoras. k) Comunicar los resultados y el impacto de los programas y proyectos de formación. l) Asesorar estratégicamente a la alta dirección en materia de formación y desarrollo de personas. m) Establecer y mantener las relaciones necesarias con los distintos agentes implicados en la consecución de los objetivos de la función.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 4. ACTIVIDADES Y CONOCIMIENTOS REQUERIDOS EN EL ROL DE TÉCNICO

Conocimientos	Actividades y comportamientos
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos específicos: <ul style="list-style-type: none"> – La definición de exigencias de formación de los puestos de trabajo. – El proceso y los instrumentos de detección de necesidades de formación y desarrollo: inmediatas y estratégicas. – La elaboración del plan de formación anual y estratégico. – Procedimiento de gestión de gasto y presupuestaria. – El diseño de acciones formativas y las modalidades de formación. – Indicadores de calidad de la formación. – Proceso e instrumentos de evaluación de la satisfacción y del impacto de los programas de formación y desarrollo. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Gestionar y coordinar el proceso de recogida y análisis de necesidades formativas, proporcionadas por los distintos agentes implicados (trabajadores, unidades, etc.). b) Participar en la realización del estudio económico de los programas de formación para su posterior asignación presupuestaria. c) Proponer la priorización de las necesidades formativas inmediatas y estratégicas, en función de los objetivos marcados de formación y desarrollo del personal de la organización y del estudio económico realizado. d) Elaborar las fichas de las acciones formativas. e) Elaborar el plan anual de formación, gestionar su aprobación y comunicarlo a los agentes implicados. f) Gestionar la disponibilidad de los medios necesarios para el desarrollo de las actividades formativas. g) Realizar la propuesta de selección de los participantes de las acciones formativas en función del perfil de destinatarios establecido, así como de selección de los docentes en función de los objetivos de la acción formativa y de las características de los destinatarios. h) Gestionar los bancos de recursos de aprendizaje de la unidad (material didáctico, guías docentes, actividades, etc.). [Cont...]

Conocimientos	Actividades y comportamientos
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones informáticas: <ul style="list-style-type: none"> – Aplicaciones informáticas propias: Módulo de Formación de SIGPE. – Aplicaciones informáticas de propósito general (procesador de textos, hoja de cálculo, PowerPoint...). 	<ul style="list-style-type: none"> i) Participar en el diseño e implementación de los instrumentos de evaluación de la formación (satisfacción, aprendizaje, transferencia y resultados) y en la gestión del proceso de evaluación. j) Realizar el seguimiento y evaluación continua del desarrollo de las acciones formativas y del plan de formación con el fin de detectar posibles desviaciones y facilitar la toma de decisiones. k) Elaborar y proponer los manuales de procesos y procedimientos de la función con fin de garantizar su adecuación a los criterios de calidad establecidos y la normativa vigente. l) Atender y resolver las consultas y dudas de los usuarios.

Fuente: Elaboración propia.

TABLA 5. ACTIVIDADES Y CONOCIMIENTOS REQUERIDOS EN EL ROL DE APOYO

Conocimientos	Actividades y comportamientos
<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos específicos: <ul style="list-style-type: none"> – Proceso de detección de necesidades formativas. – Proceso de elaboración de programas formativos. – Archivo. • Aplicaciones informáticas: <ul style="list-style-type: none"> – Aplicaciones informáticas propias de gestión y registro del personal. – Aplicaciones informáticas de propósito general (procesador de textos, hoja de cálculo, Acrobat...). – Aplicaciones informáticas de control económico y presupuestario. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Apoyar administrativamente al proceso de detección de necesidades formativas del personal, a través del envío y recepción de formularios. b) Apoyar en la selección de los participantes de las distintas acciones formativas y en la selección de los formadores responsables de la impartición de las acciones formativas. c) Apoyar en la logística del desarrollo de las acciones formativas: publicación de los cursos que se van a impartir, selección y localización de aulas, control de asistencia, entrega de material didáctico, recogida de encuestas de satisfacción, emisión de certificados, gestión del pago de las colaboraciones del profesorado, etc. d) Analizar los resultados de las evaluaciones de satisfacción para facilitar la toma de decisiones. e) Archivar la documentación relativa a las acciones formativas para asegurar su disponibilidad. f) Atender y resolver las consultas y dudas de los usuarios y, en caso de necesidad, transferirlas al profesional más adecuado.

Fuente: Elaboración propia.

Además de los conocimientos incluidos en cada una de las competencias técnicas, para poder desempeñar de forma adecuada el rol dentro del área de gestión de personas, se requieren una serie de conocimientos sobre normativa que son transversales a los distintos roles: EBEP, convenio único, estatuto de los trabajadores, leyes de procedimiento administrativo aplicables, normativa y reglamentos específicos de la gestión de recursos humanos, ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. y normativa de protección de datos.

4.2. Necesidades de formación

Las necesidades de aprendizaje detectadas a través del cuestionario elaborado están referidas a las actividades asociadas a cada competencia técnica, los conocimientos del área funcional y las competencias genéricas.

Para analizar las necesidades de formación relacionadas con las actividades a realizar en cada rol y competencia técnica, se ordenaron en función del grado de utilidad que han considerado los ocupantes de los roles que tendría para ellos recibir formación. Se han considerado necesidades formativas prioritarias, aquellas actividades que han recibido puntuaciones medias superiores a los 6 puntos sobre un máximo de 7, necesidades secundarias las que han obtenido puntuaciones medias entre 4 y 6 puntos, y se ha considerado que no se requiere formación, en aquellas cuyas puntuaciones medias han sido inferiores a los 4 puntos.

Para el cálculo de la media y la desviación típica del grado de utilidad de la formación para mejorar el desempeño de las actividades, no se ha tenido en cuenta el «0», cuyo significado es que el participante consi-

dera que la actividad «no es necesaria para su trabajo». El anclaje de «no es necesaria para su trabajo» (NN), permite conocer la pertinencia de incluir o no la actividad dentro de competencia para los distintos roles y; por tanto, la contrastación del modelo elaborado. En el caso de que el número de veces en el que una actividad sea considerada que *no necesaria*, sea elevado, nos estaría indicando que no es relevante en el rol en la actualidad.

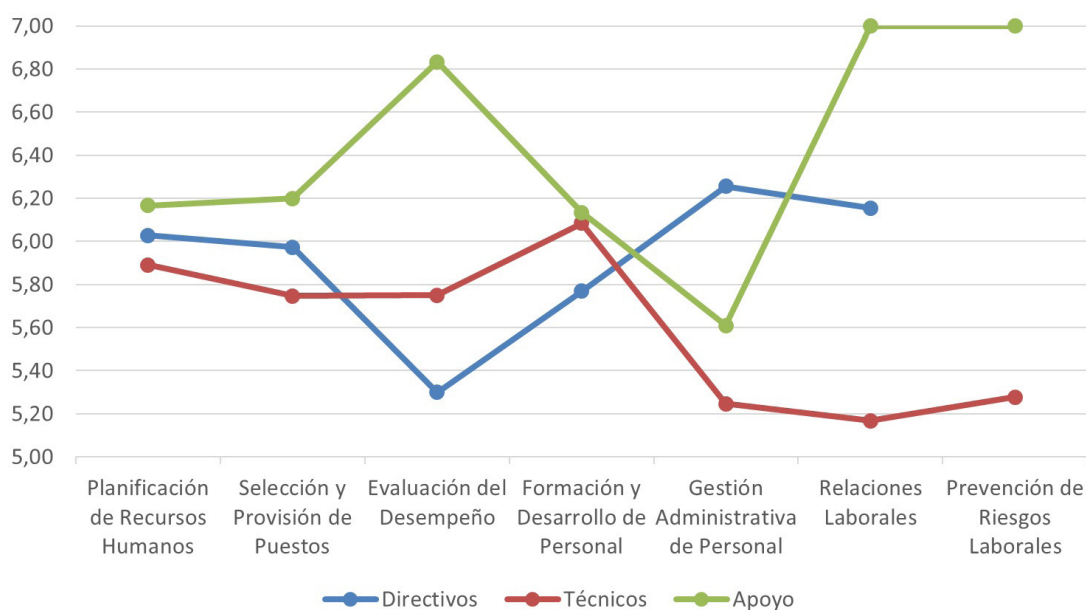
A modo de ejemplo, se presentan los resultados obtenidos en la competencia Formación y Desarrollo de personas para el rol de directivos. Cuatro de las 13 actividades (Tabla 6) aparecen como prioritarias de cara a su inclusión en la planificación de acciones de formación y desarrollo, y las otras nueve como necesidades secundarias.

TABLA 6. UTILIDAD DE LA FORMACIÓN PARA INCREMENTAR EL DOMINIO DE LAS ACTIVIDADES DE FORMACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAS

Actividades	M	DT	n	NN
Desarrollar programas de innovación en didáctica y provisión de actividades de formación y desarrollo de personas.	6,50	0,67	10	0
Diseñar el plan de formación y supervisar su elaboración en función de las necesidades formativas detectadas y de acuerdo con criterios de calidad.	6,30	0,90	10	0
Asesorar estratégicamente a la alta dirección en materia de formación y desarrollo de personas.	6,30	0,78	10	0
Establecer y mantener las relaciones necesarias con los distintos agentes implicados en la consecución de los objetivos de la función.	6,30	0,64	10	0
Definir los criterios / indicadores de evaluación del impacto del plan de formación y las acciones formativas con el fin de conocer su eficacia, eficiencia y calidad para identificar y proponer mejoras.	5,90	1,45	10	0
Impulsar, coordinar y supervisar la implantación del plan de formación.	5,70	1,42	10	0
Anticipar posibles necesidades formativas (novedades normativas, de procedimiento, tecnológicas, prioridades organizativas, cambios en el entorno, etc.) que puedan afectar al desempeño del puesto de trabajo.	5,60	1,20	10	0
Priorizar las necesidades formativas inmediatas y estratégicas, en función de la importancia y de la urgencia de las necesidades de las Unidades de la AGE, de las personas y de acuerdo a criterios de eficacia y eficiencia.	5,50	1,20	10	0
Establecer los criterios de selección de los participantes y del profesorado en las acciones formativas.	5,50	1,69	10	0
Coordinar y supervisar el proceso de análisis de necesidades de formación, determinando los métodos y fuentes de información más adecuados.	5,40	1,69	10	0
Analizar y valorar los resultados del plan de formación y de las actividades formativas desarrolladas con el fin de detectar necesidades no cubiertas y optimizar futuras acciones.	5,40	1,50	10	0
Definir las estrategias de difusión y comunicación del plan de formación.	5,30	1,27	10	0
Comunicar los resultados y el impacto de los programas y proyectos de formación.	5,30	1,49	10	0

Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 2 se comparan los roles de directivo, técnico y apoyo, para analizar de forma global las necesidades formativas en cada una de las siete competencias técnicas definidas. Todas las medias están por encima de 5 puntos sobre 7, lo que indicaría que las personas de la muestra, consideran que recibir formación sobre las actividades de cada una de las competencias les resultaría útil. El rol de apoyo, de forma global, considera más útil recibir formación en todas las competencias, excepto en gestión administrativa de personal, que es precisamente el área donde más personas llevan a cabo sus actividades.

FIGURA 2. MEDIA DE NECESIDADES DE FORMACIÓN POR COMPETENCIA TÉCNICA Y ROL

Fuente: Elaboración propia.

De la misma forma explicada para las actividades se han elaborado las tablas de resultados relativas a los conocimientos (específicos, sobre normativa y aplicaciones informáticas). Si bien, en este caso, debido a que la escala utilizada es de 5 niveles, se ha considerado un conocimiento como necesidad de formación prioritaria cuando la puntuación media ha sido mayor a los 4 puntos, necesidad secundaria entre 3 y 4 puntos, y que no se requiere formación, cuando la puntuación media ha sido inferior a los 3 puntos. Los directivos que han contestado la encuesta, consideran que hay 5 conocimientos específicos sobre los que deberían aprender más (Tabla 7) mientras que 12 serían necesidades secundarias. El conocimiento relacionado con la gestión de personas en las Administraciones Públicas ha sido señalado en todos los casos como no necesario. La última columna refleja la frecuencia de casos en los cuales no es necesario el conocimiento específico, frecuencia que en algunos casos alcanza el 50% de los casos.

En este punto, es importante resaltar que en la encuesta se presentaban de forma conjunta todos los conocimientos que se requieren para el desempeño adecuado de todas las competencias técnicas, debido a que hacerlo de otra forma implicaba la cumplimentación de un formulario muy largo y que además muchos de estos conocimientos serían repetitivos, ya que son comunes a varias competencias, sobre todos los referidos a normativas y aplicaciones informáticas. Teniendo en cuenta la diversidad de competencias del área y que los trabajadores pueden desempeñar sus actividades en una o más competencias, es lógico que se produzcan los resultados encontrados.

TABLA 7. CONOCIMIENTOS ESPECÍFICOS Y NECESIDADES DE APRENDIZAJE: DIRECTIVOS

Conocimientos específicos	M	DT	n	NN
Planificación estratégica y operativa en la Administración pública	4,67	0,70	15	5
Diseño de procesos y técnicas de selección de personas	4,43	1,05	14	6
Negociación colectiva	4,23	0,80	13	7
Evaluación de los resultados de las actuaciones de la gestión de recursos humanos	4,21	0,67	14	6
Formación y desarrollo de personas: didáctica, modalidades, metodologías, evaluación...	4,07	0,80	14	6

[Cont...]

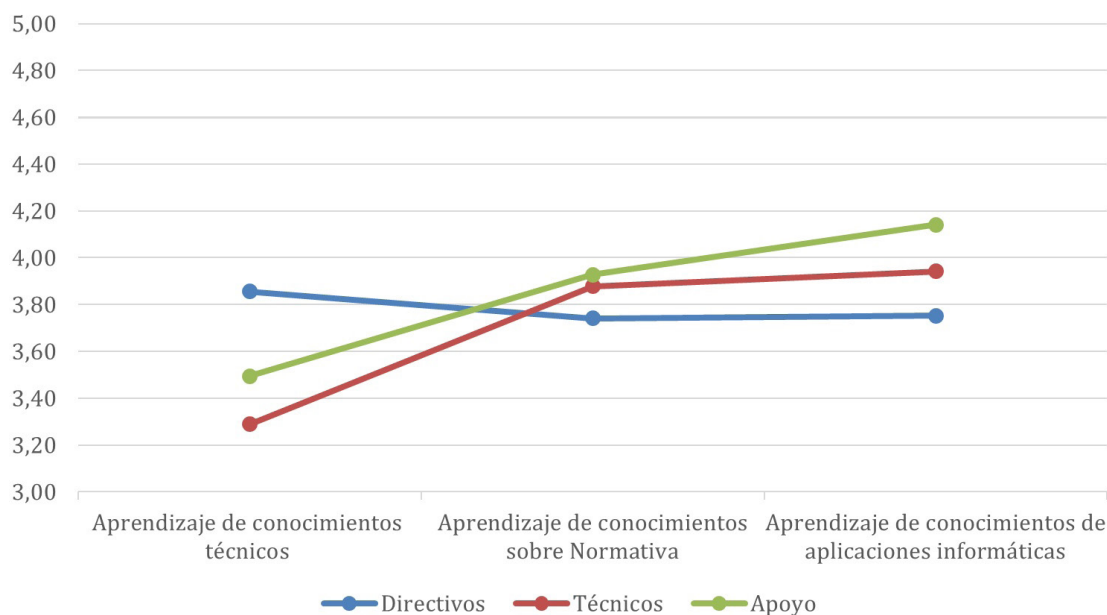
Conocimientos específicos	M	DT	n	NN
Elaboración del cuadro de mando de recursos humanos	4,00	1,13	14	6
Los sistemas de retribución fija y variable	4,00	1,30	13	7
Elaboración de itinerarios y modelos de desarrollo profesional	3,93	1,06	15	5
Procesos e instrumentos de detección de necesidades de formación y desarrollo	3,86	1,36	14	6
La elaboración del plan de formación anual y estratégico	3,85	1,17	13	7
Gestión de la RPT	3,79	1,52	14	6
Indicadores de calidad de la formación	3,77	0,97	13	7
Buenas prácticas en evaluación del desempeño	3,57	0,90	14	6
Marketing interno de la formación	3,57	1,05	14	6
Sistemas de reconocimiento del personal	3,50	1,24	14	6
El plan de prevención de riesgos laborales	3,10	0,83	10	10
Sistema de gestión de Prevención de Riesgos Laborales para la AGE	3,00	0,77	10	10
La gestión de personas en la Administración pública	0,00	0,00	0	0

Fuente: Elaboración propia.

También se analizó, de forma global, la necesidad percibida por parte de los tres roles, de incrementar sus conocimientos (específicos, normativas y aplicaciones informáticas) (Figura 3). Todas las medias están por encima de 3 puntos sobre un máximo de 5.

La mayor necesidad de formación en conocimientos específicos la tiene la muestra correspondiente al rol de directivos, con respecto a conocimientos sobre normativa y aplicaciones informáticas el rol de apoyo, seguido del rol de técnicos.

FIGURA 3. MEDIA DE NECESIDADES DE FORMACIÓN POR TIPO DE CONOCIMIENTOS Y ROL



Fuente: Elaboración propia.

Respecto a las competencias genéricas, en la Tabla 8 aparecen las puntuaciones medias de cada grupo. En gris oscuro se han señalado las competencias que cada uno de los grupos indican que tendrían necesidad de desarrollo prioritaria, en gris claro las secundarias y en blanco las que en la actualidad pueden considerarse no relevantes.

Los tres roles indican que las competencias aprendizaje continuo, comunicación, mejora continua, resistencia a la tensión, solución de problemas y trabajo en equipo y colaboración sería conveniente realizar acciones formativas para su desarrollo.

TABLA 8. MEDIA DE NECESIDADES DE FORMACIÓN POR COMPETENCIA GENÉRICA Y ROL

Competencias genéricas	Directivos	Técnicos	Apoyo
Aprendizaje continuo.	4,63	4,34	4,49
Compromiso con la AGE	4,13	3,13	3,32
Comunicación	4,79	4,26	4,21
Dirección de personas	4,50	3,94	2,69
Flexibilidad y gestión del cambio	4,63	3,92	3,86
Innovación	4,38	4,02	3,57
Mejora continua	4,46	4,18	4,18
Orientación a la calidad y a los resultados	4,10	3,96	3,71
Orientación al ciudadano / usuario del servicio	4,07	3,19	3,37
Orientación estratégica	4,36	3,64	2,92
Planificación / organización	4,71	4,16	3,98
Proactividad	3,93	4,00	3,42
Resistencia a la tensión	4,36	4,17	4,10
Solución de problemas	4,43	4,31	4,02
Toma de decisiones	4,31	4,19	2,98
Trabajo en equipo y colaboración	4,50	4,34	4,21

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES, DISCUSIÓN Y SUGERENCIAS DE MEJORA

Del análisis de los resultados obtenidos con respecto a los modelos de competencias técnicas elaborados es posible extraer dos claras conclusiones:

- El análisis funcional ha demostrado ser una metodología adecuada para la identificación de competencias técnicas, en un contexto como el de la AGE diverso y complejo, ya que ha permitido elaborar los mapas de competencias y determinar los modelos o perfiles de competencias y conocimientos técnicos de los tres roles incluidos en el estudio.
- Las competencias y conocimientos técnicos incluidos en los modelos elaborados son necesarios para el adecuado desempeño de los trabajos. Todas las actividades incluidas en las 7 competencias técnicas se requieren en mayor o menor medida en los 3 roles. Este resultado nos estaría indicando la pertinencia de las competencias técnicas definidas y las actividades asociadas a las mismas.

La utilización de los modelos de competencias facilitaría la acreditación de competencias técnicas al permitir definir con claridad las exigencias de los trabajos en términos de las competencias y conocimientos técnicos necesarios para un adecuado desempeño laboral, lo que facilita el diseño de los procesos de

selección, así como identificar las necesidades formativas, el diseño y el desarrollo de acciones formativas centradas en el aprendizaje y su transferencia al trabajo.

También consideramos que este es el inicio de un camino para ampliar la elaboración de mapas de competencias a otras áreas funcionales, así como modelos de competencias para perfiles o roles profesionales, e incluso trabajos clave para la AGE.

Los resultados sobre las necesidades de formación en las distintas competencias técnicas del área de gestión de personas ponen de manifiesto distintos aspectos útiles de cara a la planificación del plan formativo del INAP.

Los *directivos* perciben como útil la formación para incrementar su dominio en el desempeño de la mayor parte de las actividades planteadas en las distintas competencias técnicas, con puntuaciones iguales o superiores a 5 puntos (sobre un máximo de 7) en la mayor parte de los casos. Además, son muy pocos los casos en los que un comportamiento aparece señalado como «no relacionado con mi trabajo», lo que hace pensar que la necesidad afectaría a un elevado número de trabajadores.

Para fijar la necesidad como prioritaria se situó el punto de corte en 6 puntos, pero es un punto de corte arbitrario que puede moverse en función de los objetivos que el INAP se plantee en cuanto a número de acciones, personas a las que afecta, perfil profesional de las mismas, etc.

En lo relativo en la utilidad de recibir formación sobre conocimientos específicos, sobre normativa y aplicaciones informáticas, existe mayor diversidad. Es frecuente ver como un número significativo de personas señalan que no utilizan determinados conocimientos y como formarse en otros no les parece útil. No obstante, otros conocimientos sí son percibidos como relevantes para una parte importante de la muestra. Esto ocurre en el caso de los conocimientos sobre aspectos informáticos, donde los directivos por lo general no los perciben muy útiles para ellos.

Respecto a las competencias genéricas, la utilidad percibida por parte de los directivos, se sitúa en valores mayores de 4 puntos sobre 5 en la mayor parte de los casos. Parece que todas sean relevantes para ellos de cara a obtener una mayor cualificación.

Respecto al *rol de técnicos*, perciben como útil la formación para incrementar el dominio de las actividades en la mayor parte de las competencias, ejemplo de esto se da en planificación de recursos humanos, selección y provisión de puestos, evaluación de desempeño, y formación y desarrollo, con puntuaciones mayores a 5 puntos. En relaciones laborales y prevención de riesgos aparecen distintas actividades con puntuaciones de utilidad percibida entre 4 y 5 puntos, lo que indica que hay aspectos que parecen manejar lo suficientemente bien y no es necesario activar acciones formativas sobre los mismos.

En gestión administrativa de personal, la competencia en que más personas trabajan de la muestra, hay actividades que una parte importante de personas no las realizan en su trabajo, lo que lleva a pensar en que haya especialistas en determinados aspectos dentro del personal técnico que trabaja en dicha área.

El análisis de necesidades relativo a los conocimientos pone de manifiesto la baja utilidad que ven los técnicos en múltiples contenidos. Probablemente se debe a sus ya elevados conocimientos sobre aspectos necesarios para llevar a cabo su trabajo diario.

Respecto a las necesidades de formación o desarrollo relacionadas con competencias genéricas, son 9 competencias las que aparecen como prioritarias. Cabe resaltar que las competencias que parecen prioritarias para unas personas, otras afirman que no son necesarias para su trabajo. Esto pone de manifiesto la diversidad de competencias requeridas en función las actividades que realizan.

Por último, el personal *de apoyo*, es el que expresa una mayor necesidad de formación en las distintas competencias técnicas del área, con valores más altos en utilidad percibida de formación en un mayor número de actividades. La excepción se encuentra en el área de gestión administrativa de personal, en la que se dan los mayores valores de actividades que no se relacionan con su trabajo, quizá por la especificidad de los puestos dentro de esta competencia.

Es el colectivo que mayor utilidad ve al aprendizaje de conocimientos de aplicaciones informáticas.

Respecto a las competencias genéricas, discriminan claramente aquellas que desde su punto de vista tienen poca utilidad para ellos, como son las relacionadas con el rol directivo: dirección de personas, orientación estratégica, toma de decisiones... Es el colectivo con menos competencias genéricas que podrían marcarse como prioritarias, con tan solo seis.

Teniendo en cuenta la diversidad de competencias técnicas del área y que los trabajadores pueden desempeñar sus actividades en una o más competencias, es lógico que se produzcan los resultados encontrados.

El cuestionario y la forma de abordar los resultados del mismo, sienta las bases metodológicas para utilizarlo como instrumento de análisis de necesidades de formación. El INAP dispone de otros cuestionarios en

línea para detectar necesidades de formación, basados en competencias genéricas, que podrían utilizarse de forma complementaria, ya que éste profundiza en los conocimientos y competencias técnicas específicas de un área funcional.

Pero si realmente se quiere que las informaciones recogidas a través del cuestionario sean útiles para la elaboración del plan de formación es conveniente poder individualizar las necesidades; esto es, poder identificar las necesidades de cada trabajador. Hacerlo facilitaría poder hacer convocatorias dirigidas a personas concretas (a las acciones formativas) y no en función de colectivos; así como realizar un seguimiento de las necesidades auto-percibidas, de la formación solicitada, de la asignada, y de la transferencia realizada al puesto de trabajo. Todo ello, contribuiría a mejorar la eficacia y la eficiencia de la formación, así como la satisfacción de los participantes.

Las necesidades de formación, a excepción de las estratégicas, son individuales; esto es, no presentan las mismas todos los ocupantes de un mismo puesto de trabajo. Definir necesidades de formación de forma colectiva, puede producir un descenso de la eficiencia y de la eficacia, puesto que se pueden estar dedicando recursos a formar a personas que no necesitan esa formación, mientras que es posible que no se les forme en lo que verdaderamente necesitan.

Incluir de forma directa a los trabajadores en la detección de sus necesidades formativas, permite conocer su visión sobre los principales obstáculos que tienen en su trabajo y que están dificultando lograr un óptimo desempeño en el mismo, así como de sus proyectos de desarrollo y cómo puede ayudarle la formación. Asimismo, es importante lograr la implicación de los individuos en su propia formación, ya que al comprobar que ésta responde a las necesidades que ellos mismos han detectado, mejorará los niveles de transferencia de los aprendizajes al puesto de trabajo y, por tanto, los resultados de la formación.

Estas informaciones deberían ser complementadas por las necesidades detectadas por los mandos y directivos en las personas que conforman sus equipos de trabajo. Los responsables podrán informar de las carencias que han detectado en el día a día en sus colaboradores, así como de los aspectos que son potencialmente mejorables en función de los objetivos y líneas de actuación definidos para sus Unidades y en qué medida la formación podría ayudar a conseguir los objetivos marcados. Para ello, sería conveniente diseñar instrumentos que permitan que los mandos y directivos informen de las necesidades formativas de sus Unidades o equipos de forma estructurada y sistemática.

El estudio no está exento de limitaciones, que es necesario precisar. La principal limitación ha sido el tamaño de la muestra. A pesar de que se hicieron dos recordatorios para que las personas cumplimentaran el cuestionario, y de que se envió a un gran número de ministerios y organismos, el número total de respuestas es limitado, lo que dificulta las posibilidades de generalizar los resultados.

Otro aspecto limitador son las dificultades para recoger los datos personales de los sujetos que cumplimenta el instrumento de detección de necesidades de formación. Hacerlo, permitiría conocer las necesidades formativas concretas de cada persona y, por tanto, poder individualizar la formación.

Por otro lado, en cuanto a implicaciones y sugerencias del estudio, es importante señalar que hacer participar a responsables y trabajadores debido al tamaño de la AGE y de los recursos del INAP, requiere un gran esfuerzo de recogida y procesamiento de las informaciones, así como de coordinación con los distintos Ministerios y Organismos, pero los beneficios que aportaría compensarían el esfuerzo realizado.

A estas fuentes directas se deberían sumar las informaciones procedentes de los resultados de gestión de los anteriores planes de formación, resultados de las selecciones de personal, de las evaluaciones del desempeño, etc.

Sin embargo, las fuentes especificadas permiten detectar necesidades a corto plazo y si realmente la función de formación quiere proporcionar un valor añadido a sus actuaciones, es necesario que trabaje de forma proactiva y se anticipe a posibles necesidades para el futuro. Para ello, deberá abordar de forma sistemática la detección de necesidades estratégicas, e incluirlas dentro de su procedimiento de detección de necesidades de formación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albino, G. (2018). Technical and behavioral competencies on performance evaluation: Petrek leaders' perspectives. *SAGE Open*, 8(2). <https://doi.org/10.1177/2158244018780972>
- Basoredo Ledo, C. (2008). *Diseño de currículos de formación a partir de tareas y por competencias* [Tesis doctoral inédita]. Universidad de Deusto.

- Blanco Prieto, A. (2007). *Trabajadores competentes: introducción y reflexiones sobre la gestión de recursos humanos por competencias*. ESIC.
- Bonder, A., Bouchard, C.-D. y Bellemare, G. (2011). Competency-based management. An integrated approach to human resource management in the canadian public sector. *Public Personnel Management*, 40(1), 1-10. <https://doi.org/10.1177/009102601104000101>
- Boyatzis, R. E. (1982). *The competent manager: a model for effective performance*. John Wiley & Sons.
- Campion, M. A., Fink, A. A., Ruggeberg, B. J., Carr, L., Phillips, G. M. y Odman, R. B. (2011). Doing competencies well: best practices in competency modeling. *Personnel Psychology*, 64(1), 225-262. <https://doi.org/10.1111/j.1744-6570.2010.01207.x>
- Carroll, G. y Boutall, T. (2011). *Guide to developing national occupational standards*. UK Commission for Employment and Skills. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/304239/nos-guide-for-developers-2011.pdf
- ChileValora y OIT (2012). *Guía de apoyo para la elaboración del análisis funcional*. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional. Cinterfor/OIT. https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/certificacion/ChileValora_GuiaApoyoAnalisisFuncional.pdf
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral – CONOCER (1998). *Análisis ocupacional y funcional del trabajo*. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura – OEI.
- Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral – CONOCER (s. f.). *Guía técnica para la elaboración del Mapa Funcional*. Sistema normalizado de competencia laboral. Organización de Estados Americanos. http://www.oas.org/udse/cd_trabajo/ingles/9-Gu%EDA%20mapa%20funcional.pdf
- Dalziel, M., Cubeiro, J. y Fernández, G. (1996). *Las competencias: clave para una gestión integrada de los recursos humanos*. Deusto.
- Fine, S. A. (1988). Functional job analysis. En S. Gael (ed.), *The job analysis handbook for business, industry and government*. John Wiley & Sons.
- Feltovich, P. J., Spiro, R. J. y Coulson, R. L. (1997). Issues of expert flexibility in contexts characterised by complexity and change. En P. J. Feltovich, K. M. Ford y R. R. Hoffman (eds.), *Expertise in context: human and machine* (pp. 125-146). MIT Press.
- Fletcher, S. (1997). *Analysing competence: tools and techniques for analysing jobs, roles and functions*. Kogan Page Publishers.
- Galleli, B., Hourneaux Jr, F. y Munck, L. (2019). Sustainability and human competences: a systematic literature review. *Benchmarking: An International Journal*, 27(7), 1981-2004. <https://doi.org/10.1108/BIJ-12-2018-0433>
- Getha-taylor, H., Blackmar, J. y Borry, E. L. (2016). Are competencies universal or situational? A state-level investigation of collaborative competencies. *Review of Public Personnel Administration*, 36(3), 306-320. <https://doi.org/10.1177/0734371X15624132>
- Gorriti Bontigui, M. y López Basterra, J. (2010). *Análisis de puestos de trabajo en la Administración Pública*. Instituto Vasco de Administraciones Públicas – IVAP.
- Hesketh, B. y Neal, A. (1999). Technology and performance. En D. R. Ilgen y E. D. Pulakos (eds.), *The changing nature of performance: implications for staffing, motivation and development* (pp. 21-55). Jossey-Bass.
- Hogg, B. (1993). European Managerial Competencies. *European Business Review*, 93(2), 21-26.
- Instituto Andaluz de Administración Pública (2015). *Diccionario de competencias técnicas de la Administración General de la Junta de Andalucía*. Junta de Andalucía.
- Jackson, D. (2009). Profiling industry-relevant management graduate competencies: the need for a fresh approach. *International Journal of Management Education*, 8(1), 85-98.
- Kopnov, V. A., Shmurygina, O. V., Shchipanova, D. E., Dremina M. A., Papaloizou L., Orphanidou, Y. y Morevs, P. (2018). Functional analysis and functional maps of qualifications in ECVET context. *The Education and Science Journal*, 20(6), 90-117. <https://doi.org/10.17853/1994-5639-2018-6-90-117>
- Le Boterf, G. (2001). *Ingeniería de las competencias*. Gestión 2000.
- Lévy-Leboyer, C. (1997). *Gestión de las competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, cómo desarrollarlas*. Gestión 2000.
- Macchi Silva, V. V., Ribeiro, J. L. D., Álvarez, G. R. y Caregnato, S. E. (2019). Competence-based management research in the web of science and scopus databases: scientific production, collaboration and impact. *Publications*, 7(4), 60. <https://doi.org/10.3390/publications7040060>
- Mansfield, R. y Mitchell, L. (1996). *Towards a competent workforce*. Gower.
- Markus, L. H., Cooper-Thomas, H. D. y Allpress, K. N. (2005). Confounded by competencies? An evaluation of the evolution and use of competency models. *New Zealand Journal of Psychology*, 34(2), 117-126.
- Megahed, N. (2018). A Critical review of the literature and practice of competency modelling. Sustainability and Resilience Conference: Mitigating Risks and Emergency Planning. *KnE Social Sciences*, 3(10), 104-126. <https://doi.org/10.18502/kss.v3i10.3106>
- Mertens, L. (1997). *Competencia laboral: sistemas, surgimientos y modelos*. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional – CINTERFOR/OIT.

- Pereda, S. y Berrocal, F. (2011). *Dirección y gestión de recursos humanos por competencias*. Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Potnuru, R. K. G. y Sahoo, C. K. (2016). HRD interventions, employee competencies and organizational effectiveness: an empirical study. *European Journal of Training and Development*, 40(5), 345-365. <https://doi.org/10.1108/ejtd-02-2016-0008>
- Pujol, J. (1980). *Análisis ocupacional. Manual de aplicación para instituciones de formación*. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional – Cinterfor/OIT.
- Ramírez-Díaz, J. (2020). An approach by competencies and its current relevance: considerations from occupational guidance in educational context. *Revista Electrónica Educare*, 24(2). <https://doi.org/10.15359/ree.24-2.23>
- Salman, M., Ganie, S. A. y Saleem, I. (2020). The concept of competence: a thematic review and discussion. *European Journal of Training and Development*, 44(6/7), 717-742. <https://doi.org/10.1108/EJTD-10-2019-0171>
- Spencer, L. M. y Spencer, S. M. (1993). *Competence at work models for superior performance*. John Wiley & Sons.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: RECENSIONES
Recibido: 19-04-2021
Aceptado: 15-05-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10932>
Páginas: 130-131

PERRIN, Burt y TYRRELL, Tony (eds.): *Changing bureaucracies: adapting to uncertainty, and how evaluation can help*

PERRIN, Burt & TYRRELL, Tony (eds.): Changing bureaucracies: adapting to uncertainty, and how evaluation can help

Oswaldo Feinstein

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6144-0614>

ofeinstein@yahoo.com

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor en el Máster en Evaluación de Programas y Políticas Públicas de la Universidad Complutense de Madrid. Autor y editor de libros y artículos sobre evaluación y desarrollo. Ha sido profesor en varias universidades e instituciones europeas y latinoamericanas, incluyendo la Maestría en Estudios de Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO/Ecuador), el programa de desarrollo profesional de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y el Instituto Europeo de Administración Pública (EIPA). Fue asesor y gerente en el Departamento de Evaluación del Banco Mundial y evaluador principal del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) de Naciones Unidas.

RESUMEN

Recensión: PERRIN, Burt y TYRRELL, Tony (eds.): *Changing bureaucracies: adapting to uncertainty, and how evaluation can help*. New York, Estados Unidos: Routledge, 2021, 220 págs.

PALABRAS CLAVE

Evaluación; Burocracias; Adaptación; Transformación.

ABSTRACT

Review: PERRIN, Burt & TYRRELL, Tony (eds.): *Changing bureaucracies: adapting to uncertainty, and how evaluation can help*. New York, Estados Unidos: Routledge, 2021, 220 pp.

KEYWORDS

Evaluation; Bureaucracies; Adaptation; Transformation.

Este libro trata sobre la relación entre burocracias y evaluadores, analizando y sintetizando experiencias correspondientes a contextos diversos (organismos internacionales, gobiernos, y, en menor medida, sector privado; la mayor parte de los casos considerados son europeos, además de un capítulo sobre Nueva Zelanda y otro sobre África). Los autores son evaluadores con una amplia experiencia.

El volumen está estructurado en tres partes: I) Trabajando dentro de las restricciones burocráticas, II) El apoyo de la evaluación a las burocracias y III) Desafíos para un papel significativo de la evaluación. Cada parte incluye cuatro capítulos en los cuales se identifican problemas y se proponen soluciones.

Si bien el libro está focalizado en el aprendizaje de las organizaciones y el aporte que la evaluación puede realizar al mismo, también se incluyen algunas discusiones sobre «accountability» (responsabilización/rendición de cuentas), y sobre la relación entre aprendizaje y rendición de cuentas.

Los autores plantean que en un mundo donde prevalece la incertidumbre las burocracias deben adaptarse y que la evaluación puede contribuir a la adaptación. Pero también indican que hay varios escollos que superar para que la evaluación no se burocratice. Con base en estudios de caso, revisión de la literatura y entrevistas a evaluadores experimentados, destilan lecciones de la experiencia.

Cabe señalar que ha comenzado recientemente a desarrollarse un enfoque más ambicioso de la evaluación que no se limita a la adaptación sino que aspira contribuir a la transformación de la sociedad. Mientras que el enfoque adaptativo, como el empleado por la mayor parte de los autores de esta obra, puede contribuir a la microevolución, el enfoque transformativo apunta al cambio estructural, sistémico.

A pesar de la limitación señalada, este libro, adecuadamente compilado por Burt Perrin y Tony Tyrrell, puede ser muy útil para administradores públicos y particularmente para evaluadores de políticas públicas, programas y proyectos, con el propósito de mejorar el funcionamiento de las burocracias para que respondan más apropiadamente a las demandas ciudadanas.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: RECENSIONES
Recibido: 17-02-2021
Modificado: 22-04-2021
Aceptado: 15-05-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10910>
Páginas: 132-134

DEL CASTILLO, Gloria y DUSSAUGE, Mauricio: *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*

DEL CASTILLO, Gloria & DUSSAUGE, Mauricio: Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina

Pedro Canales-Hernández

Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9299-4158>

pedro.canales@alumnos.cide.edu

NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y actualmente es estudiante del segundo año del Doctorado en Políticas Públicas por la misma institución (CIDE).

RESUMEN

Recensión: DEL CASTILLO, Gloria y DUSSAUGE, Mauricio: *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Ciudad de México, México: FLACSO México, 2020, 362 págs.

PALABRAS CLAVE

Enfoques teóricos; políticas públicas; América Latina.

ABSTRACT

Review: DEL CASTILLO, Gloria & DUSSAUGE, Mauricio: *Enfoques teóricos de políticas públicas: desarrollos contemporáneos para América Latina*. Ciudad de México, México: FLACSO México, 2020, 362 pp.

KEYWORDS

Theoretical approaches; public policies; Latin America.

Hace más de veinte años que Luis F. Aguilar publicó su famosa antología de políticas públicas, una selección de las investigaciones y ensayos más influyentes que a nivel mundial habían formado una nueva disciplina conocida como análisis de políticas públicas. Sus traducciones y estudios introductorios tuvieron tanto impacto que hasta la fecha siguen en los programas de estudio de diferentes universidades iberoamericanas. Por tal motivo, con frecuencia se le considera el introductor de la disciplina en los países hispanohablantes. Desde entonces la disciplina se ha extendido entre los gobiernos, organizaciones sociales y, por supuesto, en la academia. Aunque la producción intelectual ha sido prominente y constante desde el trabajo

pionero de Aguilar hasta la actualidad, aún hay una deuda por incorporar nuevos enfoques teóricos a la discusión de investigadores, practicantes y estudiantes hispanohablantes. En el intento de subsanar este problema es que han surgido nuevas antologías con la intención de divulgar investigación poco conocida en Iberoamérica.

En esa sintonía, Gloria del Castillo y Mauricio Dussauge presentaron a finales de 2020 una obra que no solo trae a la escena la literatura internacional más distinguida, sino que, con la colaboración de otros especialistas, presentan y analizan los enfoques teóricos contemporáneos a través de sus orígenes, postulados, críticas, limitaciones y aplicaciones en América Latina. Los editores parten de una importante idea: la visión tradicional de los ciclos o fases de políticas, que antes era prominente, ha avanzado a la visión de las políticas como un proceso complejo donde se considera la relación entre política y políticas. Así, a lo largo de once capítulos se analizan los enfoques más importantes para el análisis de las políticas públicas en la actualidad.

El primer capítulo, “Las ideas y las políticas públicas” de José del Tronco, es un texto clave para la construcción del libro. El papel de las ideas se contraponen a la visión más tradicional de la evidencia como crucial para la toma de decisiones, pues son fundamentales en la dimensión política, así como la evidencia lo es para la visión racional y, por lo tanto, para reconocer que las ideas importan a fin de pensar en las políticas como procesos más que como fases o como un ciclo. No es gratuito que el libro presente, en primer lugar, este capítulo, dado que el argumento que ahí se esgrime habilita los enfoques teóricos contemporáneos que los siguientes capítulos exponen.

José Luis Méndez en “Los enfoques teóricos centrados en el actor y en la acción estratégica: alcances y límites” retoma uno de los debates más trascendentales de las ciencias sociales: estructura contra agencia. Méndez argumenta que las políticas públicas han incorporado escasamente la capacidad de agencia y de estrategia de los actores a la teoría de la disciplina. Comienza por revisar la sociología europea y el trabajo de autores como Crozier y Friedberg sobre el margen de libertad de los individuos. Desde la ciencia política retoma a Laswell como uno de los primeros en dar importancia a la comunicación. En cuanto a la disciplina de políticas públicas recupera enfoques como las corrientes múltiples. Con dicha revisión de los aportes que se han hecho desde varias disciplinas sobre el papel del agente frente a la estructura, Méndez propone un enfoque de acción estratégica. Así, el capítulo trata de sistematizar los aportes que se han hecho en la literatura, pero encuentra que la diversidad de orientaciones es vasta y los aportes empíricos vagos, por lo cual queda un reto pendiente para la academia.

Uno de los primeros enfoques que propuso un análisis diferente de las políticas es el análisis de corrientes múltiples (AMC) propuesto por John Kingdon en 1984. Ana Díaz Aldret, en el tercer capítulo del libro “Enfoque de corrientes: la centralidad de las ideas y la agencia en la formación de la agenda de políticas” explica que este marco teórico se deriva del modelo de cesto de basura o *garbage can*. El AMC es una teoría donde los problemas en la agenda pública son el resultado de un proceso donde tres corrientes independientes evolucionan: los problemas, las soluciones y la política. En caso de que exista un acoplamiento, entonces se abre una ventana de oportunidad que permite modificar la política pública y, como último elemento clave, Kingdon introduce el concepto de emprendedores como los actores con capacidad estratégica. Díaz Aldret señala que el enfoque se siguió desarrollando teórica y empíricamente hasta la actualidad; no obstante, en el caso latinoamericano las aplicaciones son ínfimas.

En 1986, pocos años después del AMC, Paul Sabatier presentó el marco de análisis de coaliciones promotoras (MACP), que Caldera Ortega expone en el capítulo cuatro. Este enfoque supone la existencia de un subsistema de políticas donde se enfrentan coaliciones para impulsar su percepción del problema y de su solución. Estos grupos se encuentran diferenciados, principalmente, por sus creencias. Este cuerpo de literatura también intenta explicar el cambio de políticas y ha tenido gran aceptación a nivel mundial, y a diferencia de otros enfoques, en Iberoamérica tiene un poco más de presencia, según una búsqueda que el autor realizó.

Uno de los autores fundacionales de las políticas públicas es Charles E. Lindblom por su propuesta de los cambios incrementales. En la actualidad, la teoría del cambio interrumpido (TEI) recupera esta idea, pero con un giro importante: las políticas son estables durante un tiempo, cambian abruptamente en algún momento y después recuperan su estabilidad. Viera Silva observa el origen de esta literatura en la obra de los noventa de Baumgartner y Jones que desde entonces se ha sostenido, pero en el caso de Iberoamérica los trabajos son incipientes, probablemente por las diferencias entre los sistemas políticos.

Un enfoque que ha tenido más presencia en Latinoamérica y alrededor del mundo es el de redes de políticas (ERP), el que analiza las interacciones entre actores y la consecución de objetivos. Zarembek y Martínez, en el capítulo sexto “El enfoque de redes de políticas: contextos, aportes y desafíos”, son las en-

cargadas de analizar el ERP y comienzan por mostrar las diferencias con la teoría de redes, así como sus puntos de encuentro. De hecho, este encuentro puede ayudar a paliar una de las debilidades del ERP que, según las autoras, es que su alcance es más descriptivo que explicativo.

Del Castillo, en el séptimo capítulo “El cambio en el campo de política pública”, propone que el cambio es en sí mismo un enfoque que se aplica tanto para el proceso como para el ciclo de políticas. Básicamente, la autora explica que dentro de las múltiples preguntas de la disciplina se han concentrado en analizar las decisiones, los resultados y la implementación, pero el cambio ha sido poco explorado. Si bien los enfoques teóricos del resto de los capítulos del libro se encargan de estudiar el cambio, estructurar la literatura es todavía una tarea pendiente que brindará más oportunidades de observar sus aplicaciones empíricas.

Otra literatura en ciernes es el régimen de políticas que Quintana Nedelcu realizó en el capítulo ocho. Entre todos los enfoques este es el que más se concentra en la dimensión política de las políticas. Por régimen se entiende la lógica política de las decisiones sobre los problemas públicos, lo que estructura el fondo y la forma de las políticas. A pesar de lo novedoso del enfoque, la autora analiza dos casos empíricos que ella misma desarrolló, uno sobre la política educativa cubana y el otro sobre género en México. Estos trabajos apuntan, junto con otras referencias, a que es una literatura en desarrollo tanto para América Latina como en el resto del globo.

Algunos marcos analíticos han tenido éxito a nivel internacional y una amplia resonancia, como es el caso del marco del análisis y desarrollo institucional, que figuras como Elinor Ostrom impulsaron hace algunas décadas. En el capítulo nueve, Pacheco-Vega explica que este marco trata de brindar herramientas para estudiar el desarrollo de reglas y normas además de los cambios institucionales. En el caso de Latinoamérica existen algunos trabajos con este enfoque, pero no se ha desarrollado con demasiada fuerza. El autor concluye que el análisis y desarrollo institucional tiene valor como metodología heurística y como una alternativa en principio menos costosa.

El décimo capítulo trata un área nueva en la disciplina de políticas públicas. Esta se conoce como transferencia y, si bien es cierto que se trata de una práctica extendida entre los tomadores de decisiones, el estudio académico de las transferencias es nuevo. El enfoque intenta comprender cómo y por qué se transfieren ideas entre los funcionarios de diversos niveles de gobierno o de otros países. Según Dussauge, las preguntas que se han explorado al respecto son qué, quién, por qué, de dónde y qué limitaciones tienen las transferencias. Nuevamente, en el caso latino no está demasiado extendido el uso de este marco, si bien es cierto que no son pocos los estudios realizados al respecto como sucede en otras teorías presentadas en el libro.

En el último capítulo se analiza el enfoque de economía conductual y arquitectura decisional. Salazar-Elena comienza con una revisión de la economía conductual y cómo se han incorporado ideas de la psicología a los modelos de la racionalidad económica. Después, explica que la arquitectura decisional es un enfoque que se concentra en cómo se presentan las opciones de decisión. Esta literatura, relativamente nueva, ha generado revuelo en el mundo, tanto en la academia como en la práctica, y si bien no está del todo extendida en América Latina, sí hay aplicaciones al diseño de programas como es el caso de «menos sal, más salud».

Las aportaciones de este libro son fundamentales para el estudio de las políticas públicas, tanto para los académicos y estudiantes de cualquier grado como para los practicantes. La bondad principal es traer al idioma español literatura que difícilmente estaría disponible en nuestro lenguaje. Esta contribución no es en absoluto menor, dadas las desigualdades históricas en América Latina que solo permiten a un pequeño número de personas estudiar y aprender otros idiomas. Pero su contribución no es solo esa: los diferentes especialistas que escriben el libro hicieron una revisión minuciosa de literatura relevante tanto a nivel global como regional, por lo que brinda herramientas clave para aquellos interesados en profundizar sobre los enfoques teóricos. Además, los análisis presentados cuentan con una clara estructura que facilita la lectura para quienes, incluso, se acercan por primera vez al estudio académico de las políticas. En este sentido, el libro claramente cumple con los objetivos planteados en la introducción por sus coordinadores, ya que presenta una amplia revisión de enfoques y los transforma en insumos digeribles para el público. Como única deuda queda la necesidad de incluir más enfoques relevantes, como el narrativo que ha tenido importantes desarrollos en los últimos años. Sin más, la obra es recomendable para un amplio público que se encontrará un trabajo riguroso pero accesible para los lectores en Iberoamérica.



GAPP, número 26, julio de 2021
Sección: RECENSIONES
Recibido: 13-10-2020
Modificado: 07-02-2021
Aceptado: 25-03-2021
Publicado: 01-07-2021
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i26.10874>
Páginas: 135-138

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge y LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge & LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.):
Desafíos pendientes de la descentralización en España:
Suficiencia y autonomía tributaria

Sonia Elizabeth Ramos-Medina
Universidad de Salamanca (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0760-327X>
elizabeth.ramos@usal.es

NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Estudios Fiscales por la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS), México. Becaria posdoctoral en España por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Líneas de investigación son: Federalismo fiscal, Hacienda pública.

RESUMEN

Recensión: MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge y LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2020, 322 págs.

PALABRAS CLAVE

Descentralización; Autonomía Tributaria; Suficiencia Tributaria.

ABSTRACT

Review: MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge & LAGO PEÑAS, Santiago (dirs.): *Desafíos pendientes de la descentralización en España: Suficiencia y autonomía tributaria*. Madrid, España: Instituto de Estudios Fiscales (IEF), 2020, 322 pp.

KEYWORDS

Decentralization; Tax Autonomy; Tax Sufficiency.

La entrada en vigor del Sistema de Financiación Autonómica (1978) constituye uno de los temas más controversiales en el proceso de descentralización. El modelo y la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) han experimentado sucesivas reformas sin resolver los problemas de origen sobre equidad y eficiencia (Calvo, 2015; Manzano, 2012). Esto ha supuesto una tendencia: hacerlo más complicado y menos comprensible para el ciudadano.

Esta lectura es fundamental por sus reflexiones desde varios enfoques disciplinarios se recomienda para funcionarios públicos e investigadores; pero, sobre todo resulta relevante para mitigar la percepción

borrosa de la ciudadanía hacia las responsabilidades políticas de los gobernantes en materia de financiación autonómica (Lago Montero, 2014).

Es una obra colectiva cuya propuesta fundamental se basa en el análisis de dos principios de máxima relevancia para el adecuado funcionamiento del Sistema de Financiación Autonómica (SFA): suficiencia y autonomía.

El trabajo cuenta con aportaciones de dieciocho autores procedentes en su mayoría del ámbito académico, que analizan, discuten y formulan propuestas de mejora al SFA, que pueden servir como una guía en futuras negociaciones para la reforma del Sistema. Los once capítulos discurren con el siguiente hilo conductor: la suficiencia financiera del sistema de financiación autonómica; la autonomía tributaria de las Comunidades Autónomas (CC.AA); y, el futuro de la imposición patrimonial en España, que a su vez corresponden a los tres bloques en los que se encuentra dividido el texto. Por lo que se sugiere que el orden de lectura sea riguroso.

El primero (Cap. I-III) comienza con reflexiones sobre los supuestos comúnmente usados por las CC.AA: insuficiencia de recursos y desequilibrio vertical del SFA. Con un repaso a la historia reciente de las cuentas públicas se demuestra que no hay evidencia clara de un desequilibrio en la distribución de los recursos entre la Administración Central y las CC.AA y aunque esto sea demostrado, no significa que el escenario sea óptimo o que no requiera mecanismos de ajuste. Ante la ausencia de criterios objetivos para determinar las necesidades absolutas de gasto de las administraciones, lo prioritario es el rediseño de la distribución de recursos y el uso de herramientas tributarias que produzcan combinaciones de bienes/servicios y cargas tributarias proporcionadas. Lo cierto es que, con la llegada de recursos extraordinarios a las CC.AA a lo largo de 2020, se han producido algunos superávits.

Se analizan las causas del desequilibrio vertical en la financiación autonómica, así como las dificultades de los Estados descentralizados originados principalmente por la complejidad de una estructura plural o compuesta, aunado a la imprecisa e insuficiente articulación de sus relaciones financieras. Las competencias adquiridas de manera desigual hacen difícil establecer acuerdos sobre la financiación principalmente porque los objetivos de gasto son cambiantes y, con ello, más aún la suficiencia. Afirmar que los desequilibrios se deben a que las transferencias de nivelación vertical no responden a las necesidades de los territorios, es un enfoque simplista del problema; la solución apunta a la delimitación de las transferencias desde tres perspectivas complementarias: autonomía, suficiencia y solidaridad.

Conforme vamos avanzando en los enfoques de estudios encontramos que no solo se plantea el uso adecuado de las herramientas tributarias para la obtención de recursos, sino que se insiste en la redistribución de los ya existentes. En este sentido, se considera que la actual asignación de los recursos globales podría seguir la visión de la «tradición histórico-pactista» (p. 65); o, una redistribución acorde con los objetivos de las administraciones. Para evitar hacer uso de estos criterios históricos, se realiza un interesante ejercicio con la intención de determinar un reparto óptimo entre los distintos niveles de gobierno. Se considera el destino del gasto público consolidado agrupado por su finalidad como unidad de medida, para hacer comparaciones entre países del entorno. Esta simulación tiene como objetivo asignar los recursos financieros públicos no financieros que corresponden a cada administración con base en sus competencias. Aunque pudiera agregarse otras unidades de medida, sus conclusiones apuntan hacia una infrafinanciación del sector público autonómico.

Todo incremento en el grado de autonomía se traduce en un incremento de la responsabilidad política, económica y financiera de las CC.AA. Por lo tanto, no es de extrañar que el segundo bloque (Cap. IV-VII) comience haciendo referencia a que el ejercicio de descentralización se ve condicionado tanto por la autonomía tributaria de los gobiernos subcentrales, como por la suficiencia de recursos. Del examen de las ventajas/desventajas de la descentralización se extrae una serie de recomendaciones para la reforma del SFA de régimen común –generales y específicas: tributos y gastos, y especiales–. Es un incentivo el esfuerzo por demostrar empíricamente que la propuesta de redefinir la brecha fiscal vertical arroja datos positivos. Una cuestión importante que resulta de las propuestas para la reforma considera que, además de mejorar los procesos de rendición de cuentas de las CC.AA y reforzar la equidad horizontal de forma constante y continua; también habría que respaldar el plan de saneamiento de la deuda autonómica.

El análisis de la situación actual nos remite a la composición de la cesta tributaria, al peso de los tributos en el modelo, a reconocer que es en los impuestos directos donde se concentra la autonomía financiera. Es un llamamiento a la responsabilidad fiscal, la rendición de cuentas, y con ello, a la disminución de la ilusión fiscal. El texto señala que en el futuro se podría seguir avanzando para lograr mayor grado autonomía finan-

ciera. Aunque la discusión no se agota, el modelo de financiación podría ser configurado para la obtención de recursos por dos grandes vías: la cesta tributaria y una mejora de los mecanismos de nivelación.

El esfuerzo fiscal es un concepto que cobra importancia en un modelo como el actual, que precisa conocer los recursos que obtienen las CC.AA y su capacidad máxima de recaudación. Hay diversos métodos para estimarlo, por lo cual se aprecia el repaso que hacen los autores a través del enfoque macroeconómico, sistema de ingresos representativo, índices relativos al esfuerzo fiscal y métodos econométricos. Esto es útil pues permite identificar dificultades en el cálculo, comparar los resultados y proponer diferentes alternativas segmentadas según la técnica de estimación empleada. Lo que es innegable es que la reforma del SFA deberá considerar, como incentivo para las Comunidades Autónomas, aquellas con mayores niveles de esfuerzo fiscal.

Este bloque cierra con los motivos fundamentales por los que se critica el funcionamiento del régimen de entregas a cuenta en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El argumento gira en torno a las disparidades entre la estimación del rendimiento cedido del IRPF que realiza la Administración General del Estado y el rendimiento definitivo; así como a las diferencias temporales, desde que son tomadas las decisiones normativas por las CC.AA, hasta el momento en que, tanto las haciendas autonómicas como los ciudadanos perciben los efectos de esta medida. Es importante hacer notar la falta de transparencia en el cálculo de las entregas a cuenta, puesto que en los documentos remitidos a las Comunidades Autónomas no se proporcionar información sobre estas razones, y así no es posible reproducir estos cálculos.

El tercer bloque (Cap. VIII-XI) explora el futuro de la imposición patrimonial. En la reforma de 1977 el Impuesto al Patrimonio se introdujo como complemento del IRPF para un periodo de dos años. Prorrogado año con año, en 2008 el gobierno central acordó («eliminación de facto» p. 287) una bonificación general del 100% de la cuota íntegra del Impuesto. Sin embargo, para 2011 su reintroducción se justificó como una medida para que aquellos con mayores recursos contribuyeran a la recuperación económica.

Aunque se reconoce a la equidad como un fuerte argumento a favor de la imposición de la riqueza personal, hay argumentos que señalan que tanto el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (ISD) y el Impuesto sobre el Patrimonio (IP) no propician la equidad horizontal y territorial, y son identificados como una vía para la evasión y elusión. Los índices de concentración de la riqueza y las herencias sugieren una disparidad de brecha superior en la riqueza que en la renta; sin embargo, aunque se puede deducir dependencia entre estos dos elementos, no necesariamente tienen correlación. En la estimación de la pobreza resulta interesante la introducción del concepto «económicamente vulnerable» y su rol dentro de la dinámica de exclusión social.

Apoyándose en la teoría del federalismo fiscal se advierten que «los tributos sobre la fiscalidad patrimonial personal no son las figuras impositivas más atractivas para su descentralización» (p. 246); por ello, atendiendo la tradicional defensa de las figuras tributarias, se realizan valoraciones tanto del IP como del ISD desde la óptica de la eficiencia y la equidad. En perspectiva internacional el IP es un impuesto en desuso que ha tomado impulso en los últimos años. Los ejercicios que comparan la tributación patrimonial en la UE ponen de manifiesto diferentes grados de descentralización fiscal y con ello diferentes tipos de exenciones, tarifas o mínimos exentos y beneficiarios de la recaudación. Las comparaciones al interior de España también confirman que las competencias fiscales autonómicas son mayores en el ISD que en el IP. Se insiste en la necesaria actualización de la normativa en materia de tributos cedidos y en el establecimiento de unos mínimos de tributación a nivel nacional, que cumplan los objetivos para los que se crearon.

Debido a la práctica de eliminación del Impuesto al Patrimonio en varios de los sistemas fiscales de la Unión Europea, no es posible realizar comparaciones con estos países. En España, la *Agència Tributària de Catalunya*, realizó estimaciones sobre el tax gap del IP con datos de 2014. Se apoyan en el microsimulador renta-patrimonio (SIMPA) para estimar a corto y largo plazo la capacidad redistributiva del IP. Las simulaciones han permitido verificar nuevas posibilidades de configuración del impuesto sin que esto vaya en detrimento de la recaudación o incluso de la capacidad redistributiva.

El último capítulo aborda otro aspecto interesante de analizar sobre el IP referente a las personas jurídicas y en particular del patrimonio de sociedades en general no afecto a sus actividades económicas principales. La simple idea del establecimiento de un impuesto con finalidad extrafiscal (cuya finalidad es evitar la utilización del patrimonio empresarial para fines de elusión fiscal) da cuenta de la problemática vertida. Los actos de elusión fiscal están ampliamente extendidos, deterioran el sistema fiscal en perjuicio directo de la recaudación. La regulación laxa ha permitido la proliferación de sociedades patrimoniales al admitir diferentes motivos fiscales. Estas sociedades solo han sido objeto de regulación específica para evitar la elusión fiscal en el IRPF en el periodo 2007-2014.

Una de las claves podría estar en aquellos patrimonios afectos y no afectos al desarrollo de una actividad empresarial; la titularidad de inmuebles no afectos personifica la fiscalidad más ventajosa del Impuesto sobre Sucesiones en relación con el IRPF.

En suma, la obra es de gran utilidad conceptual, con una importante orientación empírica, ofrece diseños metodológicos, técnicas, enfoques y propuestas de mejora para el Sistema de Financiación Autonómica, que intenta reformar los evidentes desequilibrios entre la capacidad y competencias que ejercen las Comunidades Autónomas, como elemento inherente a los procesos de descentralización.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Manzano Silva, M. E. (2012). *Autonomía, coordinación y solidaridad en el régimen común de financiación autonómica*. Instituto de Estudios Fiscales – IEF.
- Calvo Ortega, R. (2015). *Crisis de financiación autonómica*. Aranzadi.
- Lago Montero, J. M. (2014). ¿Es posible armonizar los subsistemas tributarios autonómico y local? *Ars Iuris Salmanticensis – AIS*, 2(1), 17-24. <https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/11965>