

## Artículos

La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional? <i>The implementation of transparency policies in most populated Spanish municipalities: path dependency or institutional shock?</i> LLUÍS MEDIR TEJADO / ESTHER PANO PUEY / JOAN-JOSEP VALLBÉ FERNÁNDEZ / JAUME MAGRE FERRAN .....	6-29
La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España <i>The effectiveness of transparency regulations: perceptions of municipal officials in Spain</i> RAQUEL VALLE ESCOLANO .....	30-48
Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos? <i>Digital transformation of public administration: Which competences do civil workers need?</i> FERNANDO TRUJILLO SÁEZ / DAVID ÁLVAREZ JIMÉNEZ .....	49-67
El sistema judicial y su rol en las políticas públicas: una mirada a las políticas globales <i>The judicial system and its role in public policies: a look at global policies</i> JOSÉ IGNACIO TORRES JUSTINIANI .....	68-84

## Experiencias y casos

¿Cómo se define un problema público? La redefinición del problema en las políticas de bienestar locales. El caso del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña <i>How to define a public problem? The problem redefinition in local welfare public policies. The Social Services Action Plan of the provincial Government of A Corunna</i> MANUEL JOAQUÍN PÉREZ CASTREJE .....	85-100
Coordinación y gestión de crisis. El caso del gobierno federal y dos gobiernos subnacionales en México JORGE E. CULEBRO MORENO / BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA / PABLO CRUZ .....	101-114
Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia <i>Territory management and biodiversity in the 2030 agenda: Evaluation of the public policy for the management of the wolf in its interaction with the human being. Galicia case study</i> ÓSCAR BRIONES GAMARRA .....	115-130
Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case Formulación fragmentada de políticas en México: el diseño de programas sociales en un caso subnacional CARLOS MORENO-JAIMES .....	131-145

# GaPP

Número **27**  
Nueva época  
Noviembre, **2021**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



FECYT/366/2021  
Fecha de certificación: 13 de julio de 2019 (P<sup>o</sup> homologación)  
Válida hasta: 30 de julio de 2022



ISSN: 1989-8991  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27>  
[www.inap.es](http://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](mailto: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).

**Secretario:** Jorge Hernández-Moreno, Instituto de Políticas y Bienes Públicos (CSIC) (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

La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional?	
<i>The implementation of transparency policies in most populated Spanish municipalities: path dependency or institutional shock?</i>	
LLUÍS MEDIR TEJADO / ESTHER PANO PUEY / JOAN-JOSEP VALLBÉ FERNÁNDEZ / JAUME MAGRE FERRAN .....	6
La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España	
<i>The effectiveness of transparency regulations: perceptions of municipal officials in Spain</i>	
RAQUEL VALLE ESCOLANO .....	30
Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?	
<i>Digital transformation of public administration: Which competences do civil workers need?</i>	
FERNANDO TRUJILLO SÁEZ / DAVID ÁLVAREZ JIMÉNEZ .....	49
El sistema judicial y su rol en las políticas públicas: una mirada a las políticas globales	
<i>The judicial system and its role in public policies: a look at global policies</i>	
JOSÉ IGNACIO TORRES JUSTINIANI .....	68

#### Experiencias y casos

¿Cómo se define un problema público? La redefinición del problema en las políticas de bienestar locales. El caso del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña	
<i>How to define a public problem? The problem redefinition in local welfare public policies. The Social Services Action Plan of the provincial Government of A Corunna</i>	
MANUEL JOAQUÍN PÉREZ CASTREJE .....	85
Coordinación y gestión de crisis. El caso del gobierno federal y dos gobiernos subnacionales en México	
<i>Coordination and crisis management. The case of the federal Government and two sub-national governments in Mexico</i>	
JORGE E. CULEBRO MORENO / BENJAMÍN MÉNDEZ BAHENA / PABLO CRUZ .....	101

Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia

*Territory management and biodiversity in the 2030 agenda: Evaluation of the public policy for the management of the wolf in its interaction with the human being. Galicia case study*

ÓSCAR BRIONES GAMARRA ..... 115

*Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case*

Formulación fragmentada de políticas en México: el diseño de programas sociales en un caso subnacional

CARLOS MORENO-JAIMES ..... 131

## Recensiones

José Luis Domínguez Álvarez (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*

NORA LIBERTAD RODRÍGUEZ PEÑA ..... 146

Moreno, Luis y Jiménez, Raúl (2021), *De fuera hacia dentro, Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia*

CARLES RAMIÓ MATAS ..... 152



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 18-01-2021  
Modificado: 29-04-2021  
Aceptado: 31-05-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10888>  
Páginas: 6-29

## La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional?

### *The implementation of transparency policies in most populated Spanish municipalities: path dependency or institutional shock?*

Lluís Medir Tejado

Universitat de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1878-8217>

[lluismedir@ub.edu](mailto:lluismedir@ub.edu)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Derecho (2004) y Ciencias Políticas (2006) en la Universitat de Barcelona. Máster por el IEP Toulouse (2008) y Doctor por la Université de Toulouse Capitole y la Universitat de Barcelona (2013). Actualmente profesor agregado de Ciencia Política en la Facultat de Dret de la UB. Miembro del Grupo de Investigación en Estudios Locales, SGR2013-838. Sus intereses de investigación se centran en el análisis institucional de los gobiernos locales, las políticas públicas y, particularmente, la transparencia.

Esther Pano Puey

Fundació Carles Pi i Sunyer (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9675-5923>

[epano@pisunyer.org](mailto:epano@pisunyer.org)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Es diplomada en Gestión y Administración Pública por la Universidad de Barcelona, Licenciada en Ciencia Política y de la Administración y Doctora en Ciencia Política por la misma universidad. Desde 2001 es coordinadora del Observatorio de Gobierno Local de la Fundación Carles Pi i Sunyer y profesora asociada, desde 2007, del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Es miembro del Grupo de Investigación de Estudios Locales (GREL) y ha participado en diversos proyectos de investigación. Imparte materias vinculadas al diseño y análisis de organizaciones públicas, la gestión institucional y el gobierno local en las titulaciones de máster oficial de Gestión Pública Avanzada y de Análisis Político y Asesoría Institucional. Sus intereses de investigación se centran en el análisis institucional, en los gobiernos locales, las organizaciones públicas y la gestión pública.

Joan-Josep Vallbé Fernández

Universitat de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8327-7774>

[vallbe@ub.edu](mailto:vallbe@ub.edu)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Barcelona (2009), licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (2000) por la Universidad Autónoma de Barcelona (2000). Desde marzo de 2014 hasta marzo de 2015 fue postdoctoral fellow en el Institute for Information Law (IViR) de la Universidad de Amsterdam (UvA). Profesor agregado de Ciencia Política en el Departamento de Ciencia

Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Miembro del grupo consolidado GREL (Grupo de Investigación en Estudios Locales, SGR2013-838). Buena parte de su investigación se ha enfocado en el análisis de las instituciones, ya sea en los procesos de toma de decisiones que determinan su comportamiento, ya sea en su efecto sobre los aspectos conductuales y actitudinales del comportamiento individual. También ha llevado a cabo investigación internacional en el ámbito de la transparencia y, específicamente, en el acceso a información y su efecto en varios indicadores de gobernanza.

Jaume Magre Ferran

Universitat de Barcelona (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4584-8956>

[jmagre@ub.edu](mailto:jmagre@ub.edu)

## NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de universidad del Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Director de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Licenciado en Filosofía y Ciencias de la Educación (UB) en 1987 y en Ciencias Políticas y de la Administración (UAB) en 1993. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Barcelona en 1998. Asimismo, es investigador principal del Grupo de Estudios Locales (GREL), impulsado por la Generalitat de Catalunya.

---

## RESUMEN

Los gobiernos locales de España han implementado normativas diversas, nacionales y autonómicas, de transparencia en los últimos años. Todo el acervo normativo aprobado establecía principios e imponía obligaciones de índole muy diversa al conjunto de entes públicos, entre ellos los más de 8.000 ayuntamientos. Este trabajo se interesa por el proceso de implementación de la(s) normativa(s) de transparencia en los gobiernos locales españoles de mayor población. Concretamente, se plantea hasta qué punto esta normativa ha impulsado el cambio organizacional e institucional en los entes locales y el nivel de desempeño en términos de publicidad activa. Mediante un cuestionario específico dirigido a los municipios de mayor población y el análisis de las páginas web de los ayuntamientos, obtenemos información sobre el proceso y el nivel de implementación efectiva. En este artículo discutimos sobre dos factores determinantes para comprender el proceso de implementación: la existencia de *path dependency* interna o el establecimiento de normativa y obligaciones legales. Los resultados apuntan hacia una explicación y efectos combinados de la existencia de normativa específica y la aplicación anticipada de la transparencia, tanto para el nivel de cumplimiento de ésta como para el cambio institucional provocado.

## PALABRAS CLAVE

Transparencia; gobiernos locales; implementación; cambio institucional; cuestionario.

---

## ABSTRACT

Local governments in Spain have implemented a variety of norms of transparency during the last years, both at the national and regional level. All this normative corpus established different kinds of principles and obligations to all public organisations, including the more than 8,000 Spanish local governments. This work intends to explore the implementation process of the norm(s) of transparency by Spanish local governments in larger municipalities. In particular, our research question is to what extent these norms have triggered organisational and institutional change and transparency performance of local governments. To do so, we use data from a survey taken by local governments and the analysis of their web pages to track effective implementation of transparency policies. The article discusses the determinant factors of this process of implementation: whether it responds to the existence of internal path dependency or to the exogenous establishment of legal norms and obligations. Results suggest a combined effect-both exogenous factors such as legal norms and previous performance of local governments should be taken into account to explain levels of institutional change and performance in transparency by local governments.

## KEYWORDS

Transparency; local governments; implementation; institutional change; questionnaire.

## SUMARIO

1. LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA Y LOS ENTES LOCALES. 2. MARCO TEÓRICO: LA TRANSPARENCIA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL. 3. HIPÓTESIS. 4. DATOS, FUENTES Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES. 5. RESULTADOS. 5.1. PRINCIPALES RESULTADOS DESCRIPTIVOS SOBRE EL CAMBIO INSTITUCIONAL. 5.2. IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA: ¿PATH DEPENDENCY O SHOCK INSTITUCIONAL? 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### 1. LA NORMATIVA DE TRANSPARENCIA Y LOS ENTES LOCALES

¿Cómo se han adaptado los gobiernos locales españoles de mayor dimensión poblacional a los requerimientos de la normativa de transparencia? La respuesta a la pregunta está lejos de ser evidente. Como es sabido, en España coexiste una ley estatal de transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno) con 15 leyes autonómicas sobre la misma materia. A pesar de que, comparativamente, se haya adoptado la normativa con cierto retraso respecto la mayoría de los países europeos, la intensidad y exigencia con que el conjunto de administraciones públicas ha tenido que adaptarse a los variados requerimientos normativos ha sido notable. La conjunción derivada de la descentralización política del Estado, que genera abundante normativa al respecto, junto con el detalle de la regulación en materia de transparencia y publicidad activa han, sin duda, generado y acelerado un proceso de cambio institucional hacia modelos de administración más abiertos y transparentes.

No en vano, la ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información y buen gobierno como tres aspectos absolutamente complementarios para impulsar la mejora de la *performance* institucional. La ley prevé todo un elenco de obligaciones y requerimientos para el conjunto del sector público con el objetivo de mejorar su rendimiento (Villoria e Izquierdo 2015). De manera similar, las demás normativas autonómicas replican, en términos generales, la inclusión de estos tres aspectos.

Sin embargo, no hay todavía un conocimiento claro sobre cuál es el efecto interno que tiene la aplicación de la normativa de transparencia desde un punto de vista organizativo en el sí de las instituciones que tienen que aplicarla. Para el caso de otros países con una experiencia más larga en transparencia, se han detectado cambios en la cultura y práctica organizativas de las administraciones que desembocan en nuevas experiencias institucionales (Erkkilä 2012). De hecho, la implementación de la transparencia puede haber producido un cambio real en la vida de muchos trabajadores públicos por cuanto la adopción de principios de transparencia en procesos fundamentales (como los presupuestarios) ha provocado cambios profundos en todas las fases de estos procesos (Carlitz et al. 2009; Pollitt y Bouchaert 2011).

Específicamente en el ámbito español, la preocupación por el impacto de la transparencia se ha centrado en elementos relacionados con el buen gobierno y la reducción de la corrupción (Ponce 2015; Villoria 2014; Villoria et al. 2017). También ha recibido atención en cuanto al ámbito local (Villoria 2015), especialmente en relación con la aplicación de estándares internacionales de transparencia (Lizcano 2015), su ámbito jurídico y de protección de datos (Guichot 2015; Tejedor 2014; García 2015) y los retos de la medida de la transparencia en los municipios (Puiggròs et al. 2015). Así, mientras que la literatura internacional sobre este aspecto coincide en señalar la importancia del análisis de las consecuencias internas de la aplicación de la normativa sobre transparencia, también hay consenso en que la literatura y la evidencia empírica sobre esta cuestión es todavía demasiado reducida (Perry y Christensen 2015), especialmente en nuestro entorno. A pesar de la abundante evidencia científica que se interroga sobre los efectos de la transparencia sobre las actitudes ciudadanas hacia las instituciones, no está claro el efecto interno que tienen la puesta en marcha de normativas de transparencia desde un punto de vista organizativo y de adaptación institucional, especialmente en el ámbito municipal. Si bien los gobiernos locales han sido foco de interés creciente (Krah y Mertens 2020), no es tanto el caso para la realidad española.

En nuestro entorno, antes de la entrada en vigor de la normativa, se publicaron algunos trabajos que analizaban las políticas de transparencia a nivel local (Serrano-Cinca et al. 2009; Albalade 2013; Caamaño-Alegre et al. 2013) cuyas conclusiones han quedado matizadas por la entrada en vigor de abundante y general normativa al respecto. Si bien empiezan a aparecer trabajos que específicamente tratan la implementación de políticas de transparencia en el nivel local, realizados después de la entrada en vigor de la normativa (Garrido-Rodríguez et al. 2019; Ruvalcaba 2019; Sáez-Martín et al. 2019), un análisis detallado de los efectos institucionales y del cumplimiento de las leyes parece pendiente.

La ausencia de trabajos puede venir explicada en parte por la existencia de dificultades para analizar el nivel de transparencia de las instituciones públicas, particularmente la ausencia de una operacionalización comúnmente aceptada de este concepto (Hollyer et al. 2014; Garrido-Rodríguez et al. 2019). Por ello, este artículo construye dos índices compuestos, derivados directamente del trabajo de campo realizado y de la normativa estatal y autonómica aplicable en cada municipio, que nos permiten medir el cambio institucional y el nivel de cumplimiento de la normativa de transparencia, respectivamente. Así, el trabajo se plantea hasta qué punto la normativa ha impulsado el cambio organizacional e institucional en los entes locales y el nivel de desempeño en términos de publicidad activa, junto con factores como la existencia previa de interés por la transparencia en los municipios.

A continuación, en el apartado segundo, planteamos los principales aspectos teóricos a considerar para posteriormente, en el apartado tercero, plantear las hipótesis del trabajo. En el apartado cuarto nos referimos a los datos y la metodología que utilizamos, para ofrecer los resultados en el apartado quinto. Finalmente, concluimos con unas breves reflexiones a la luz de los resultados.

## 2. MARCO TEÓRICO: LA TRANSPARENCIA COMO CAMBIO INSTITUCIONAL

A pesar del carácter poliédrico y transversal de la transparencia (Cerrillo y Rodríguez 2017), las políticas de transparencia se pueden clasificar en función de los dos grandes objetivos que persiguen: los que implican al gobierno y la administración y pretenden modificar su funcionamiento; y aquellos que se refieren a los ciudadanos y que pretenden generar en estos, fundamentalmente, un aumento de la confianza en las instituciones políticas a través de un incremento en la responsabilidad, participación y control ciudadano (Cucciniello et al. 2017). En definitiva, se trata de conseguir una mejora democrática actuando en ambas realidades para producir efectos de cambio en ambos casos.

Si nos centramos en los aspectos puramente institucionales, desde la década de los años 80 del siglo pasado, la transparencia aparece como un remedio fundamental para resolver las principales disfunciones y problemas de los sistemas políticos y administrativos (Hood y Heald 2006). Así, la implementación de políticas de transparencia permitiría alcanzar un conjunto de objetivos realmente muy amplios en relación con las administraciones públicas: fomentar una mayor confianza en el gobierno, reducir la corrupción pública-política y, sobre todo, mejorar el rendimiento institucional (Cucciniello et al. 2017; Hood 2010; Meijer 2013; Hood y Heald, 2006).

Sin embargo, la mayoría de estudios sobre los efectos de la transparencia en el funcionamiento institucional se han focalizado en las asociaciones entre transparencia y corrupción (Bastida y Benito 2007; Bastida et al. 2009; Villoria et al. 2017) y transparencia y mejora de la gestión (Meijer 2013). A su vez, una gran parte de los estudios sobre los efectos de la transparencia en la ciudadanía examinan la relación entre transparencia y confianza en el gobierno (De Fine Licht et al. 2014; Grimmelikhuijsen y Meijer 2014; Mabillard y Pasquier 2015; Mabillard y Zumofen 2017) y, en menor medida, la relación entre transparencia y rendimiento de cuentas (Hood 2014; Mabillard y Zumofen 2017; Meijer 2014). Así, es notable la ausencia de estudios sistemáticos sobre los efectos que ha producido la normativa en las instituciones para intentar conseguir los objetivos perseguidos.

Más allá de los temas anteriormente citados, la investigación aplicada específicamente a los procesos de implementación de las normativas de transparencia ha sido prácticamente inexistente. De hecho, se empieza a tomar conciencia de que la falta de investigación sobre la implementación de la normativa ha podido generar sesgos severos en el conocimiento actual de los impactos de la transparencia sobre los ciudadanos (Michener 2019). En una línea similar, Ruijter et al. (2020) consideran que, efectivamente, para entender el funcionamiento de las políticas de gobierno abierto, hay que analizar las interacciones entre ciudadanos e instituciones, pero juzgan que se ha obviado claramente el estudio de las prácticas administrativas y de los procedimientos generados para implementar este tipo de políticas.

Además, la definición de transparencia no es pacífica. La naturaleza poliédrica y anfibológica de los conceptos que se le asocian, y sus usos, han dificultado una definición clara y nítida del fenómeno. En cualquier caso, la transparencia es un concepto intrínsecamente institucional, dado que sus dos principales dimensiones incluyen la transparencia activa (puesta a disposición de información por parte de la administración) y la transparencia pasiva o reactiva (las solicitudes presentadas a la administración por los ciudadanos para obtener información, es decir, el derecho de acceso).

Sin embargo, existen en la literatura académica más reciente diversas definiciones que enfatizan aspectos diferentes del concepto. Así, por ejemplo, Bauhr y Nasiritousi (2012) la entienden como «*the release of information that is relevant for evaluating institutions*»; Cotterrell (1999) la conceptualiza como «*transparency as a process involves not just media of information, but active participation in acquiring, distributing and creating knowledge*»; Grimmelikhuijsen y Welch (2012), como Meijer (2013), toman en cuenta las dos principales dimensiones del concepto y establecen que la transparencia es «*the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance*». Esta última definición se fundamenta en la constatación de la existencia de una relación institucionalizada mediante la que se produce un intercambio de información entre dos entes, que relaciona el funcionamiento institucional con su medida, de forma que se permite a actores externos juzgar su rendimiento.

Así pues, a partir de esta relación institucionalizada, es posible establecer que la política de transparencia implica un cambio notable en al menos dos aspectos: la forma en que se consigue y transforma la propia información y el modo en que ésta se transmite a los destinatarios finales. Para estos dos elementos, son necesarios cambios y adaptaciones institucionales, que pueden llegar a ser relevantes. De esta manera las políticas de transparencia podrían convertirse en verdaderos motores de cambio institucional, tanto externo como interno, de las administraciones públicas.

Hasta la actualidad, los gobiernos no han concebido la transparencia como un elemento de mejora de las instituciones. Como destaca Heald (2006), las políticas de transparencia pueden generar vectores de cambio institucional en cuatro direcciones fundamentales: ascendentes, descendentes, exteriores e interiores (*upward, downward, outward* y *inward*). Así los efectos de la implementación de la transparencia pueden fluir «hacia arriba» cuando las cúpulas de las organizaciones pueden monitorizar qué hacen efectivamente los de abajo; pueden descender en las organizaciones produciendo efectos «hacia abajo», donde los que se encuentran en la base de una organización pueden observar qué hacen los que están en la cúspide; pueden generar efectos exteriores cuando la organización puede ver el contexto externo y el comportamiento de los «pares» y, por tanto, aprender y cambiar si es necesario; y finalmente los efectos de cambio que aparecen cuando los que están «fuera» de la organización pueden observar qué pasa dentro e incluso los mismos *insiders* pueden monitorizar a sus pares y compañeros.

Parece evidente, pues, que los vectores de cambio identificados teóricamente pueden generar alteraciones profundas en el funcionamiento de las administraciones. Esta dimensión «interna», o de efectos institucionales-organizativos, de las políticas de transparencia ha sido largamente desestimada por la investigación académica (Meijer 2013) dejando un campo fértil de análisis donde se relaciona claramente el diseño institucional con la implementación de las políticas de transparencia (Arellano-Gault y Lepore 2011). Otra fuente de cambio interno con potencial de generar importantes adaptaciones organizacionales es sin duda el analizar la transparencia como un agente «mediado» por la tecnología (Meijer, 2009). La dimensión tecnológica es, en estos momentos, inseparable de la propia concepción de la transparencia, tanto en su vertiente activa, como en su vertiente pasiva y, especialmente, en la colaborativa (Villoria, 2014; Grimmelikhuijsen y Welch, 2012; Meijer, 2009). Efectivamente, la eclosión y consolidación de la administración electrónica, junto con la explosión del *big data* y la generación y procesamiento de datos masivos, implica un impacto significativo en el incremento y posibilidades de la transparencia administrativa. El incremento tecnológico y de mecanismos a través de los que ésta se canaliza, sin duda ofrece el caldo de cultivo adecuado para la ampliación de sus finalidades (Cerrillo, 2012).

Sin embargo, a pesar de todo lo anterior, no es hasta muy recientemente que empiezan a aparecer trabajos que se interesan por los determinantes de la implementación de la normativa de transparencia en los gobiernos locales (Ruijter et al. 2020); los efectos organizativos que han tenido las políticas de transparencia en los gobiernos locales; e incluso los que han analizado la manera en que la implementación de estas políticas se relaciona con los trabajadores públicos.

El trabajo reciente de Ruijter et al. (2020) se interesa por las distintas respuestas institucionales a las políticas de transparencia y de datos abiertos de los gobiernos locales. Este trabajo parte de la asunción de que la resistencia del gobierno y las organizaciones a la transparencia basada en la puesta a disposición de datos masiva es una de las principales barreras que se deben superar para que la transparencia alcance su pleno potencial, indicando para ello la necesidad un cambio de cultura gubernamental. De hecho, establece que las resistencias institucionales hacen más complejo el cumplimiento absoluto que esperan los reguladores o fuentes de financiación y que estas resistencias podrían explicar por qué las organizaciones no siempre divulgan toda la información. En general, hipotetizan que «*If powerful institutions impose regulation or*

*institutional demands, there will be less resistance. Furthermore, when norms and expectations are adopted voluntarily, there will also be less resistance»* (p. 263). Los autores reconocen que la coacción legal permite obligar y obtiene resultados, pero, sin incentivos o presiones, los gobiernos locales adaptarán los requisitos de la transparencia exclusivamente a sus necesidades.

Existe también evidencia relacionada con la implementación de las políticas de transparencia y el papel del personal público encargado de implementarlas. Wirtz, et. al (2016) destacan que los burócratas pueden percibir barreras y resistencias para implementar la normativa que afecten decisivamente a su funcionamiento. Su trabajo consiste, precisamente, en identificarlas. A nivel cognitivo, la búsqueda de rutina, el pensamiento a corto plazo y la rigidez se han identificado y empíricamente confirmado como componentes y rasgos de resistencia psicológica al cambio. Además, existen barreras relativas a la legalidad y la normas y, finalmente, organizacionales. En su trabajo demuestran que las características organizativas tienen un efecto relevante sobre la voluntad de los burócratas de apoyar los datos abiertos del gobierno y la transparencia.

Ruijter y Huff (2016) y Kleiman et al. (2020) parten del supuesto que las resistencias existen y proponen intervenciones para eliminarlas. Sin embargo, dirigen estas medidas a objetivos distintos. Kleinman et al. se centran en la modificación de los comportamientos individuales mediante un sistema de juegos e incentivos, mientras que Ruijter y Huff se centran en la dimensión organizacional. Estos autores consideran que son las condiciones institucionales las que facilitarían o dificultarían que los burócratas sean más o menos favorables a la implementación de políticas de transparencia.

Específicamente para el caso español la atención es muy reciente y presenta algunos trabajos empíricos destacables. En primer lugar, Garrido-Rodríguez et al. (2019) estudian los factores que explican la cantidad de información puesta a disposición, así como el nivel de detalle y profundidad que presenta por parte de los gobiernos locales españoles. Estos autores generan un panel de indicadores a partir de la normativa y generan un paquete de hipótesis políticas, económicas y de gestión para observar su impacto. Es interesante constatar que hay efectos distintos de presupuesto, aspectos políticos o formas de gestión en función de si observamos cantidad de información o intensidad y detalle de la misma.

Por otro lado, Ruvalcaba (2019) estudia el proceso de adopción de políticas de gobierno abierto en los municipios españoles mayores de 50.000 habitantes, sin centrarse en los cambios organizativos realizados para llevarlo a cabo. Sin embargo, apunta que se observa «un avance medianamente uniforme en transparencia, tal vez debido a los imperativos normativos y legales, pero también a elementos mediáticos y culturales» (p. 95).

En otro trabajo reciente, Sáez-Martín et al. (2019), se interesan por los elementos de dimensión poblacional, apoyo de otras instituciones y medios financieros que afectan a la implementación. A partir de la realización de un cuestionario a responsables municipales de transparencia, que utilizan como variable dependiente, sus resultados apuntan hacia considerar que la dimensión municipal importa para la implementación (más población, mayor esfuerzo implementador) y en el mismo sentido en relación con la ayuda recibida. Finalmente, destacan que uno de los principales impedimentos para la implementación es la falta de recursos, principalmente económicos. Acaban su trabajo recomendado, entre otros aspectos, la necesidad de institucionalizar oficinas locales de transparencia y/o unidades de control interno.

A modo de resumen, la mayoría de las potenciales disfunciones en la implementación de la transparencia –en términos genéricos– ya se destacaron por Villoria y Nicandro (2015) en relación con el caso español, cuando destacaban una serie de retos institucionales imprescindibles para una efectiva implementación de la normativa de transparencia y gobierno abierto. Para lo que nos interesa destacaban la necesidad de formación de los funcionarios afectados, tener un presupuesto suficiente para el despliegue y generar un órgano político impulsor con relevancia y peso político, referencia en el municipio.

Resumiendo, para la implementación de políticas de transparencia en los gobiernos locales parece imprescindible una motivación política particularmente intensa y prematura (en términos de entrada en vigor de la normativa) pero también una normativa que obligue específicamente a adoptar políticas de transparencia. Este trabajo pretende, particularmente, aportar conocimiento respecto de esta doble influencia, tanto en el cumplimiento como en el cambio institucional.

### 3. HIPÓTESIS

Como hemos visto, la investigación existente apunta a que la aplicación de normativas de transparencia puede producir cambios en la cultura y práctica organizativas de las administraciones. Parece claro que el

desarrollo de la(s) norma(s) ha podido suponer un conjunto de cambios organizativos en las administraciones municipales. Estos cambios pueden incluir la modificación de los procesos de gestión (como cambios en los diagramas de procesos o protocolos de actuación y acceso a la información), la incorporación de personal o unidades específicas dedicadas a la transparencia, así como cambios en el funcionamiento del resto de la organización. En cualquier caso, los cambios culturales dentro de organizaciones públicas requieren tiempo y pueden estar condicionados a la existencia de una voluntad decidida por parte de los ejecutivos municipales.

La implementación de las normas de transparencia, pues, se manifiesta de forma observable a partir de la operacionalización de dos conceptos distintos. En primer lugar, el concepto de cumplimiento de la normativa en relación con la transparencia activa (puesta a disposición de información por parte de la administración). El segundo lugar, el concepto que es necesario observar es el del cambio o adaptación institucional. Una vez operacionalizados, su análisis debería permitir obtener algunas conclusiones en relación con el impacto institucional que ha generado la normativa en las organizaciones locales y el nivel de cumplimiento de la misma.

Para poder llegar a conclusiones, planteamos tres hipótesis distintas que pretenden arrojar luz sobre nuestra pregunta de investigación. En la primera planteamos de forma general la cuestión fundamental de la dimensión poblacional en relación el cumplimiento y el cambio institucional. Posteriormente planeamos dos hipótesis específicas para cada una de las dos variables dependientes de interés.

La hipótesis general (H1), se interroga sobre los efectos de la dimensión poblacional (y sus variables relacionadas) sobre el nivel de cumplimiento y el nivel de cambio institucional observado. La cuestión de la dimensión y sus efectos, particularmente sobre el nivel local, es una discusión clásica ligada a cualquier análisis de este nivel de gobierno (Camagni et al 2013; Dahl y Tufte 1973; Keating 1995; Lago-Peñas y Martínez-Vazquez 2013). La redacción concreta de la hipótesis quedaría como sigue:

H1: Los municipios de mayor población a) implementan de manera más completa la normativa, tanto autonómica como estatal y b) presentan mayor cambio institucional.

Esta hipótesis, pues, relaciona la dimensión con cumplimiento y con cambio institucional. De esta manera esperaríamos que, a mayor dimensión, encontraríamos mayor cumplimiento de la normativa y también mayor cambio institucional.

Sin embargo, para responder específicamente a nuestra pregunta de investigación necesitamos relacionar índices de cambio institucional y de nivel de cumplimiento de la normativa con la exigencia de la propia normativa y con la existencia de prácticas de transparencia previas a la entrada en vigor de la misma. Así pues, planteamos dos hipótesis específicas (H2 y H3) para estudiar estas relaciones.

La H2 pretende estudiar el impacto de la proactividad previa del municipio en la adopción de políticas de transparencia, antes de la entrada en vigor de la ley estatal, con el cambio institucional observado en los municipios. La redacción de esta hipótesis queda como sigue:

H2: Los municipios con path dependency institucional previa presentan un mayor nivel de cambio institucional.

En esta hipótesis pretendemos testar la relación que pudiera existir entre una cierta dependencia al sendero (Pierson 2000), es decir, la existencia de proactividad y motivación previa a la entrada en vigor que puede tener efectos *pro futuro*, con el cambio institucional. Estamos asumiendo en este supuesto que aquellos municipios que se adaptaron antes, por interés fundamentalmente político o de convencimiento, presentarán mayor cambio institucional que aquellos municipios que implementan la normativa cuando legalmente entra en vigor (o incluso más tarde). El mecanismo que nos llevaría a pensar en la existencia de esta relación sería precisamente que aquellos municipios con una cultura pro-transparencia más marcada probablemente «arrastran» un mayor nivel de cambio y adaptación institucional que aquellos que no muestran esta disposición pro-transparencia.

La H3, por otro lado, se interroga sobre la relación existente entre el impacto y fuerza de la normativa aplicable con el nivel de cumplimiento de la misma. La redacción concreta de la hipótesis quedaría como sigue:

H3: los municipios sometidos a normativa más exigente cumplen en mayor medida las obligaciones normativas.

En esta hipótesis relacionamos el hecho de que la normativa sea más específica y más estricta (obligue a más transparencia) con el nivel de cumplimiento. El mecanismo que operaría nos indicaría que el nivel de precisión y exigencia de la normativa tendría un impacto positivo en el cumplimiento. Es decir, que cuánto más obligue y más específica sea la normativa para los gobiernos locales, más cumplirán las obligaciones que de ella se derivan, por estar sometidos a una mayor presión normativa.

En la sección siguiente detallamos los datos utilizados y la operacionalización realizada sobre los conceptos de cambio institucional, cumplimiento, exigencia normativa y *path dependency*.

#### 4. DATOS, FUENTES Y OPERACIONALIZACIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES

Los datos que se utilizan en este artículo se recogieron en el marco de un proyecto financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y se obtuvieron mediante diferentes técnicas. Sin embargo, en todos los casos la recogida específica de información se ha llevado a cabo mediante cuestionarios con el objeto de garantizar la homogeneidad y consistencia de los registros. En este trabajo se incluyen todos los municipios españoles con población superior a los 50.000 habitantes, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) del padrón aprobado a 1 de enero de 2018 (tabla 1).

**TABLA 1. DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS OBJETO DE ESTUDIO SEGÚN TRAMO POBLACIONAL**

Tramo poblacional	Frecuencia	%
De 50.000 a 75.000 hab.	46	31,7
De 75.001 a 100.000 hab.	36	24,8
De 100.001 a 250.000 hab.	47	32,4
De 250.001 a 500.000 hab.	10	6,9
De 500.001 a 1.00.000 hab.	4	2,8
Más de 1.000.000 hab.	2	1,4
<b>Total</b>	<b>145</b>	<b>100,0</b>

Fuente: INE.

El artículo trabaja con datos referentes a dos ámbitos y que, a su vez, han supuesto dos metodologías diferentes en la administración de cuestionarios, con niveles de respuesta diferentes. Los datos que hacen referencia al análisis de la información disponible en las páginas y soportes web de los municipios (es decir, el cumplimiento de la normativa) se recogió mediante un cuestionario que se administró por parte de investigadores del proyecto sin contacto con los entes analizados. Para la elaboración de este cuestionario se procedió a un análisis de las normativas aplicables. La tabla 2 recoge la normativa analizada, así como si es de aplicación a los gobiernos locales.

El cuestionario se desarrolló a partir del análisis jurídico que permitió la identificación de los aspectos recogidos en la normativa, que serían analizados por los miembros del equipo de investigación mediante acceso individual a cada uno de los portales de transparencia municipales. En este sentido, cabe manifestar que las respuestas son completas dado que no dependía de la acción de los ayuntamientos. Esto es relevante dado que en el caso del otro cuestionario distribuido, la respuesta dependía de la voluntad de los municipios y, por ello, el número de casos incluidos en el análisis de los cambios institucionales es inferior (se situó en los 100 municipios).

La metodología, en este caso, implica que los miembros del equipo de investigación consultaban las páginas web municipales e identificaban los elementos a los que obliga la normativa. Se trata de un sistema que parte un cierto enfoque de «usuario anónimo» aunque los perfiles de aquellos que consultan las webs no serían de ciudadanos medios. El trabajo de campo se inició en septiembre de 2019 y finalizó en abril de 2020. En este caso la información sobre el cumplimiento de la normativa cubre los 145 municipios objeto de estudio.

**TABLA 2. LEYES DE TRANSPARENCIA EN VIGOR EN ESPAÑA**

Ley	CC.AA	Aplicable a los gobiernos locales
Ley 19/2013	Estatal	Sí
Ley 1/2014	Andalucía	Sí
Ley 8/2015	Aragón	Sí
Ley 8/2018	Asturias	Sí
Ley 4/2011	Balears	Sin mención específica
Ley 12/2014	Canarias	Sí
Ley 1/2018	Cantabria	Sí
Ley 4/2016	Castilla La Mancha	Sí
Ley 2/2015	Castilla y León	No
Ley 19/2014	Catalunya	Sí
Ley 4/2013	Extremadura	Sí
Ley 1/2016	Galicia	No
Ley 10/2019	Madrid	Sí
Ley 12/2014	Murcia	Sin mención específica
Ley 5/2018	Navarra	Sí
Ley 3/2014	Rioja	Sin mención específica
Ley 2/2015	Valencia	Sí

*Fuente:* elaborado por los autores a partir de BOE.es.

A partir del análisis de esta normativa se identificaron un conjunto de elementos, presentes de manera habitual en las regulaciones, que quedaron recogidos en el cuestionario. La tabla 3 ofrece información sobre los elementos incluidos y que constituirán la base para la creación de un índice para medir el nivel de cumplimiento de la normativa. El índice de cumplimiento de obligaciones de transparencia (ICTR) se construye a partir del sumatorio de los elementos indicadores a los cuales se les asigna un valor de 1 en cada caso. El resultado se estandariza con objeto de que el índice tome valores entre 0 y 1.

**TABLA 3. ELEMENTOS HABITUALES EN LAS REGULACIONES DE TRANSPARENCIA**

Items	
Sitio web municipal / Portal de transparencia	Indicadores de la calidad de los servicios
Existencia de un espacio / sitio web diferenciado para la transparencia en la contratación pública	Mecanismos para la evaluación de los servicios públicos
Buscador web	Disponibilidad de resultados de la evaluación de servicios públicos
Menú de contenido estructurado	Existencia de un espacio diferenciado para la normativa
Información de contacto	Proyectos e información sobre la actividad normativa
Espacio dedicado a la participación ciudadana	Respuestas anónimas a consultas
Identificación de canales de participación ciudadana	Catálogo de procedimientos administrativos

Items	
Información sobre canales de participación ciudadana	Información sobre el perfil del contratante
Datos estadísticos del municipio	Procesos de licitación pública abierta
Datos geográficos del municipio	Contratos programados
Información sobre el alcalde	Contratos suscritos
Información sobre el Pleno del municipio	Registro de compras públicas, registro público de licitadores
Información sobre el Consejo de Gobierno Local	Datos estadísticos sobre compras públicas
Información sobre los representantes electos	Contratos menores
Información sobre altos cargos no electos (cargos de confianza)	Espacio dedicado a la información presupuestaria
Remuneración o compensación para miembros electos	Información presupuestaria 2019
Indemnizaciones	Información presupuestaria 2018
Dietas	Información presupuestaria 2017
Información sobre entidades dependientes	Datos trimestrales de ejecución presupuestaria
Información sobre órganos de estudio, información y consulta	Cuentas anuales 2018
Información sobre entidades con representación municipal	Cuentas anuales 2017
Organigrama	Principios de estabilidad presupuestaria
Relación de puestos de trabajo	Auditoría e informes de seguimiento
Plantilla	Inventario del patrimonio
Retribuciones de funcionarios, personal fijo y temporal	Información económica sobre la gestión del patrimonio
Oferta Pública de Ocupación plurianuales	Plan de gobierno, Plan de Actuación Municipal (PAM), u otros planes anuales o
Convocatorias de los procesos selectivos	Texto consolidado de las normas urbanísticas del municipio
Resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción de personal	Mapas de la planificación urbanística
Convenios, acuerdos de condiciones y pactos laborales	Mecanismos de evaluación de planes y programas
Información sobre representantes sindicales	Convenios de colaboración
Código de conducta de los altos cargos	Ayudas, subvenciones, premios y becas
Información sobre los servicios públicos	Registro de grupos de interés
Catálogo de servicios	Código de conducta de las entidades y grupos de interés
Listado de procedimientos administrativos	

*Fuente:* elaboración propia a partir de la normativa de transparencia analizada.

En lo que se refiere a la operacionalización de la medida de cambio institucional, se diseñó un cuestionario sobre impacto organizativo a partir de entrevistas con técnicos municipales. En este caso, la administración del cuestionario se llevó a cabo mediante contacto telefónico con los responsables que facilitaban un correo electrónico de contacto donde se hacía llegar un enlace con acceso al cuestionario. El equipo de investigadores llevó a cabo un seguimiento posterior al envío para mejorar los niveles de respuesta. El trabajo

de campo se inició en noviembre de 2019 y finalizó en julio de 2020. Se trata de un periodo mucho más extenso del previsto inicialmente. Vale la pena tener en cuenta las especiales circunstancias en que se desarrolló, dada la declaración del estado de alarma y la interrupción de buena parte de las actividades administrativas, que obligó a introducir ajustes en la administración y es posible que el nivel de respuesta se viera afectado.

La tabla 4 recoge la información sobre los municipios que respondieron el cuestionario de impacto organizativos. A pesar de la excepcionalidad del periodo, se consiguió un nivel de respuesta cercano al 70 %, que ya se consideraba un nivel óptimo para el análisis. Se obtuvo respuestas de todas las comunidades autónomas, con excepción de las dos ciudades autónomas. Estas variaciones pueden implicar un cierto sesgo de autoselección en la respuesta, dado que muy probablemente, los municipios que han respondido pueden mostrar una mayor sensibilidad a la materia y por tanto presentar un comportamiento diferenciado. Ahora bien, consideramos que el número fina de respuestas obtenidas y su distribución ofrece condiciones suficientes y óptimas para el estudio.

En cuanto a la distribución por tramos de población, la tabla 4 muestra que hay un nivel de respuesta suficiente en todos ellos. A pesar de que el número de respuestas totales se sitúa en 100 municipios, cabe la posibilidad que en la explotación posterior se puedan manifestar algunas fluctuaciones en el número. Esto se debe a que se han incorporado los cuestionarios que estaban completos en su mayor parte, pero es posible que haya pequeñas variaciones en algunas variables.

**TABLA 4. NIVEL DE RESPUESTA AL CUESTIONARIO DE CAMBIO INSTITUCIONAL SEGÚN TRAMO POBLACIONAL MUNICIPAL**

Tramo poblacional	Sí		No	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
De 50.000 a 75.000 hab. (n=46)	27	58,7	19	41,3
De 75.001 a 100.000 hab. (n=36)	24	66,7	12	33,3
De 100.001 a 250.000 hab. (n=47)	35	74,5	12	25,5
De 250.001 a 500.000 hab. (n=10)	9	90,0	1	10,0
De 500.001 a 1.000.000 hab. (n=4)	3	75,0	1	25,0
Más de 1.000.000 hab. (n=2)	2	100,0	0	0,0
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>69,0</b>	<b>45</b>	<b>31,0</b>

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

En este caso, el cuestionario incorporaba un conjunto de preguntas discutidas previamente con responsables y expertos en la materia a partir de las cuales se elaboró un índice de cambio institucional (IIC). La tabla 5 recoge las preguntas del cuestionario, sus posibles respuestas y la operacionalización (valor asignado) que permite crear la estructura interna del índice IIC. A partir del sumatorio de acuerdo con los valores asignados, se estandariza con el objeto de que el índice pueda tomar valores del 0 al 1.

**TABLA 5. CAMBIOS INSTITUCIONALES. ELEMENTOS Y PROPUESTA DE VALORACIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL ÍNDICE IIC**

Preguntas	Ítems	Valor asignado
Organización interna derivada de la necesidad de aplicación de la ley de transparencia	Se ha creado una unidad específica en la estructura administrativa, aunque no ha requerido ninguna nueva contratación de personal	0 (Ningún ítem seleccionado)
	Existe un responsable que coordina la planificación y desarrollo de la ley, aunque no haya requerido ninguna nueva contratación de personal	1 (Al menos un ítem)
	Las acciones de transparencia se organizan de manera transversal	

Preguntas	Ítems	Valor asignado
Número de personas que realizan actividades en el ámbito de la transparencia	Número de personal que realiza actividades de transparencia.	0 ( <i>Ninguna persona está realizando actividades relacionadas con la transparencia</i> )
		1 ( <i>Una persona realiza actividades relacionadas con la transparencia</i> )
		2 ( <i>Dos o más personas realizan actividades relacionadas con la transparencia</i> )
Instrumentos que se han utilizado para el desarrollo de la ley de transparencia en los últimos 2 años	Contratación de nuevo personal (independientemente de la naturaleza jurídica del contrato)	0 ( <i>No se han seleccionado ninguna opción</i> )
	Contratación de empresas externas	1 ( <i>Se han seleccionado hasta dos opciones</i> )
	Creación de una partida presupuestaria de transparencia	2 ( <i>Se han seleccionado tres o más opciones</i> )
	Formación del personal	
¿Cuál de las siguientes actividades en materia de transparencia desarrolla el ayuntamiento?	<i>Opciones de menor impacto</i>	
	Respuesta al derecho de acceso a las solicitudes de información	0 ( <i>Ningún ítem</i> )
	Actualización de la información	1 ( <i>al menos uno de los ítems de menor impacto</i> )
	Reestructuración de la información	
	Carga de nueva información	
	<i>Opciones de mayor impacto</i>	
	Elaboración de documentación no elaborada antes de la norma (catálogo de servicios, códigos de conducta, indicadores de calidad de servicios, entre otros)	1 ( <i>al menos uno de los ítems de mayor impacto</i> )
	Conversión de la documentación incluida en los portales de transparencia a formatos accesibles y reutilizables	2 ( <i>dos o más ítems de mayor impacto</i> )
Resumen y sistematización de la documentación municipal para mejorar su inteligibilidad (gráficos, resúmenes o explicativos)	<i>Se agregará los valores de los ítems de menor y mayor impacto para obtener el valor final (0, 1, 2 o 3)</i>	
Recursos incrementados con objeto de dar cumplimiento a las normativas	Recursos humanos	0 ( <i>Ningún ítem</i> )
	Recursos Tecnológicos	1 ( <i>Hasta tres ítems</i> )
	Recursos Económicos	2 ( <i>Tres o más ítems</i> )
	Recursos Formativos	
	Recursos Legales	

*Fuente:* elaboración propia a partir del cuestionario institucional.

La base de datos final incluye información adicional extraída de fuentes públicas como puede ser la densidad poblacional o el presupuesto. Además, a partir del análisis de las respuestas a los dos cuestionarios, hemos creado algunas variables específicas para operacionalizar conceptos de interés para este trabajo. Principalmente hemos creado los dos índices comentados (ICTR e IIC) y también variables que nos permitan medir la exigencia de la normativa de transparencia.

En este sentido, la variable «exigencia» es una adición del número total de obligaciones existentes en las normativas aplicables (estatal y autonómica) y la variable «especif\_loc» es una variable dicotómica mediante la cual capturamos si la normativa autonómica se aplica expresamente (o no) a los entes locales, a partir de la información de la tabla 2. Finalmente, la variable «implementa» es la dicotomización de la pregunta del cuestionario que pedía en qué momento se habían empezado a desarrollar políticas de transparencia en el municipio para generar una variable que discriminara entre aquellos que se avanzaron a la entrada en vigor (a los que les asumimos mayor dependencia al sendero) y aquellos que cumplieron en plazo de la *vacatio legis* o incluso implementaron la normativa fuera de ésta<sup>1</sup>. La tabla 6 resume algunas de las principales variables de forma descriptiva. Se puede apreciar la variación del número de casos incluidos en función de la metodología de recogida de la información. Como ya se ha mencionado, los registros sobre publicidad activa son completos e incluyen la totalidad de los entes objeto del estudio. En cambio, los datos relativos a los cambios organizativos e institucionales venían de un cuestionario que se completó por parte de 100 municipios. Pueden existir algunas variabilidades menores añadidas, generadas por incidencias con variables concretas.

**TABLA 6. PRINCIPALES ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS**

Variables	N	Media	Desv. est	Min	Máx
ICTR	145	0,697	0,116	0,400	0,940
IIC	100	0,712	0,178	0,200	1
Población	145	169.468,500	308.379,800	50,577	3.223,334
Densidad	145	2.619,117	3.563,462	54,890	31.837,560
Presupuesto	138	222.981,373	506.609,407	44.615,139	5.254.208,354
Exigencia	143	51,706	10,693	33,000	68,000
Especificidad	143	1,804	0,398	1	2
Año implementación	99	1,495	0,503	1	2

*Fuente:* base de datos propia.

En el siguiente apartado ofrecemos los resultados derivados del análisis de los datos que nos permitirán testar nuestras hipótesis. En primer lugar, sin embargo, ofrecemos algunos resultados descriptivos que pueden ser de interés para comprender como se ha realizado la implementación de la normativa de transparencia. En segundo lugar, ofrecemos distintos modelos de regresión lineales que nos permiten testar, en un entorno multivariante, las hipótesis planteadas.

## 5. RESULTADOS

### 5.1. Principales resultados descriptivos sobre el cambio institucional

Los resultados del cuestionario de impacto institucional de la aplicación de la normativa de transparencia ofrecen algunos elementos de interés. La tabla 7 muestra que el inicio del desarrollo de las actuaciones se sitúa, en la mayoría de los entes antes de 2015. De acuerdo con esta información, un 50 % de los municipios que han respondido afirman haber iniciado las actuaciones antes de la entrada en vigor de la norma. Cabe destacar, en sentido contrario, que un 16 % de los entes lo hicieron con un claro retraso respecto a la entrada en vigor de la norma y un 33 % durante los últimos momentos de finalización de la *vacatio legis* estatal.

<sup>1</sup> Las opciones de respuesta se detallan en la tabla 7 (en el siguiente apartado).

**TABLA 7. INICIO DEL DESARROLLO DE LAS ACTUACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA (N=99)**

	Frecuencia	%	% acum.
Antes de 2015	50	50,5	50,5
Entre enero y junio de 2015	14	14,1	64,6
Entre julio y diciembre de 2015	19	19,2	83,8
A lo largo de 2016	8	8,1	91,9
A lo largo de 2017	5	5,1	97,0
A lo largo de 2018	3	3,0	100,0

Fuente: base de datos propia.

En cuanto a las principales actuaciones vinculadas a la organización interna, la tabla 8 muestra que la opción más frecuente es la identificación de un responsable, seguido de la organización transversal de la materia. Algo más de la mitad han creado una estructura específica. En los tres casos, el enunciado de la pregunta precisaba que no necesariamente debía haber implicado nuevas contrataciones. Estos resultados ya ponen de manifiesto un comportamiento que también se observa en el resto de las preguntas vinculadas a los recursos dedicados a la materia. En términos generales, los ayuntamientos, incluso los grandes entes, han tendido a encajar las obligaciones de transparencia en los recursos de que disponían evitando incrementarlos o diseñar nuevas estructuras.

**TABLA 8. ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA GESTIÓN DERIVADA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA**

	Sí		No	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Existe un responsable que coordina la planificación y el desarrollo de la ley aunque no haya supuesto una nueva contratación (n=90)	69	76,7	21	23,3
Las actuaciones en materia de transparencia se han organizado de forma transversal de forma que intervienen y desarrollan actuaciones diferentes áreas del ayuntamiento (n=86)	65	75,6	21	24,4
Se ha creado una unidad específica dentro de la estructura municipal con este fin aunque no haya supuesto una nueva contratación (n=92)	52	56,5	40	43,5

Fuente: base de datos propia.

En este sentido, las preguntas que recogían incrementos de dotación indican una práctica generalizada de reubicación de funciones, adaptación de estructuras y preferencia por opciones con menor impacto institucional y económico. Las tablas 9 y 10 muestran la tipología de dedicación del personal asignado a esta materia y los recursos utilizados para el desarrollo de la norma. Tan sólo un 5% de los municipios que han participado en el estudio indican que todo el personal con funciones en temas de transparencia está específicamente asignado a estas tareas. Más del 80%, de hecho, manifiestan que su personal se dedica a transparencia entre otras tareas. Este hecho merece una cierta reflexión dado que trabajamos con municipios de más de 50.000 habitantes y pone de manifiesto el encaje que ha tenido este ámbito en los ayuntamientos. En términos generales, parece que se haya buscado la reasignación de funciones y la compatibilización con otras áreas, con lo que puede suponer desde la perspectiva de cargas de trabajo y priorización de asuntos.

La tabla 10 recoge un examen de los recursos utilizados para el desarrollo de la ley durante los últimos 2 años. De acuerdo con las respuestas recogidas, de entre las opciones mencionadas, la más habitual con diferencia ha sido la formación del personal (64,6%). Le sigue, a mucha distancia, la contratación de servicios a empresas externas, y la creación de una partida presupuestaria específica; sólo el 22% afirma haber incorporado nuevo personal. Este orden descendente puede ser indicativo del nivel de compromiso institucional que implica cada una de las medidas. Así, mientras la formación exige poca inversión y no tiene implicaciones a medio o largo plazo, la incorporación de nuevo personal se muestra como una acción más compleja en nuestro entorno jurídico e institucional. Cabe destacar, a su vez, que las normativas de transparencia se han desarrollado en un periodo en que estaban vigentes fuertes restricciones al incremento del gasto.

**TABLA 9. ¿LAS PERSONAS QUE DESARROLLAN ACTIVIDADES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA SE DEDICAN EXCLUSIVAMENTE A ESTA TAREA? (N=91)**

	Frecuencia	%
Sí, todas	5	5,5
Sí, algunas	12	13,2
No, también realizan otras funciones	74	81,3

Fuente: base de datos propia.

**TABLA 10. RECURSOS UTILIZADOS PARA EL DESARROLLO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LOS ÚLTIMOS 2 AÑOS**

	Sí		No	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Formación del personal en materia de transparencia (n=96)	62	64,6	34	35,4
Contratación de servicios a empresas externas (n=98)	31	31,6	67	68,4
Creación de una partida presupuestaria específica para actuaciones en la materia (n=94)	24	25,5	70	74,5
Incorporación de nuevo personal (n=97)	22	22,7	75	77,3

Fuente: base de datos propia.

En cuanto a las acciones específicas desarrolladas para la implementación de la normativa, la tabla 11 muestra que una amplia mayoría de entes han impulsado algún tipo de actuación.

**TABLA 11. EL AYUNTAMIENTO HA IMPULSADO ALGÚN TIPO DE ACCIÓN ESPECÍFICA PARA LA IMPLANTACIÓN DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA (N=95)**

	Frecuencia	%
Sí	84	88,4
No	11	11,6

Fuente: base de datos propia.

La tabla 12 recoge algunas acciones específicas en materia de transparencia y las respuestas a esta pregunta permiten distinguir claramente dos tipologías de actuaciones. Por un lado, podríamos identificar las acciones que han sido desarrolladas por más del 95% de los municipios participantes; en algún caso, el porcentaje de respuesta afirmativa se sitúa, de hecho, en el 99%. Se trata de actividades con una menor

exigencia de carga de trabajo y que a menudo quedan recogidas como una obligación clara y específica. Identificaríamos luego un conjunto de acciones que, aun habiéndose llevado a cabo de forma amplia, ofrecen datos claramente inferiores. Se trata de actividades de mayor implicación en términos de trabajo o que no quedan recogidas de forma tan clara en la normativa.

**TABLA 12. ACCIONES ESPECÍFICAS DESARROLLADAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA**

	Sí		No	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Actualización de la información incluida en el portal de transparencia (n=100)	99	99,0	1	1,0
Reestructuración de la información incluida en la web municipal y en el portal de transparencia (n=99)	98	99,0	1	1,0
Incorporación de nueva información en el portal de transparencia (n=98)	95	96,9	3	3,1
Respuestas de solicitudes de derecho de acceso (n=98)	94	95,9	4	4,1
Elaboración de documentación inexistente antes de la aprobación de la norma (n=98)	75	76,5	23	23,5
Resumen y sistematización de la documentación municipal para hacerla más inteligible (n=98)	71	72,4	27	27,6
Conversión de la documentación incluida en el portal de transparencia en formatos reutilizables (n=100)	71	71,0	29	29,0

Fuente: base de datos propia.

## 5.2. Implementación de la normativa: ¿path dependency o shock institucional?

En términos más analíticos, la H1 se interrogaba por los efectos de la población en el cumplimiento y el cambio institucional. Para ello construimos dos modelos de regresión lineal en los que, con efectos fijos de Comunidades Autónomas (CC.AA), introducimos las variables de población, densidad poblacional y presupuesto. Es importante destacar algunos aspectos antes de comentar los resultados. En primer lugar, introducimos las tres variables de interés en escala logarítmica natural para neutralizar el desequilibrio en la distribución de estas variables. En segundo lugar, aunque ofrecemos modelos que incluyen las tres variables a la vez (modelos 2 y 4 en la tabla 13), la alta correlación entre población y presupuesto ( $r=0,99$ ,  $p<0,001$ ) introduce colinealidad no deseada en el modelo. En cambio, la correlación entre densidad y presupuesto es mucho más baja ( $r=0,39$ ). Los principales resultados de estos modelos se presentan en la tabla 13 (modelos 1 y 3).

**TABLA 13. H1 – EFECTOS POBLACIONALES EN EL CUMPLIMIENTO Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL**

	Variable dependiente:			
	ICTR		IIC	
	-1	-2	-3	-4
Densidad (ln)	0,005 (0,008)	0,004 (0,008)	-0,004 (0,020)	-0,003 (0,021)
Presupuesto (ln)	0,053*** (0,010)	0,033 (0,030)	0,077*** (0,023)	0,087 (0,083)
Población (ln)		0,022		-0,011

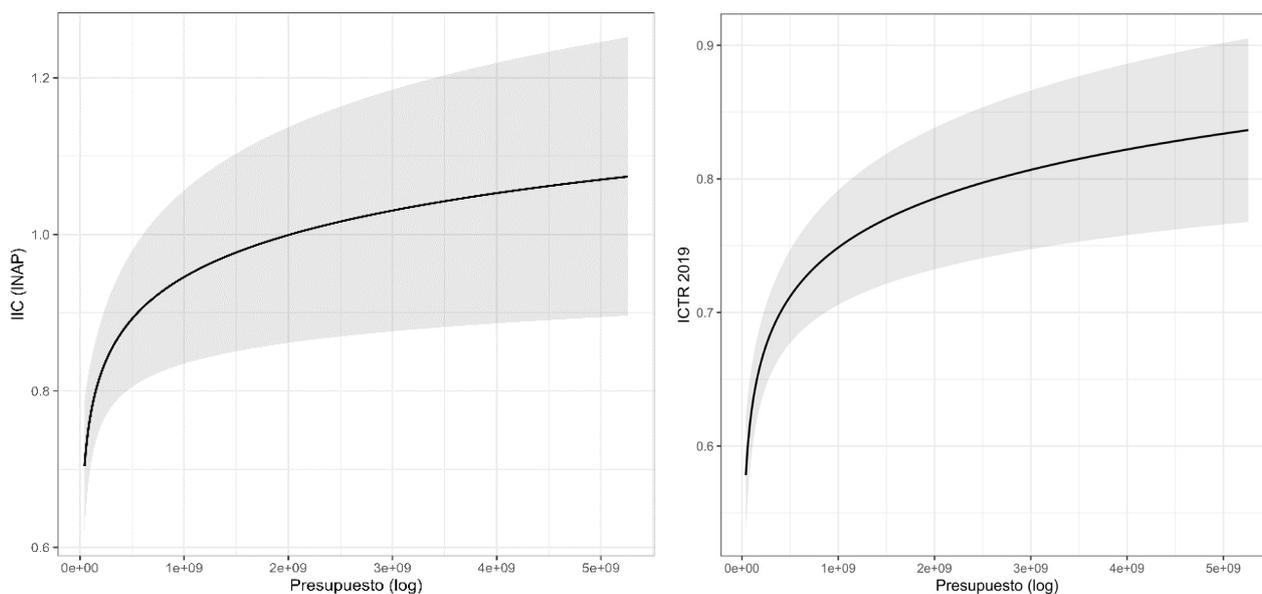
Variable dependiente:				
	ICTR		IIC	
	-1	-2	-3	-4
		(0,032)		(0,090)
Constante	-0,388**	-0,265	-0,791*	-0,851
	(0,165)	(0,242)	(0,404)	(0,642)
Efectos fijos CC.AA	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	138	138	98	98
R <sup>2</sup>	0,639	0,641	0,380	0,380
Adjusted R <sup>2</sup>	0,585	0,583	0,239	0,229
Residual Std. Error	0,074 (df = 119)	0,075 (df = 118)	0,156 (df = 79)	0,157 (df = 78)
F Statistic	11,714***	11,075***	2,691***	2,518***
	(df = 18; 119)	(df = 19; 118)	(df = 18; 79)	(df = 19; 78)

Nota:  $p < 0,1$ ;  $p < 0,05$ ;  $p < 0,01$

Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

El modelo muestra que las variables tanto de cambio institucional como de cumplimiento de la normativa están afectadas de forma positiva por el presupuesto municipal; esto es, que aumenta el cumplimiento y el cambio institucional de los gobiernos locales en materia de transparencia con el presupuesto municipal. En este punto es importante destacar que el efecto estadístico del presupuesto es homologable a un efecto genérico de dimensión. Gráficamente, los valores predichos del efecto del presupuesto municipal sobre el cambio y el cumplimiento se observan en el gráfico 1:

**GRÁFICO 1. EFECTOS PREDICHOS DEL PRESUPUESTO SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA (ICTR) Y EL CAMBIO INSTITUCIONAL (IIC)**



Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

La H2 se dedica específicamente a los determinantes del cambio institucional ligada a la *path dependency* en la aplicación de políticas de transparencia. Así, en este modelo incluimos como variable dependiente el índice de cambio institucional (IIC) y añadimos distintas variables independientes y de control de interés. Concretamente, la que más interesa es la variable dicotómica «implementa» que aparece en primer lugar en el modelo de regresión. Además incluimos otras variables de control que nos ayuden a generar un modelo más robusto, como la densidad y el presupuesto (en logarítmico), la exigencia normativa a la que está sometido el municipio, «especif\_loc» (la aplicación expresa de la normativa autonómica a los entes locales) y dos interacciones entre momento de la implementación y exigencia y exigencia y especificidad de la normativa autonómica. La tabla 14 recoge los distintos modelos generados:

**TABLA 14. H2 – DETERMINANTES DEL CAMBIO INSTITUCIONAL**

	Variable dependiente					
	IIC					
	-1	-2	-3	-4	-5	-6
implementa (después)	-0,079** (0,035)	-0,053 (0,035)	-0,062* (0,035)	-0,280 (0,191)	-0,056 (0,035)	-0,067* (0,036)
log(densidad)		0,020 (0,015)	0,019 (0,015)	0,020 (0,015)	0,025 (0,015)	0,031** (0,015)
log(presupuesto)		0,057** (0,024)	0,058** (0,024)	0,062** (0,024)	0,054** (0,024)	0,048** (0,024)
exigencia			0,002 (0,002)	0,001 (0,002)	0,005** (0,002)	0,010** (0,004)
implementa (después): exigencia				0,004 (0,004)		
especif_loc (Sí)					-0,097 (0,059)	0,240 (0,225)
exigencia:especif_loc (Sí)						-0,008 (0,005)
Constante	0,750*** (0,025)	-0,478 (0,430)	-0,620 (0,440)	-0,626 (0,439)	-0,637 (0,436)	-0,765* (0,440)
Observaciones	99	97	97	97	97	97
R <sup>2</sup>	0,049	0,144	0,162	0,175	0,187	0,208
Adjusted R <sup>2</sup>	0,039	0,116	0,126	0,129	0,142	0,155
Residual Std. Error	0,175 (df = 97)	0,169 (df = 93)	0,168 (df = 92)	0,168 (df = 91)	0,166 (df = 91)	0,165 (df = 90)
F Statistic	4,998** (df = 1; 97)	5,215*** (df = 3; 93)	4,458*** (df = 4; 92)	3,849*** (df = 5; 91)	4,174*** (df = 5; 91)	3,933*** (df = 6; 90)

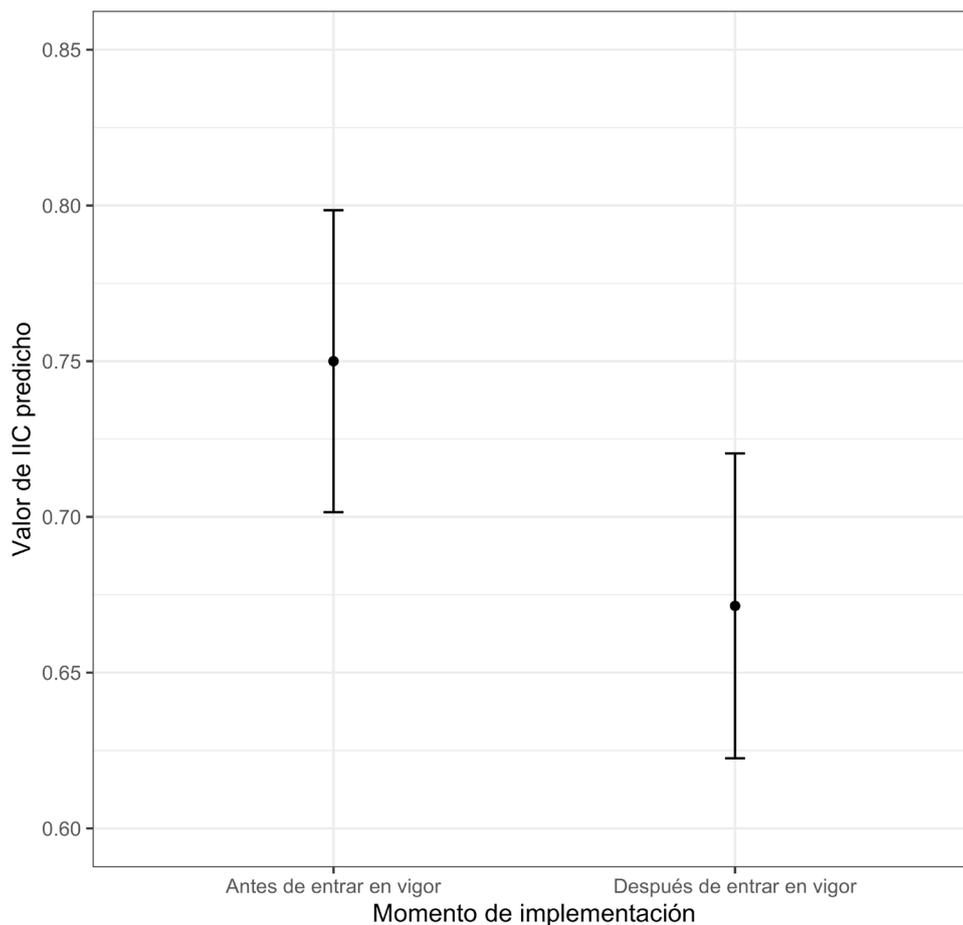
Nota:  $p < 0,1$ ;  $p < 0,05$ ;  $p < 0,01$ 

Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

Los resultados son sugerentes, puesto que la variable que operacionaliza el concepto de la *path dependency* sí parece tener importancia cuando analizamos el cambio institucional operado por las políticas de transparencia. En la primera columna, cuando se aplica de forma univariante, muestra un efecto negativo para los municipios que implementan más tarde la normativa. En cuanto añadimos variables al modelo, los resultados siguen una línea similar. Si bien aparecen también como significativos y positivos el presupuesto (en todos los modelos en que aplica) y en algunos casos la exigencia normativa, conviene detenerse en los modelos 5 y 6.

En el modelo 5, que incluye por primera vez la especificidad de la normativa autonómica sin ninguna interacción, la *path dependency* no aparece significativa pero sí lo hace la exigencia normativa. Así, en el modelo 6 añadimos la interacción entre exigencia y especificidad y, de nuevo la implementación tardía aparece como significativa y negativa. La existencia de interacción nos modula la interpretación de los coeficientes, pero podemos observar que el efecto de la exigencia normativa en el cambio institucional es menor en aquellos que implementaron más tarde la normativa. Si la normativa autonómica no aplica específicamente a los gobiernos locales, la exigencia normativa no tiene efecto sobre el cambio institucional. Es decir, que la exigencia de la ley opera fundamentalmente cuando la ley es específica y tiene mayor efecto sobre los que tienen mayor experiencia aplicando políticas de transparencia. Gráficamente, el impacto de la *path dependency* sobre el cambio institucional se muestra en el gráfico 2.

**GRÁFICO 2. CAMBIO INSTITUCIONAL Y PATH DEPENDENCY**



Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

Finalmente, la H3 relaciona la existencia de normativa más exigente y específica como vector que puede implicar mayor cumplimiento de las obligaciones normativas. En este modelo la variable dependiente es nuestro índice de cumplimiento de la normativa (ICTR) y las principales variables independientes de interés

son el nivel de exigencia de la normativa y la especificidad de la normativa autonómica. Añadimos las variables de control que se han ido utilizando (presupuesto y densidad), así como interacciones entre el momento de la implementación y la exigencia y la exigencia normativa y la especificidad de la norma para generar 4 modelos con distintas especificaciones. La tabla 15 nos muestra los resultados.

**TABLA 15. H3 – CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA (ICTR)**

	Variable dependiente			
	ICTR			
	-1	-2	-3	-4
exigencia	0,0003 (0,001)	-0,001 (0,001)	0,001 (0,001)	0,004 (0,002)
implementa (después)		-0,029 (0,021)	0,021 (0,123)	-0,038* (0,021)
log(densidad)		0,029*** (0,009)		0,034*** (0,009)
log(presupuesto)		0,027* (0,014)		0,022 (0,014)
especif_loc (Sí)		0,035 (0,035)		0,311** (0,132)
implementa(después): exigencia			-0,001 (0,002)	
exigencia: especific_loc (Sí)				-0,006** (0,003)
Constante	0,682*** (0,048)	0,032 (0,260)	0,724*** (0,069)	-0,073 (0,259)
Observaciones	143	97	99	97
R <sup>2</sup>	0,001	0,239	0,047	0,276
Adjusted R <sup>2</sup>	-0,006	0,197	0,017	0,228
Residual Std. Error	0,116 (df = 141)	0,099 (df = 91)	0,109 (df = 95)	0,097 (df = 90)
F Statistic	0,128 (df = 1; 141)	5,710*** (df = 5; 91)	1,571 (df = 3; 95)	5,725*** (df = 6; 90)

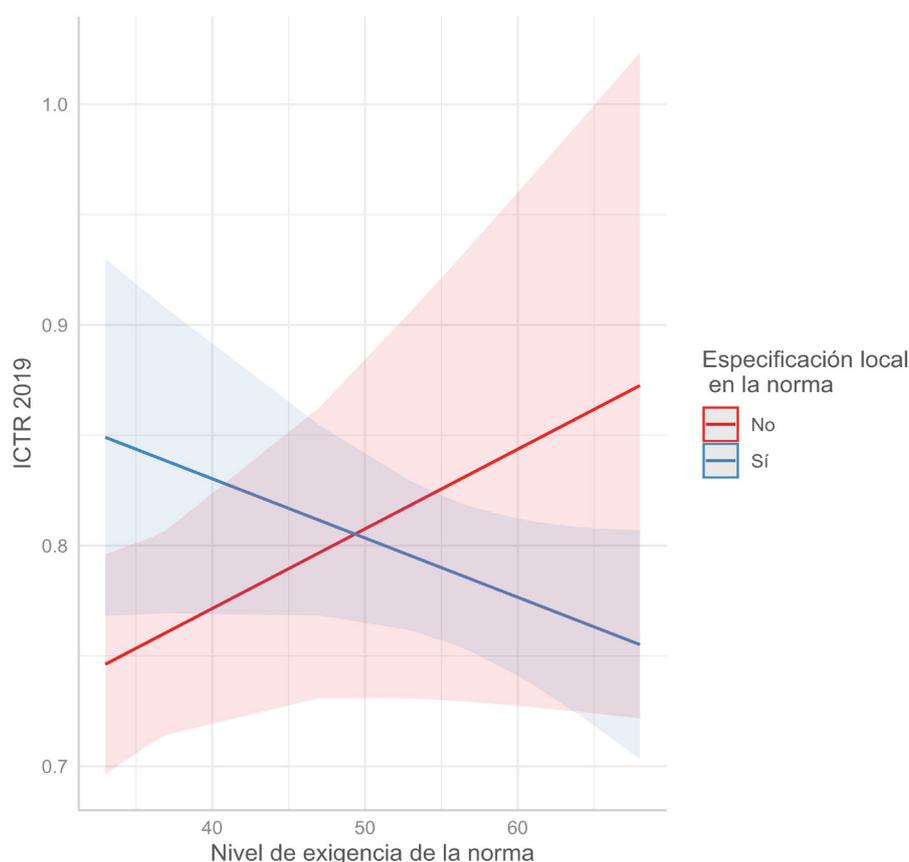
Nota:  $p < 0,1$ ;  $p < 0,05$ ;  $p < 0,0$

Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

En el primer modelo, donde la exigencia es la única variable considerada, ésta no parece tener una influencia directa en el nivel de cumplimiento, ni tampoco parece tenerla en ninguno de los tres modelos restantes. Cuando añadimos (modelo 2) la especificidad de la norma autonómica, la exigencia sigue sin tener

efecto sobre el cumplimiento, pero sí el presupuesto, como en modelos anteriores. Sin embargo, el modelo 4 presenta algunos resultados interesantes. Este modelo incluye la interacción entre el nivel de exigencia de la normativa y la especificidad que aparece con coeficiente negativo, combinado con un efecto positivo importante de la especificidad y ligeramente negativo de la implementación tardía. En otras palabras, la interacción genera un modelo donde el nivel de la exigencia tiene un efecto diferenciado en función de la especificidad de la norma. Es decir, tal y como muestra el gráfico de la interacción (Gráfico 3), la fuerza de la norma, en relación con el cumplimiento, tiene mayor efecto en los municipios en los que la ley autonómica es más vaga o inconcreta, mientras que este efecto es más modesto para los municipios donde la ley autonómica es específica y les afecta en mayor medida.

**GRÁFICO 3. INTERACCIÓN ENTRE EXIGENCIA DE LA NORMA Y ESPECIFICIDAD, EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS (ICTR)**



Fuente: elaboración propia a partir de nuestras bases de datos.

## 6. CONCLUSIONES

Este artículo ofrece una panorámica de la implementación de las normativas de transparencia en los municipios de población superior a los cincuenta mil habitantes. Los resultados muestran que el conjunto del tejido institucional local ha incorporado, al menos formalmente, buena parte de las obligaciones normativas –como se muestra en la intensa actividad legislativa autonómica– y que los municipios de mayor población de España han ajustado su actividad y su estructura.

Los modelos estadísticos permiten confirmar de manera general las hipótesis planteadas y ofrecen líneas interesantes de estudio. De acuerdo con los resultados, la *path dependency* se muestra como un factor relevante en el cambio institucional. La trayectoria y experiencia de los municipios en la aplicación de medi-

das y acciones en materia de transparencia influye en los cambios institucionales que han experimentado los municipios. Así, los consistorios que iniciaron las actividades de forma más temprana manifiestan un mayor grado de transformación en sus prácticas, instrumentos y organización.

En general, el liderazgo es un factor clave para el éxito de todas las políticas públicas y, lógicamente, también lo es para la transparencia. Esta idea incorpora la importancia de la influencia de los dirigentes políticos pero, sobre todo, del liderazgo técnico. Esta dualidad político-técnica que alimenta el concepto de path dependency abre posibilidades interesantes de investigación. En este sentido, y dada la importancia que se ha observado de las variables de contenido institucional para explicar el proceso de implementación de la transparencia en los ayuntamientos, será interesante confrontarlas con aquellas de contenido político-electoral que ya han demostrado una relación positiva con el grado de transparencia institucional, como son los niveles de participación electoral y, en general, los niveles de participación cívica de la población.

Siguiendo con la línea interpretativa de carácter institucional, existen numerosos estudios que nos indican que las políticas de transparencia funcionan mejor cuando las unidades de gobierno son grandes. Los municipios grandes implementan las leyes mejor y, además, las innovaciones son más fáciles de introducir y ejecutar en administraciones de gran tamaño. En este ámbito temático, el interés del artículo radica en la demostración que el presupuesto se configura como una variable que ofrece mejores resultados que el volumen de población. Esto se puede deber a la relativa homogeneidad poblacional de las localidades incluidas en el estudio. Así, el presupuesto se muestra relevante tanto en términos de cambio institucional como en cumplimiento y rendimiento en publicidad activa. Este hecho tiene especial relevancia ya que confirma que la mayor capacidad, en términos presupuestarios, ofrece mejores comportamientos en las dos dimensiones estudiadas.

Estos resultados no están exentos de algunas limitaciones. En primer lugar, aunque la muestra de municipios sea de alta calidad y consiga una representatividad relevante, sería interesante ampliar el universo de estudio a los municipios de menor población para captar las variaciones en la implementación ligadas a la magnitud poblacional. Asimismo, en segundo lugar, también sería interesante incorporar al análisis empírico parte del marco teórico relativo a la administración electrónica (o *computer mediated transparency*), como elemento que puede coadyuvar a entender mejor y de forma más completa los procesos de implementación, cumplimiento de la normativa y cambio institucional ligados a la transparencia.

En cualquier caso, la primera conclusión del trabajo es, pues, que la mayor anticipación en la adopción de medidas –que puede manifestar el compromiso con la cultura de la transparencia–, influye en la magnitud del cambio institucional observado. En cambio, el rendimiento en términos de cumplimiento de normativa de publicidad activa y disponibilidad de información se relaciona con las características de la normativa aplicable en cada caso, y en particular con el volumen de obligaciones y su especificidad. Los municipios objeto de normativas autonómicas menos exigentes o imprecisas, o que directamente no incluyen a los entes locales como objeto, tienden a ofrecer niveles inferiores de información. Cabe destacar, pues, que sin la existencia de una normativa estatal que introduce unas obligaciones comunes, y su interacción con leyes autonómicas, algunos municipios, quizá los menos predispuestos, no hubieran implementado de forma tan generalizada las políticas de transparencia. Se refuerzan, así, las conclusiones de Ruijter et al. (2020) en el sentido de que la coacción legal tiene un cierto efecto diferencial según las necesidades de los municipios y que debe ser específica y contener presiones e incentivos selectivos para ser especialmente relevante.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albalade del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90-107. <https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>
- Arellano-Gault, D. y Lepore, W. (2011). Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050. <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>
- Bastida, F. y Benito, B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bastida, F., Benito, B. y Guillamón, M. D. (2009). An Empirical Assessment of the Municipal Financial Situation in Spain. *International Public Management Journal*, 12(4), 484-499. <https://doi.org/10.1080/10967490903328139>
- Bauhr, M. y Nasiritousi, N. (2012). Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and the Quality of Global Environmental Policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29. [https://doi.org/10.1162/GLEP\\_a\\_00137](https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00137)
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F. y Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207. <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.693075>

- Camagni, R., Capello, R. y Caragliu, A. (2013). One or Infinite Optimal City Sizes? In Search of an Equilibrium Size for Cities. *The Annals of Regional Science*, 51(2), 309-341. <https://doi.org/10.1007/s00168-012-0548-7>
- Carlitz, R., de Renzio, P., Ramkumar, V. y Krafchik, W. (2009). Budget transparency around the World: Results from the 2008 open budget survey. *OECD Journal on Budgeting*, 9(2), 1-17. <https://doi.org/10.1787/budget-v9-art19-en>
- Cerrillo i Martínez, A. (2012). La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa. *Arbor: ciencia, pensamiento y cultura*, 188(756), 707-724. <https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4006>
- Cerrillo i Martínez, A. y Rodríguez Pontón, F. (2017). Dossier sobre transparència i bon govern. *Revista catalana de dret públic*, 55, 132-173. <http://dx.doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3075>
- Cotterrell, R. (1999). Transparency, mass media, ideology and community. *Cultural Values*, 3(4), 414-426. <https://doi.org/10.1080/14797589909367176>
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. y Gimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review – PAR*, 77(1), 32-44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>
- Dahl, R. A. y Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford University Press.
- Erkkilä, T. (2012). *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. Palgrave Macmillan.
- De Fine Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P. y Gilljam, M. (2014). When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship. *Governance*, 27(1), 111-134. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>
- García Rubio, F. (2015). La Ley de Transparencia y sus efectos sobre las entidades locales. *Cuadernos de derecho local*, 38, 181-229. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1666/08\\_GARCIA\\_P182\\_230\\_QDL\\_38.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1666/08_GARCIA_P182_230_QDL_38.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Garrido-Rodríguez, J. C., López-Hernández, A. M. y Zafra-Gómez, J. L. (2019). The impact of explanatory factors on a bidimensional model of transparency in Spanish local government. *Government Information Quarterly*, 36(1), 154-165. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.010>
- Gimmelikhuijsen, S. G. y Meijer, A. J. (2014). Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>
- Gimmelikhuijsen, S. G. y Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review – PAR*, 72(4), 562-571. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02532.x>
- Guichot Reina, E. (2015). L'aplicació de la Llei de Transparència en les entitats locals. En M. Villoria Mendieta (dir.) y X. Forcadell Esteller (coord.), *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (pp. 88-112). Diputació de Barcelona. [https://llibreria.diba.cat/es/libro/bon-govern-transparencia-i-integritat-institucional-al-govern-local\\_55326](https://llibreria.diba.cat/es/libro/bon-govern-transparencia-i-integritat-institucional-al-govern-local_55326)
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood y D. Heald (eds.), *Transparency: the Key to Better Governance?* (pp. 25-43). Oxford University Press for The British Academy [Proceedings of the British Academy, 135]. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>
- Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P. y Vreeland, J. R. (2014). Measuring Transparency. *Political Analysis*, 22(4), 413-434. <https://doi.org/10.1093/pan/mpu001>
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009. <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Hood, C. (2014). Accountability and Blame-Avoidance. En M. Bovens, R. E. Goodin y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (pp. 603-616). Oxford University Press.
- Hood, C. y Heald, D. (eds.) (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford University Press for The British Academy [Proceedings of the British Academy, 135]. <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. En D. Judge, G. Stoker y H. Wolman (eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 117-134). SAGE.
- Kleiman, F., Janssen, M., Meijer, S. y Jansen, S. J. T. (2020). Changing Civil Servants' Behaviour Concerning the Opening of Governmental Data: Evaluating the Effect of a Game by Comparing Civil Servants' Intentions before and after a Game Intervention. *International Review of Administrative Sciences* (en prensa). <https://doi.org/10.1177/0020852320962211>
- Krah, R. D. Y. y Mertens, G. (2020). Transparency in Local Governments: Patterns and Practices of Twenty-First Century. *State and Local Government Review*, 52(3), 200-213. <https://doi.org/10.1177/0160323X20970245>
- Lago-Peñas, S. y Martínez-Vázquez, J. (eds.) (2013). *The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform*. Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781782544302>
- Lizcano Álvarez, J. (2015). Transparència d'ajuntaments i diputacions: la visió de Transparència Internacional. En M. Villoria Mendieta (dir.) y X. Forcadell Esteller (coord.), *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (pp. 113-142). Diputació de Barcelona. [https://llibreria.diba.cat/es/libro/bon-govern-transparencia-i-integritat-institucional-al-govern-local\\_55326](https://llibreria.diba.cat/es/libro/bon-govern-transparencia-i-integritat-institucional-al-govern-local_55326)
- Mabillard, V. y Pasquier, M. (2015). Transparency and Trust in Government: A Two-Way Relationship. *Yearbook of Swiss Administrative Sciences*, 6(1), 23-34. <https://doi.org/10.5334/ssas.78>

- Mabillard, V. y Zumofen, R. (2017). The complex Relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129. <https://doi.org/10.1177/0952076716653651>
- Meijer, A. (2009). Understanding modern Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269. <https://doi.org/10.1177/0020852309104175>
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review – PAR*, 73(3), 429-439. <https://doi.org/10.1111/puar.12032>
- Meijer, A. (2014). Transparency. En M. Bovens, R. E. Goodin y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199641253.013.0043>
- Michener, G. (2019). Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review – PAR*, 79(1), 136-139. <https://doi.org/10.1111/puar.13011>
- Perry, J. L. y Christensen, R. K. (eds.) (2015). *Handbook of Public Administration* (3.ª ed.). Wiley.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (eds.) (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis. New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3.ª ed.). Oxford University Press.
- Ponce Solé, J. (2015). *Negociación de normas y lobbies. Por una mejor regulación que favorezca la transparencia, evite la corrupción y reduzca la litigiosidad*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Puiggròs Mussons, C., Viñas Ferrer, A. y Pano Puey, E. (2015). Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida. *Revista catalana de dret públic*, 51, 54-73. <http://dx.doi.org/10.2436/20.8030.01.53>
- Ruijter, E., Détienne, F., Baker, M., Groff, J. y Meijer, A. J. (2020). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. *The American Review of Public Administration*, 50(3), 260-274. <https://doi.org/10.1177/0275074019888065>
- Ruijter, E. H. J. M. y Huff, R. F. (2016). Breaking through Barriers: The Impact of Organizational Culture on Open Government Reform. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 10(2), 335-350. <https://doi.org/10.1108/TG-07-2015-0028>
- Ruvalcaba Gómez, E. A. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas* [colección Monografías]. INAP.
- Sáez-Martín, A., López-Hernández, A. M. y Caba-Pérez, C. (2019). Municipal size and institutional support as differential elements in the implementation of freedom of information legislation by Spanish local governments. *Public Management Review*, 23(1), 70-90. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1668466>
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M. y Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors Influencing E-Disclosure in Local Public Administrations. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 27(2), 355-378. <https://doi.org/10.1068/c07116r>
- Tejedor Bielsa, J. C. (2014). A La búsqueda del equilibrio entre transparencia administrativa y protección de datos. Primeros desarrollos en el ámbito municipal. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas – GAPP. Nueva época*, 12, 7-30. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i12.10205>
- Villoria, M. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7, 85-103. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2234>
- Villoria Mendieta, M. (8-11 de octubre de 2002). Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas [Mesa sobre eficiencia, equidad y control democrático: un marco triangular para el análisis de políticas]. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal*.
- Villoria Mendieta, M. (2015). El largo camino hacia la transparencia en los ayuntamientos españoles. *El Consultor de los ayuntamientos*, 18, 1983-2001.
- Villoria Mendieta, M. y Nicandro Cruz-Rubio, C. (2015). Govern obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En M. Villoria Mendieta (dir.) y X. Forcadell Esteller (coord.), *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (pp. 57-87). Diputació de Barcelona.
- Villoria Mendieta, M., Baena García, L. y Forcadell Esteller, X. (coords.) (2017). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Tecnos.
- Villoria Mendieta, M. e Izquierdo Sánchez, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Tecnos.
- Wirtz, B. W., Piehler, R., Thomas, M.-J. y Daiser, P. (2016). Resistance of Public Personnel to Open Government: A Cognitive Theory View of Implementation Barriers towards Open Government Data. *Public Management Review*, 18(9), 1335-1364. <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1103889>



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 01-10-2020  
Aceptado: 04-08-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10872>  
Páginas: 30-48

## La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España

### *The effectiveness of transparency regulations: perceptions of municipal officials in Spain*

Raquel Valle Escolano

Universidad Carlos III de Madrid (España)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-4100-3905>

[valle.escolano@gmail.com](mailto:valle.escolano@gmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Raquel Valle Escolano es Licenciada y Doctora en Derecho, así como Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración. Es profesora de Derecho y Ciencias Políticas de las Universidades Carlos III, Universitat Oberta de Catalunya (UOC), y Universidad Internacional de Valencia (VIU). Sus líneas de investigación son la Transparencia, así como los Derechos de las personas con discapacidad.

---

#### RESUMEN

Las leyes de transparencia estatal y en muchos casos autonómicas, llevan poco tiempo implantadas en la Administración local española, lo que no impide evaluar su impacto hasta la fecha en toda una serie de terrenos clave, como son la eficacia y eficiencia de la Administración, la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, o la mejora de la organización de la información municipal, entre otros ámbitos. Este es el objetivo de este trabajo, que utiliza como técnicas de investigación una encuesta a una importante muestra de municipios españoles (339), de tamaños diversos y encuadrados en todas las CC.AA, así como entrevistas semi-estructuradas en profundidad a responsables políticos y técnicos de la transparencia. El estudio constata valoraciones relativamente modestas de los efectos de la normativa de transparencia en relación a todas las consecuencias analizadas, que son todavía menores con respecto a algunos de sus efectos más buscados, como la lucha contra la corrupción, o la promoción de una mayor participación ciudadana, salvo en los ayuntamientos de mayor tamaño, donde el grado de cumplimiento de la ley por parte de la administración y el interés de la ciudadanía por la información son mayores.

#### PALABRAS CLAVE

Transparencia; Administración local; Gobierno abierto municipal; Efectos de las normativas de transparencia.

---

#### ABSTRACT

State and in many cases regional transparency laws have only been implemented for a short time in the Spanish local administration, which does not prevent from assessing their impact until today on a range of key areas, such as the effectiveness and efficiency of the administration, the fight against corruption, the promotion of citizen participation, accountability, or the improvement of the organization of municipal information, among other fields. This is the objective of this work, which uses as research techniques a survey of a large sample of Spanish municipalities (339), of different sizes and framed in all the Autonomous Communities, as well as in-depth semi-structured interviews with political and technical responsables of transparency in municipalities. The study finds relatively modest assessments of the effects of the transparency regulation in relation to all the consequences analyzed, which are even lower with respect to some of its most sought after effects, such as fighting against corruption, or promoting greater

citizen participation, except in larger municipalities, where the degree of compliance with the law by the administration and the interest of citizens for public information are greater.

## KEYWORDS

Transparency; Local Public Administration; municipal open government; Effects of transparency regulations.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA. 3. METODOLOGÍA. 3.1. ANÁLISIS Y ESTUDIO DE FUENTES DOCUMENTALES. 3.2. ENCUESTA A UNA AMPLIA MUESTRA DE LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES. 3.3. REALIZACIÓN DE ENTREVISTAS EN PROFUNDIDAD ESPECIALIZADAS. 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN. 4.1. LA EFICACIA DE LAS LEYES DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS. 4.2. VALORACIÓN DE LOS DIVERSOS EFECTOS DE LA TRANSPARENCIA. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LEGISLATIVAS.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

La transparencia de las entidades públicas está íntimamente vinculada, en sentido positivo, con todos los valores que la buena gobernanza quiere promover, y de ahí que su implantación en las sociedades contemporáneas, más allá de abrir ventanas y mostrar la gestión de los asuntos públicos a la ciudadanía, persiga la búsqueda de toda una serie de efectos que deberían andar parejos a la misma, entre los cuales ocupan una posición destacada la rendición de cuentas, la participación ciudadana, mayores grados de eficacia y eficiencia de la administración, así como la prevención de la corrupción y la consecución de una democracia de calidad.

Precisamente en esta línea de investigación se inserta el presente trabajo, que forma parte de una investigación más amplia, que pone directamente el foco en la administración local española, buscando tomar la temperatura al nivel de transparencia alcanzado en los ayuntamientos. En particular, en estas páginas se documenta el análisis de las experiencias de los municipios, desde el momento de entrada en vigor de la ley estatal y de las leyes autonómicas, a través del estudio de las percepciones acerca del grado de efectividad de la normativa de transparencia, y su objetivo central es medir en qué medida los protagonistas de dicho proceso, responsables políticos y empleados públicos, estiman que se han conseguido las consecuencias más buscadas por dicha regulación en las distintas áreas en las que dichas leyes buscaban incidir: mejora de la gestión, avances en la organización y flujo de la información municipal, ejercicio de los derechos ciudadanos, prevención de la corrupción o satisfacción de la población, entre otras cuestiones.

Las expectativas de las normativas de transparencia son, en este sentido, muy elevadas, y el tiempo transcurrido desde su implantación nos permite ya llevar a cabo estudios sobre la efectividad de las mismas, que midan dicho factor a través, en este caso, de las percepciones de los protagonistas de su implantación. Esta era la pregunta clave de la investigación, si se habían conseguido, y en qué grado, los efectos que la transparencia persigue, y éste es precisamente uno de los factores principales que centra el interés de este trabajo, dado que no existen investigaciones sobre la materia en la Administración local: el evaluar los eventuales logros de las normativas, especialmente en una materia novedosa y revolucionaria, como lo fue la implantación de la transparencia en España. Su temática lo convierte en un estudio sugerente, que puede servir de base para otros, del mismo modo que lo hace su riqueza metodológica, dado que se apoya en fuentes documentales, al tiempo que combina técnicas de investigación de índole cuantitativa –encuesta a una importante muestra de municipios españoles (339), de tamaños diversos y encuadrados en todas las CC.AA– y cualitativa –entrevistas semi-estructuradas en profundidad a responsables políticos y técnicos de la transparencia municipal–.

El trabajo hace un recorrido a través numerosos e interesantes estudios de transparencia, fundamentalmente centrados en el ámbito local; presenta en detalle su metodología, y argumenta sus hallazgos más importantes en las diversas cuestiones analizadas. La investigación confirma una la existencia de valoraciones relativamente modestas de la implantación de la normativa de transparencia en relación a prácticamente todos los efectos que la misma persigue, que son aún menos relevantes, incluso, con relación a algunos de sus objetivos más buscados.

---

<sup>1</sup> La redacción inicial de este artículo sin duda se ha beneficiado de las interesantes sugerencias realizadas por las personas que han llevado a cabo su evaluación, corrección y edición, cuya labor aprovecho para agradecer.

## 2. MARCO TEÓRICO DE LA TRANSPARENCIA

Son numerosos los estudios que han abordado la conexión entre la transparencia y toda una serie de importantes factores, ya citados, que su implantación busca conseguir. En primer lugar, resulta indiscutible la estrecha relación entre transparencia y rendición de cuentas, ya que la primera constituye el paso inicial para que pueda darse la segunda. En la literatura académica, son diversas las interpretaciones en torno al vínculo entre la transparencia y la responsabilidad. Así, tiene un importante peso en el discurso contemporáneo la opinión de que un mayor nivel de transparencia genera más responsabilidad (Armstrong, 2005; Fox, 2007), aunque lo cierto es que tal afirmación no se ha demostrado empíricamente, dada la evidente dificultad de probarla sin considerar al tiempo otros factores. Sí encontramos importante consenso, sin embargo, en la naturaleza del vínculo entre los dos conceptos, ya que una importante mayoría de autores abordan la transparencia como una dimensión de la responsabilidad (por todos, Bovens, 2007); en sentido inverso se pronuncia Gray (1992), entendiendo que el desarrollo de la rendición de cuentas aumenta la transparencia de las organizaciones. Mulgan (2012) señala que la revelación de información es el primer paso hacia un gobierno representativo responsable, del mismo modo que lo son las prácticas de gobierno abierto y las leyes de Libertad de Información. A esta línea interpretativa se adscribe Bovens (2007), para quien la transparencia parece ser una condición necesaria pero insuficiente para la rendición de cuentas. Meijer (2014), así como Michels y Meijer (2008), proponen varias direcciones de la relación entre ambos conceptos, destacando que la transparencia puede facilitar la responsabilidad horizontal siguiendo una ruta directa, esto es, mediante la rendición de cuentas de la administración hacia los ciudadanos, o bien empleando una vía indirecta, en la que la transparencia actúa fortaleciendo la responsabilidad vertical: a través de su acceso a los datos, los ciudadanos pueden conocer las prácticas administrativas y denunciar las disfunciones ante las autoridades competentes. En definitiva, vemos que transparencia y rendición de cuentas o accountability observan una estrecha relación, concibiéndose la transparencia en términos generales como un requisito para que pueda darse la rendición de cuentas. Si no existe información, como señala Andreas Schedler (2011), no podrá haber accountability.

De igual modo se han subrayado los vínculos entre transparencia y eficiencia, desde prismas bien diversos. Uno de ellos es el que expresa Cunill (2006), al presentar la transparencia como incentivo para aumentar la eficiencia, a través de varias líneas de acción: en primer lugar, actúa reduciendo las asimetrías de información en los procesos de elaboración de normas y/o de formulación de políticas, previniendo monopolios al facilitar la competencia entre ideas, argumentos y políticas (Florini, 2000; Cunill, 2006); la competencia generada por la difusión de resultados en el proceso de evaluación de la gestión pública, favorece asimismo mayores grados de eficiencia de las entidades públicas; finalmente, en ciertas organizaciones cuya labor depende de la colaboración voluntaria de la ciudadanía, esta cooperará en mucha mayor medida si percibe que el funcionamiento de la institución es transparente para el público, ya que este elemento genera confianza. Todas las anteriores son situaciones en las que la transparencia puede ser un motor de la eficiencia por vía indirecta. Por supuesto que todas estas creencias, con ser predominantes, no impiden que algunos estudios muestren resultados contradictorios, como el realizado a nivel local por Grimmelikhuisen (2012), que constató que un mayor grado de transparencia en relación con la documentación soporte de la toma de decisiones generaba una disminución de las percepciones en torno a la competencia de las autoridades municipales.

Por su parte, Villoria (2012) también pone de relieve cómo la transparencia, vinculada al uso de las nuevas tecnologías, produce incrementos de eficiencia notables. Lo hace a través de diversas herramientas que sirven al open government, a través de las cuales se consigue agregar datos y generar conocimiento, ya que el feedback de los usuarios de muchas plataformas y bases de datos permite al sistema su mejora continua.

Finalmente, son diversos los autores (por todos, Stiglitz, 2000, 2002) que han resaltado los efectos beneficiosos que la transparencia tiene sobre la economía de los países, sentando evidencias que permiten concluir que la misma correlaciona muy fuertemente con los ingresos per cápita (Villoria, 2018). Los países más transparentes poseen mejores indicadores económicos, que posibilitan un mejor funcionamiento de los mercados, aportando información fiable a productores, inversores y consumidores (Islam, 2003). Con ideas parcialmente coincidentes y apoyándose en argumentos muy similares, Villoria (2018), siguiendo esquemas explicativos ya apuntados por Bellver y Kauffman (2005), subraya las aportaciones de la transparencia a la buena gobernanza y con ella a la eficacia gubernamental, al reducir las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los policy makers, creando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles, generando con ello confianza entre los stakeholders de las diversas organizaciones e incentivando las inversiones; en definitiva, a través de su efecto en la prevención y en el control de la corrup-

ción, la transparencia mejora la eficiencia de la economía y su atracción de inversiones, contribuyendo a la calidad regulatoria y al crecimiento económico de países y mercados.

Finalmente, la utilidad de la transparencia en relación con la prevención de la corrupción y la consecución de una democracia de calidad, ha merecido una prolija e importante atención en la literatura académica. Las ideas clave subrayan que la corrupción constituye uno de los problemas más importantes que existen en el mundo actual; no solo socava la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático, sino que actúa como variable fundamental en el desarrollo económico (Jiménez González, 2013; Villoria et al., 2016), ya que mina la credibilidad social y económica de los países (Lizcano, 2008). La existencia de altos niveles de corrupción limita la inversión y el desarrollo y provoca la ineficacia de los gobiernos (Rose-Ackerman, 2001). Se trata, pues, de un fenómeno con claros efectos perversos, que deslegitima la acción pública, incentiva la apatía ciudadana y la desafección política (Chong et al., 2011, Solé Ollé y Sorribas Navarro, 2014), genera inequidad y destruye la confianza en instituciones y gobiernos (Prats, 2007), factor este último que constituye la base misma de la democracia,

En este contexto, la transparencia se presenta como un mecanismo útil de lucha contra la corrupción, que actúa a través de su prevención. Ponce Solé (2012) señala que la transparencia funciona como un presupuesto necesario de la objetividad y la eficacia, generando con ello una buena administración. Y los diseños organizativos y procedimentales que promueven la transparencia y la buena administración, constituyen mecanismos preventivos de la actuación pública negligente o dolosa que se encuentra en la base de la corrupción (Cunill, 2006). Ciertamente algunos planteamientos critican la teoría del principal agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información, señalando que la disminución de la corrupción puede no depender, al menos únicamente, del nivel de transparencia alcanzado (Bauhr y Grimes, 2012). Con todo, se trata de meros matices que no empañan la creencia general de que un mayor grado de transparencia ayudaría a detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas. Y no solo eso; y es que la transparencia se ofrece también como un arma para combatir la desafección ciudadana.

Finalmente, uno de los efectos más valiosos de la transparencia es su potencial contribución a la calidad democrática, ya que todos los criterios que marcan el camino a una democracia de calidad, y que según Dahl (1999), citado por Villoria (2012), serían la participación, elecciones libres, una adecuada comprensión de políticas y alternativas, control del gobierno y derechos de la ciudadanía, exigen instituciones adecuadas, que no podrían funcionar sin transparencia. Por otro lado, la crisis del modelo actual de democracia liberal representativa, requiere una relegitimación, que pasa por la implantación de una nueva gobernanza pública (Villoria et al., 2016), uno de cuyos pilares lo constituye la administración abierta y transparente. En la misma línea, Villoria y Cruz (2015), Constant (1988) y Bentham (1962), subrayan la fundamental importancia de la transparencia para generar confianza entre los gobernados y el gobierno, para procurar la justicia y la legitimidad democrática. Y es que la democracia requiere ciudadanos informados, que puedan juzgar la actividad del gobierno y, con base en la información, participar y tomar mejores decisiones; de ahí que una de las estrategias de reforma más necesarias y profundas que demanda nuestra democracia, se articula en torno al valor de la transparencia (Villoria, 2012). Ello sin perjuicio de la existencia de estudios que, realizados en el ámbito internacional (EE.UU), han constatado la existencia de una relación ligeramente negativa entre la mera conciencia de los derechos y requisitos de transparencia (la denominada transparencia latente) y la confianza en las agencias gubernamentales (Grimmelikhuijsen, Piotrowski y Van Ryzin, 2020).

No es, pues, de extrañar que todos los posibles efectos de la transparencia apuntados en la literatura académica, fueran directamente aludidos en los preámbulos de las leyes de transparencia vigentes en la Administración local española, tanto la estatal (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, LTAIPBG), como gran número de leyes autonómicas en la materia<sup>2</sup>.

Así, comenzando por la normativa estatal básica, ya en el debate parlamentario se repetía y subrayaba hasta la saciedad, prácticamente en cada una de las sesiones, que este texto legal era una herramienta

---

<sup>2</sup> La mayoría de leyes autonómicas de transparencia resultan asimismo aplicables a las entidades locales de su ámbito territorial y a su sector público, aunque un reducido grupo de las mismas no lo son. Entre las primeras, por citar algunas, encontramos la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía; la Ley de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, Ley 8/2015, de 25 marzo; la Ley del Principado de Asturias 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés; o la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En el segundo grupo se sitúan, entre otras, la Ley gallega 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno; o la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

clave para salvar la desafección de la ciudadanía con la clase política y salvar una democracia representativa profundamente herida. Tanto desde las distintas sensibilidades políticas, como por parte de numerosos expertos, se menciona que la ley es parcialmente producto de los casos de corrupción, lo cual es bueno y es malo<sup>3</sup>, señalando que la misma está llamada a resolver los problemas que gravitan sobre la coyuntura política del momento en que nació la ley. También se sitúa esta norma en el contexto de corrupción vivido en nuestro país, producto de la «borrachera económica y de un nivel de exigencia ética muy bajo por parte de la ciudadanía»<sup>4</sup>; se lamenta que la ley, en algunos aspectos y desde el punto de vista mediático, haya pasado de ser, más que una ley de transparencia, una ley anticorrupción, cosa que les parece negativa<sup>5</sup>; o se critica abiertamente el concepto «defensivo» de la ley<sup>6</sup>, que se ha erigido en una especie de «vacuna contra la corrupción»<sup>7</sup>. Se apunta que la transparencia es una exigencia clara de la sociedad civil<sup>8</sup>; que la misma despierta unas «expectativas atribuibles al contexto que no son justas»<sup>9</sup>, y que exceden las que se esperarían de una ley de transparencia más convencional; criticando que la norma pretenda solucionar objetivos que no corresponden *strictu sensu* a su razón de ser:

«Es una ley que empezó siendo una ley de transparencia, pero que ha terminado siendo un vehículo legislativo en el que se quiere dar satisfacción a la demanda ciudadana de petición de cuentas a la clase política, se quiere resolver el problema de la corrupción en España, se quiere resolver el encaje y la regulación de la Casa Real y de los partidos políticos»<sup>10</sup>.

En definitiva, más allá de regular la transparencia, se trata de una ley contra la desafección y a favor del fortalecimiento de la democracia representativa, situándola como una de las «iniciativas de reforma institucional que la sociedad demanda y la democracia precisa para mantener el vigor y la fortaleza con que nació»<sup>11</sup>. Se busca *recuperar la credibilidad perdida*<sup>12</sup>, se persigue que la ley contribuya a restaurar puentes rotos entre los representantes políticos con la ciudadanía, una idea que está meridianamente clara en la intervención del diputado Olabarría Muñoz:

«Quiero indicarle que nos estamos jugando mucho con leyes de esta naturaleza; nos estamos jugando... una cierta recuperación de la sintonía que otrora existió con los ciudadanos y que en este momento se ha perdido, ha sufrido una ruptura abrupta. (...) Aquí estamos hablando de transparencia; la gente habla de transparencia, los representantes que estamos en esta Comisión hablamos de transparencia, pero no deja de ser un lapsus linguae, estamos hablando de otra cosa: estamos intentando recuperar nuestra conexión vital con los ciudadanos a los que representamos, ciudadanos que en su abrumadora mayoría, de forma abrumadoramente mayoritaria ya no nos consideran sus representantes»<sup>13</sup>.

Una opinión compartida con expertos que participaron de lleno en el proceso de aprobación de la ley. Por todos, Guichot (2014), quien subraya la situación de profundísima crisis institucional y de confianza en la política, absolutamente presente en el debate parlamentario, como demuestra el número de veces que en el mismo se repitieron los términos «regeneración democrática» y «corrupción».

Junto a estos importantes efectos, fruto en gran medida del momento político que vivía nuestro país cuando vio la luz esta ley, la norma menciona otros no menos relevantes, en gran parte relacionados, cuando destaca que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. Y continúa

<sup>3</sup> Así lo señaló Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco. DSCD n.º 248, de 23 de enero de 2013, p. 20.

<sup>4</sup> Garrigues Walker, representante del Comité Ejecutivo de Transparencia Internacional España. DSCD n.º 248, de 23 de enero de 2013, p. 27.

<sup>5</sup> Afirmación realizada, por el Grupo Parlamentario Socialista, por la diputada Batet Lamaña. DSCD n.º 254, de 12 de febrero de 2013, p. 11.

<sup>6</sup> En opinión del señor Nuet Pujals, por el Grupo de La Izquierda Plural. DSCD n.º 254, de 12 de febrero de 2013, p. 30.

<sup>7</sup> Son palabras de Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco. DSCD n.º 290, de 20 de marzo de 2013, p. 17.

<sup>8</sup> Martínez Gorriarán, por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. DSCD n.º 290, de 20 de marzo de 2013, p. 19.

<sup>9</sup> De la Nuez Sánchez-Cascado, abogada del Estado en excedencia, miembro de la Coalición Pro Acceso. DSCD n.º 290, de 20 de marzo de 2013, p. 31.

<sup>10</sup> En palabras de Bergareche, corresponsal del diario ABC en Londres. DSCD n.º 295, de 10 de abril de 2013, p. 19.

<sup>11</sup> Consideración realizada por la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia, Sáenz de Santamaría Antón, en el debate de totalidad del proyecto de ley de transparencia. DSCD n.º 117, de 30 de mayo de 2013, p. 4.

<sup>12</sup> Diputada Batet Lamaña, por el Grupo Socialista. DSCD n.º 117, de 30 de mayo de 2013, p. 36.

<sup>13</sup> Emilio Olabarría, del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). DSCD n.º 290, de 20 de marzo de 2013, p. 18.

estableciendo que la implantación de esta normativa permite que los ciudadanos puedan juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Esta circunstancia, el posibilitar una mejor fiscalización de la actividad pública, así como el contribuir con ello a la necesaria regeneración democrática, sin duda promoverá, en opinión del legislador estatal, la eficiencia y eficacia de la Administración y favorecerá el crecimiento económico.

En esta misma línea se expresan otras normas de transparencia autonómicas. Por citar solo algunas, la catalana (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno), que reitera que el control de la Administración incide directamente sobre la calidad democrática de la sociedad, en tanto que afecta al conocimiento por parte de la ciudadanía de los datos y de la información de que disponen las administraciones y los poderes públicos, que son determinantes para su toma de decisiones y que los ciudadanos también deben conocer para poder evaluar las actuaciones públicas y garantizar un ejercicio del poder público responsable. También la ley de transparencia andaluza (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía), entiende la transparencia de la actuación de los poderes públicos como uno de los instrumentos que permiten que la democracia sea más real y efectiva. Por su parte, la Ley de Transparencia gallega (Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno) subraya que los mecanismos de transparencia y de buen gobierno funcionan como contrapesos que garantizan la protección de la ciudadanía frente a hipotéticas arbitrariedades del poder público y el uso indebido del dinero o patrimonio público, reivindicando la normativa de transparencia como vía para que dicha ciudadanía pase a ser un actor fundamental en el seguimiento, control y vigilancia de la actividad de los poderes públicos. Finalmente, la ley canaria (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública), resalta el hecho de que la pérdida de confianza de la ciudadanía en la gestión pública ha ido en aumento en las últimas décadas, muchas veces nutrida por el desconocimiento de los objetivos y acciones ejecutadas por las instituciones públicas. En este sentido –continúa la norma– la transparencia se revela como uno de los valores esenciales para que las instituciones y administraciones sean consideradas como propias, cercanas y abiertas a las expectativas, necesidades y percepciones de la ciudadanía. A ello se une el notable aumento del interés ciudadano por participar activamente y de forma continuada en el devenir político, social y económico de la sociedad de la que forma parte, para lo cual resulta imprescindible garantizar el acceso a una información pública de calidad, con claridad y agilidad.

En definitiva, son varios los efectos que las diversas normas de transparencia, estatal y autonómicas, pretenden conseguir, muchos de ellos íntimamente conectados: la mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía; la promoción de la participación ciudadana, a partir de una mejor información; el facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos; la mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía; la lucha contra la corrupción; la eficacia y eficiencia de la Administración; una organización de la información pública más racional y efectiva; la satisfacción ciudadana o, de una forma más amplia, el contar con una democracia de mayor calidad.

### **3. METODOLOGÍA**

La elección de una determinada metodología como herramienta a través de la cual investigar y aprehender la realidad social constituye un elemento clave en el diseño de toda investigación, partiendo de la necesidad de supeditar siempre el método empleado al objeto de la investigación concreto (Vallejos et al., 2007). En este caso, los objetivos específicos de este trabajo de investigación, aconsejaban la aplicación de diferentes métodos o técnicas de aproximación a dicha realidad, que se han complementado: además del análisis de numerosas fuentes documentales, se ha realizado una encuesta y una serie de entrevistas que han dado voz a los verdaderos protagonistas de la implantación de la transparencia en los municipios: los responsables políticos y los empleados públicos encargados de ejecutar las leyes de transparencia.

Las técnicas de investigación utilizadas en el estudio, realizado en el primer semestre de 2019, han sido las que figuran descritas a continuación.

#### **3.1. Análisis y estudio de fuentes documentales**

Se ha llevado a cabo el examen de los textos legales vigentes en la materia en el ámbito local, las leyes de transparencia estatal y autonómicas, así como las ordenanzas municipales. Junto a estas, se han manejado toda una serie de importantes fuentes fundamentales en el proceso de aprobación de la Ley 19/13,

LTAIPBG, esenciales para comprender el origen y razón de ser de su articulado: Diarios de sesiones del Congreso y del Senado; Informe del Consejo de Estado; memorias e informes que conforman el expediente de elaboración de este texto normativo.

### 3.2. Encuesta a una amplia muestra de los ayuntamientos españoles

Se trata de una encuesta de ámbito nacional, realizada a Ayuntamientos españoles encuadrados en las 17 Comunidades Autónomas, así como a las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. En el uso de dicha técnica de investigación, referida a elementos clave en materia de transparencia en el ámbito local, nos beneficiamos de que las personas entrevistadas tienen como marco de referencia la normativa que están poniendo en práctica, y por tanto las preguntas del cuestionario resultan relevantes para los mismos, en la medida que se debe poseer un nivel de conocimiento y de información suficiente sobre el tema. El cuestionario formula preguntas sobre los diversos indicadores surgidos de la regulación que lleva a cabo la Ley 19/13, LTAIPBG, sobre publicidad activa, derecho de acceso a la información, y buen gobierno, e incluye una mayoría de preguntas cerradas, con alguna parte abierta en determinados casos. Las cuestiones cerradas serán ya de respuesta alternativa dicotómica (sí o no), o bien de respuesta de elección múltiple, estas últimas para temas más complejos. También se ha prestado atención a realizar una adecuada organización temática de las preguntas del cuestionario, que incluya cuestiones introductorias, que facilite una transición fácil entre temas y que concluya de forma adecuada. La fase de pretest ayudó a mejorar el cuestionario antes de lanzarlo, y de realizar finalmente las entrevistas.

**TABLA 1. MUNICIPIOS POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

	Total	%
Andalucía	38	11,2
Extremadura	23	6,8
Galicia	9	2,7
Illes Balears	6	1,8
Islas Canarias	15	4,4
La Rioja	8	2,4
Navarra	13	3,8
País Vasco	16	4,7
Principado de Asturias	7	2,1
Región de Murcia	8	2,4
Aragón	35	10,3
Cantabria	3	0,9
Castilla y León	18	5,3
Castilla-La Mancha	26	7,7
Cataluña	56	16,5
Ceuta, Ciudad Autónoma	1	0,3
Comunidad de Madrid	13	3,8
Comunidad Valenciana	44	13,0
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Elaboración propia.

En cuanto al tipo de entrevista, se utilizó un cuestionario remitido y devuelto on line, con asistencia telefónica y por correo electrónico cuando existían dudas sobre alguna cuestión determinada. Los datos extraídos de las respuestas al cuestionario se codificaron y trabajaron utilizando un soporte informático, el paquete estadístico SPSS (*Statistical Package for the Social Sciences*), en su versión 24.

Son elementos que definen y refuerzan el importante valor y la calidad de la información obtenida a través de la encuesta utilizada como técnica de investigación:

- El gran número de cuestionarios recibidos, constitutivos de la muestra (339).
- El hecho de que las encuestas correspondan a municipios encuadrados en todas las provincias españolas (51) y comunidades autónomas (17).
- También es muy elevada la representación de los municipios de gran población, dado que poseemos información de más de la mitad de los mismos, así como de otros muchos de singular importancia en la geografía española. En la misma línea, contamos con encuestas correspondientes a un gran número de capitales de provincia.
- Por último, se han procesado y analizado encuestas de municipios encuadrados en todos los rangos de población, con una importante correspondencia con los tamaños de municipios que configuran la realidad local.

Todos los elementos anteriores se constatan en las tablas 1 y 2.

**TABLA 2. MUNICIPIOS POR NÚMERO DE HABITANTES**

	Total	%
Hasta 1.000 habitantes	93	27,4
De 1.001 a 5.000 habitantes	100	29,5
De 5.001 a 10.000 habitantes	31	9,1
De 10.001 a 20.000 habitantes	23	6,8
De 20.001 a 50.00 habitantes	38	11,2
De 50.001 a 100.00 habitantes	24	7,1
De 100.001 a 500.000 habitantes	27	8,0
Más de 500.000 habitantes	3	0,9
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>100,0</b>

*Fuente:* Elaboración propia.

El número y tipología de respuestas recibidas a esta encuesta la convierten en una herramienta capaz de proporcionar datos e información numerosos y extraordinariamente ricos a la hora de analizar el proceso de implantación de la transparencia en los ayuntamientos. En particular, en estas páginas se documentan los resultados parciales de un bloque de cuestiones referidas a la valoración de los diversos efectos de la implantación de las leyes de transparencia.

### 3.3. Realización de entrevistas en profundidad especializadas

La investigación se completó con entrevistas semi-estructuradas en profundidad a una selección de personas (20), con perfil político y/o técnico, encargadas de poner en marcha la implantación de las normas de transparencia en la Administración local.

La utilización de este tipo de entrevista, que a grandes rasgos ha versado sobre los mismos ejes temáticos que el cuestionario on line, persigue el profundizar mediante dicha técnica de investigación en la experiencia concreta de los responsables políticos y técnicos que están implementando los requerimientos concretos que conlleva la ley de transparencia en sus respectivas administraciones, y hacerlo a través de

sus testimonios, privilegiados en una materia que conocen y en un conjunto de cambios en el modo de funcionar tradicional de la Administración que están efectuando directamente.

Se trata de entrevistas especializadas y a élites, tal y como las describe Vallés (2014), siguiendo en gran parte a Dexter (1970), quienes la recomiendan siempre que los objetivos del estudio lo requieran, y estemos ante un entrevistado experto o bien informado. En este caso se ha entrevistado a personas profundamente conocedoras de los cambios que entraña en los ayuntamientos la implantación de la transparencia, al ser protagonistas de dicho proceso, y comprometidas en el objetivo de adaptar los entes locales a los requerimientos de una nueva administración, que el ciudadano pueda conocer y en la que pueda tener mayores niveles de participación.

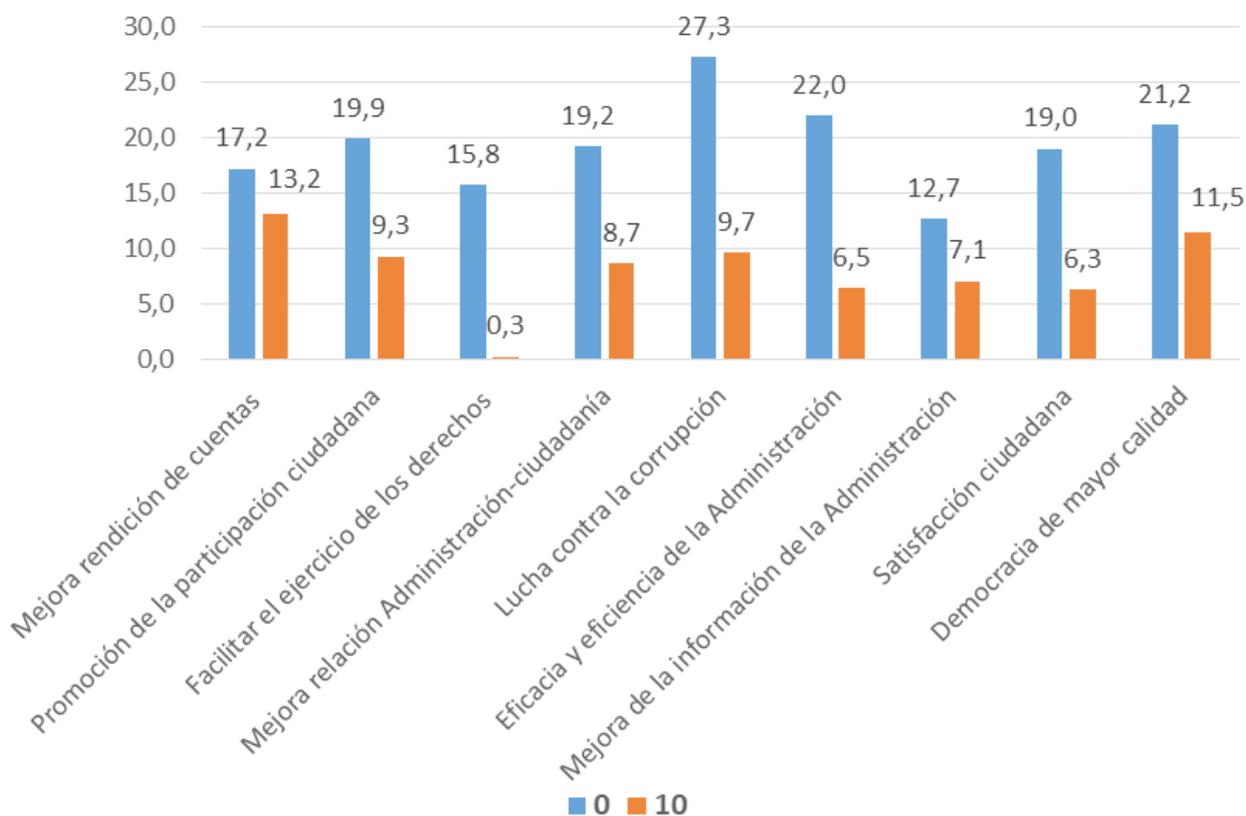
Todas las estrategias utilizadas en esta investigación se han aplicado de forma complementaria. En particular, se ha buscado profundizar mediante las entrevistas realizadas, en los diversos temas cuyas tendencias e importancia apuntaran los resultados de la encuesta, técnica esta última que no permite a las personas que respondan al cuestionario explayarse. Una y otra herramienta de investigación son útiles en cualquier caso para llevar a cabo una función importantísima, una respecto a la otra: validar o refutar los resultados alcanzados a través de cada una de ellas.

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 4.1. La eficacia de las leyes de transparencia en los municipios

Los responsables de los municipios españoles han valorado las consecuencias de la implantación de la transparencia en sus ayuntamientos, y son varios e interesantes los resultados más destacables de dicha evaluación, en la que se han puntuado tales efectos de 0 a 10.

**GRÁFICO1. MUNICIPIOS (%) QUE VALORAN CON UN 0 O CON UN 10 LOS DIVERSOS EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA**



Fuente: Elaboración propia.

La primera cuestión relevante derivada del estudio realizado, es la constatación de que existe una cifra considerable de municipios, variable en función de los diversos efectos analizados, que son totalmente escépticos en relación a la eficacia de la implantación de las leyes de transparencia, al haber valorado con un 0 las consecuencias de las mismas; dichos ayuntamientos representan una horquilla que oscila del 12,7 al 27,3 %, según el diverso efecto analizado. Tales porcentajes son mucho más elevados que los correspondientes a los municipios que se sitúan en el extremo totalmente opuesto, esto es, los totalmente convencidos o entusiastas de la transparencia, que por ello valoran las consecuencias de la misma con un 10, los cuales representan de un 0,3 a un 13,2 % del total.

Así, un número realmente importante de municipios (el 27,3 %) valoran con un 0 las consecuencias de la ley de transparencia en la lucha contra la corrupción, que fue una de las cuestiones sobre las que más se habló como efecto buscado por la normativa en el debate parlamentario que precedió a la aprobación de la ley estatal en la materia, Ley 19/13, LTAIPBG. También existe una proporción alta de ayuntamientos (22 %) que desconfían totalmente de los efectos de las normas de transparencia como instrumento propiciador de mayores niveles de eficacia y eficiencia de la Administración, porcentaje ligeramente superior a los que se muestran absolutamente escépticos con los efectos que cabe reconocer a la transparencia a la hora de mejorar la calidad de la democracia<sup>14</sup> (21,2 %): todos ellos otorgan un 0 a la valoración de los mismos. A continuación, y con valores muy cercanos –en los tres casos entre el 19 y el 20 %–, se sitúan los porcentajes de municipios que evalúan con un 0 las consecuencias de la transparencia sobre cuestiones como la promoción de la participación (19,9 %), la mejora de la relación entre la Administración y los vecinos del municipio (19,2 %), o la satisfacción ciudadana (19 %). En el gráfico 1 se puede observar el número relativo de municipios que ponen en tela de juicio otros tantos efectos que las leyes de transparencia pudieran conseguir en ámbitos diversos.

En el extremo opuesto encontramos los ayuntamientos que valoran en el grado máximo, otorgando un 10, las diferentes consecuencias potenciales de la ley de transparencia sobre terrenos diversos. Destacan en número el 13,2 % que subraya sus consecuencias en materia de mejora rendición de cuentas; el 11,5 % que lo hace con los efectos de la transparencia a la hora de conseguir una democracia de mayor calidad; o el 9,7 % que concede asimismo la máxima puntuación al evaluar la eficacia de aquella en la lucha contra la corrupción.

Como vemos, existen dos consecuencias de la ley de transparencia que suscitan las opiniones más encontradas por parte de los responsables municipales, dado que cuentan con las mayores proporciones de ayuntamientos que las valoran con las puntuaciones más y menos elevada (10 y 0): se trata de la lucha contra la corrupción y la consecución de una democracia de mayor calidad. Sin embargo, son muchísimos más los municipios que desconfían de tales efectos, y en el caso de la lucha contra la corrupción la diferencia entre los dos grupos de ayuntamientos que conceden las valoraciones más alejadas es de 17,6 puntos.

#### **4.2. Valoración de los diversos efectos de la transparencia**

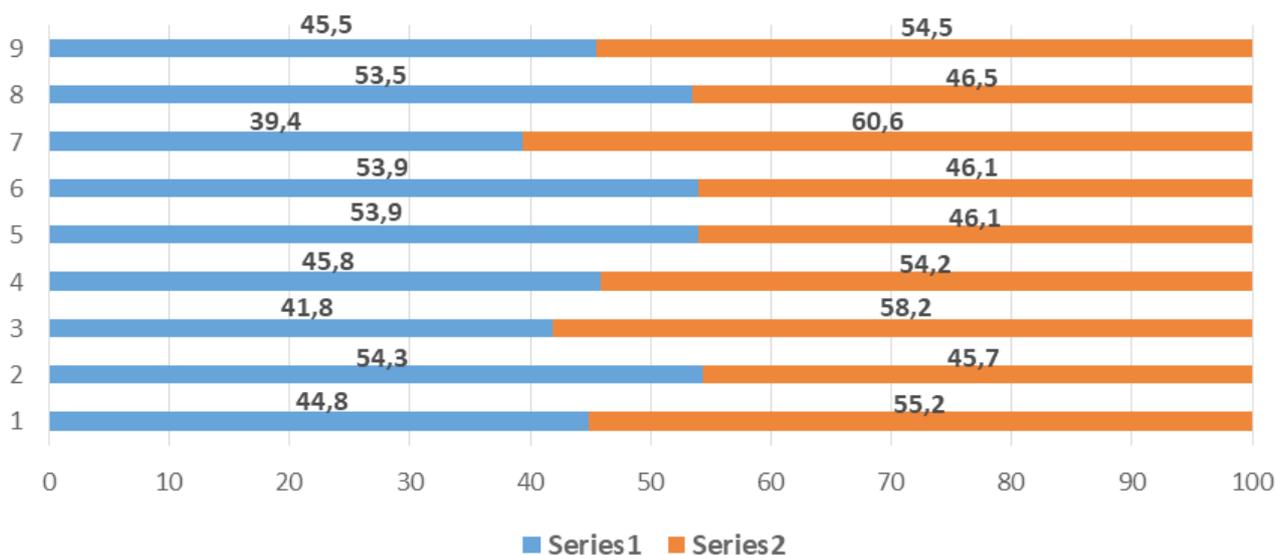
Si abandonamos los extremos para apreciar el cuadro global, podemos concluir que los efectos de la ley de transparencia más apreciados –un hecho que se refleja en que más de la mitad de los municipios los han evaluado otorgándoles una puntuación de 6 a 10–, son los siguientes (y en cada caso se indica la proporción de ayuntamientos que les otorga tal valoración):

- Mejora de la organización de información administrativa (60,6 %).
- Facilitar el ejercicio de los derechos de los ciudadanos (58,2 %).
- Mejora de la rendición de cuentas a la ciudadanía (55,2 %).
- Consecución de una democracia de mayor calidad (54,5 %).

<sup>14</sup> La calidad de la democracia ha sido un factor sobre el cual también se han medido los efectos de las normativas de transparencia, en la medida en que diversos estudios sobre la primera (por todos, Villoria Mendieta, 2018) aluden a dicho elemento, que las normativas de transparencia también mencionan en sus Exposiciones de Motivos, y de que, en los testimonios de los responsables locales encuestados y entrevistados, se advierte que han respondido sin ninguna duda a la pregunta. Soy consciente, no obstante, que se trata de un concepto comprensivo de muchos otros que han sido medidos individualmente, especialmente si manejamos el concepto que de la misma ofrecen autores como Diamond y Morlino (2005), Morlino (2009) –no exento de críticas–, y por ello que quizá sea demasiado amplio, aunque en mi opinión añade a este análisis la valoración de una perspectiva de conjunto, que resulta enriquecedora.

- Mejora de la relación de la Administración pública con la ciudadanía (54,2%).

**GRÁFICO 2. VALORACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA IMPLANTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA (% MUNICIPIOS)**



Fuente: Elaboración propia.

Por el contrario, las consecuencias de la normativa de transparencia menos estimadas, una conclusión avalada por el hecho de que más de la mitad de los municipios las valoran escasamente, de 0 a 5, son las siguientes (de nuevo se indica la proporción de ayuntamientos que otorga tal valoración):

- Promoción de la participación ciudadana (54,3%).
- Lucha contra la corrupción (53,9%).
- Eficacia y eficiencia de la Administración (53,9%).
- Satisfacción ciudadana (53,5%).

Resulta sorprendente que dos de los efectos más buscados por las leyes de transparencia (la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación ciudadana), tal y como se mencionó repetidamente en el debate parlamentario de la ley estatal, así como se reconoce expresamente en los preámbulos de muchas leyes autonómicas en la materia, sean precisamente dos de los menos reconocidos como consecuencias efectivas de la implantación de la transparencia en el ámbito municipal.

Los argumentos y cifras expresados se aprecian con nitidez en los diversos gráficos de este apartado.

También en las entrevistas se han obtenido testimonios de responsables de ayuntamientos que expresan poca confianza en algunos de los efectos que debiera alcanzar la implantación de las leyes de transparencia; por ejemplo, en las mayores eficacia y eficiencia de la Administración municipal:

«Mira, la administración se ha puesto un poco las pilas, para procurar la información que la ley señala, que es mucha. Pero estamos a años luz de poner en marcha una administración electrónica, en absoluto contamos con sistemas de organización de la información que nos permitan tener datos de calidad disponibles casi de forma automática, o de rutinizarse la disponibilidad de determinados indicadores, que son fundamentales en la gestión. Y menos aún en la Administración local, que cuenta con menores recursos. Estamos en el camino, quizá, pero nos queda un buen trecho para funcionar con parámetros de eficiencia a nivel de información» (Entrevista n.º 2).

«Yo no creo que se pueda constatar que los ayuntamientos, hasta la fecha, funcionen mejor, que sean más eficientes. Es cierto que el hecho de que tú tengas que mostrar de forma abierta o transparente lo que haces, colgar la documentación, hacerlo en tiempo y forma, o la circunstancia de que cualquier ciudadano te pueda solicitar datos sobre la gestión municipal, y desde el ayuntamiento dicha información deba de estar accesible, o al menos disponible, pues induda-

blemente va a provocar que te pongas las pilas. Pero yo, hasta el momento, no he constatado una relación clara entre transparencia y eficiencia» (Entrevista n.º 8).

Tampoco otros efectos buscados por el legislador a la hora de aprobar las diversas leyes de transparencia, como el logro de mayores niveles de participación ciudadana, fruto de una información sobre la gestión municipal de calidad, parecen darse demasiado en los ayuntamientos españoles. El interés de la ciudadanía por la información y la actividad municipal es muy discreto, y apenas tiene lugar en los municipios pequeños, lo que se explica por factores como el envejecimiento de su población, la menor actividad socio-económica, el perfil de los vecinos, su cercanía al gobierno y empleados municipales, la brecha digital, o la ausencia de cultura participativa ciudadana. Así se ha subrayado en los testimonios que ofrecen las entrevistas realizadas:

«Pocas, tenemos muy pocas consultas. En estos municipios pequeños, los ciudadanos preguntan directamente a la alcaldesa o a los concejales, y apenas consultan por la web. El contacto y la relación son muy cercanos» (Entrevista n.º 18).

«Estoy convencido de que las medidas de transparencia son estupendas, pero en un municipio de estas características, con pocos habitantes, donde además la población no tiene acceso a internet y con una media de edad superior a los 70 años, esto tiene poca repercusión» (Entrevista n.º 3).

«Consultas, apenas hay. Quizá la cuestión vaya en relación directa con el tamaño del municipio. También, por supuesto, con el perfil de sus habitantes. En los municipios pequeños, que fíjate que son la mayoría, donde los vecinos se dedican a profesiones que apenas tienen, por así decirlo, cariz intelectual, resulta extraño que el ciudadano de a pie te pida datos sobre la gestión municipal. Se interesan únicamente por lo suyo, por lo que les afecta personalmente, y eso te lo preguntan directamente, te lo preguntan por la calle, o como mucho vienen al ayuntamiento y lo consultan» (Entrevista n.º 9).

En definitiva, la valoración de las diversas consecuencias de las leyes de transparencia no es demasiado elevada, esto es, desde el ámbito municipal no se considera que la entrada en vigor de las diversas normas en la materia haya propiciado grandes cambios tendentes a la mejora de la Administración, ni a incentivar de un modo destacable la participación ciudadana, ni que los ayuntamientos hayan avanzado de forma apreciable en la rendición de cuentas, ni que nos encontremos ante una sociedad en la que la lucha contra la corrupción y con ella la calidad de la democracia hayan experimentado alteraciones cualitativamente relevantes. Quizá esta relativamente escasa valoración de la eficacia de la implantación de la transparencia sea atribuible, entre otros factores, además de a su reciente aparición en el paisaje de la Administración, a que los ayuntamientos españoles no cumplen la norma en su totalidad. Aunque sin duda influye también el otro extremo subjetivo de la transparencia, esto es, la ciudadanía, cuyo interés en los datos que se hacen públicos tampoco parece ser muy destacable, ni su participación en los asuntos públicos se ha visto modificada por el hecho de contar con una mejor información, tal y como se ha constatado en otro de los apartados del presente estudio. Esta cuestión respondería a factores de variada índole, entre los cuales sin duda habría que considerar la ausencia de una cultura de participación ciudadana.

Las anteriores tendencias se acentúan si tenemos en cuenta el tamaño y la población de los municipios, pudiendo concluirse que los municipios pequeños aprecian escasamente las consecuencias de la ley de transparencia en los diversos ámbitos, mientras que a medida que el tamaño de los mismos aumenta, sus responsables se muestran más sensibles a los efectos positivos de la norma. Ello puede apreciarse con nitidez a través de los siguientes datos, relativos a cada uno de los diversos efectos analizados de la normativa de transparencia:

- En materia de rendición de cuentas, la media de municipios que menosprecia absolutamente las consecuencias de la implantación de la transparencia sobre la misma, valorándolas con un 0, es del 17,2%, porcentaje que se eleva hasta el 29,5% en aquellos que no alcanzan los 1.000 habitantes, y es del 20,8% en los que tienen entre 1.001 y 5.000.

En la misma línea, si el valor medio de los ayuntamientos que evalúan en mayor grado, de 6 a 10, tales efectos, es del 55,2%, en aquellos que cuentan con menos de 1.000 vecinos, dicho valor cae 30 puntos, situándose en el 35,2%.

- Por lo que respecta a las consecuencias de la transparencia sobre la participación ciudadana, se repite el patrón anterior. Si son un 19,9% de municipios los que como media creen que la implantación

de la transparencia no ha tenido ningún efecto sobre aquella, valorándolo con un 0, son muchos más los ayuntamientos que comparten dicha opinión a medida que su tamaño y población desciende (en concreto son el 37,5 % de los de menos de 1.000 habitantes, y el 24 % de los que tienen entre 1.001 y 5.000). Por el contrario, no hay ningún ayuntamiento de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni de más de medio millón de habitantes, que haya declarado que la transparencia produce nulos efectos en materia de participación, evaluándola con un 0.

Y de nuevo en esta cuestión, solo el 28,4 % de los municipios de menos de 1.000 vecinos valoran el incremento de participación ciudadana consecuencia de la transparencia con la mayor puntuación, entre 6 y 10, mientras que son el 60 % en los ayuntamientos de entre 20.001 y 50.000 habitantes; el 65,2 % de los de entre 50.001 y 100.000; el 65,4 % de los de entre 100.001 y 500.000; y el 66,7 % en los que superan dicha cifra.

Los testimonios presentes en las entrevistas, de nuevo, van en la misma línea que los datos disponibles:

«Bueno, el grado de participación ciudadana tampoco ha variado de forma ostensible. Yo creo que existen dos sectores de población, los que participan en la gestión municipal, a través de acciones diversas, y los que no lo hacen nunca. Los primeros, lógicamente, pues con la implantación de la normativa de transparencia han ganado mucho, porque ahora disponen de más áreas, datos e iniciativas en las que poder participar, al tener más y mejor información. Pero el segundo grupo, no por ello participa más. Resumiendo, que un aumento de la participación, yo no creo que se haya producido, pero sí existen, indudablemente, más vías para participar, para intervenir de algún modo en la gestión municipal, para aquellos interesados, que siguen siendo básicamente los mismos» (Entrevista n.º 11).

- En relación con un eventual tercer efecto de la implantación de la transparencia, su capacidad para facilitar el ejercicio de derechos de los ciudadanos/as, un 15,8 % de los municipios han declarado que las novedosas normativas en la materia no han supuesto en absoluto una vía para allanar el ejercicio de tales derechos, y por tanto han valorado la eficacia de la ley en este terreno con un 0. Una proporción de municipios relativamente alta, que sin embargo prácticamente se duplica en aquellos que no alcanzan los 1.000 habitantes (29,5 %). Esta apreciación se modifica a medida que el tamaño y población de los municipios son mayores, de modo que no hay ningún ayuntamiento entre 100.000 y 500.000 vecinos, ni con más de medio millón de habitantes, que haya ponderado con un 0 las consecuencias de la transparencia en este ámbito. Si ampliamos el enfoque, considerando los municipios que, sin negar absolutamente las posibles consecuencias de la transparencia a la hora de facilitar el disfrute efectivo de los derechos, no les otorgan una gran importancia (valorándolas, en consecuencia, de 0 a 5 sobre 10), estos suponen el 41,8 % de media. En el grupo de municipios de menos de mil habitantes, sin embargo, son un 58 % (casi 17 puntos más) los que piensan de ese modo, desconfiando en gran medida de las consecuencias de la ley de transparencia en este ámbito. En el extremo opuesto, solo el 11,5 % de los ayuntamientos de entre 100.001 y 500.000 habitantes reconoce una trascendencia tan poco relevante a la transparencia en esta área, y no hay ninguno que valore tan bajo tales efectos, en el grupo de aquellos con más de 500.000 vecinos, ya que todos ellos evalúan tales consecuencias de 6 a 10.
- La mejora de la relación de la Administración con la ciudadanía es una de las consecuencias de la implantación de la transparencia más apreciada por los municipios, ya que más de la mitad (el 54,2 %) la han valorado en una horquilla de 6 a 10. En el grupo de los ayuntamientos de menos de 1.000 habitantes son mucho menos entusiastas, ya que solo el 37,5 % opina de ese modo. Una cifra tan solo ligeramente superior a la proporción que, dentro de ese mismo grupo, evalúa con un 0 tales efectos (el 31,8 %), valoración nula que no le otorga ninguno de los ayuntamientos de entre 100.000 y 500.000 vecinos, ni los de población superior a dicha cifra.

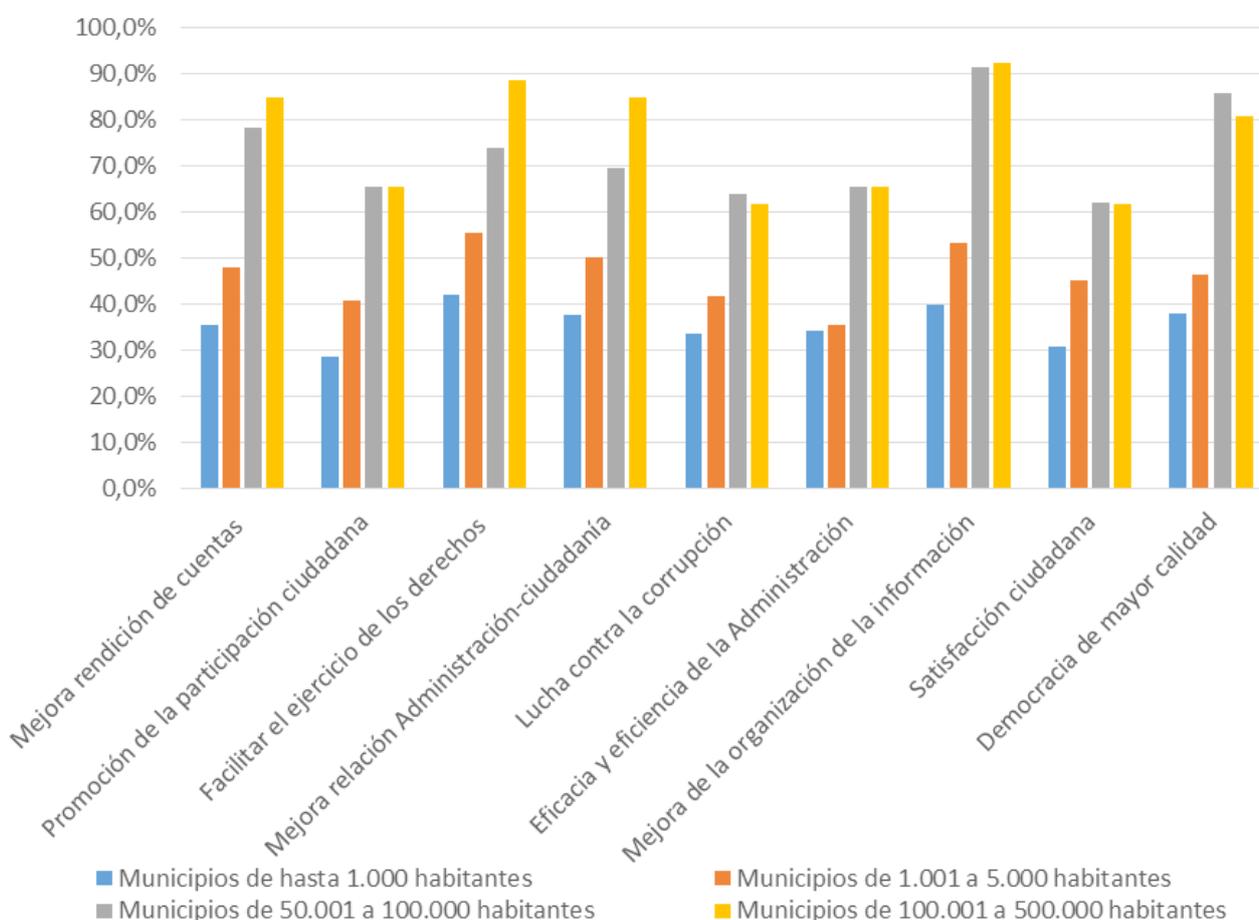
Las entrevistas, como en el resto de apartados, corroboran y refuerzan los resultados que extraemos de la encuesta:

«Irrelevante. La entrada en vigor de la normativa de transparencia no ha tenido influencia alguna en la relación del ayuntamiento con la ciudadanía. No ha hecho que dicha relación sea mejor, si es eso lo que me preguntas» (Entrevista n.º 12).

- También hay grandes diferencias entre municipios por tamaño y población en punto a los efectos de la transparencia en materia de lucha contra la corrupción. Si un número ya muy elevado de municipios, casi 3 de cada diez (27,3 %) desestima totalmente tales efectos, puntuándolos con un 0, esta cifra se eleva exponencialmente en los ayuntamientos de menos de 1.000 vecinos, donde casi uno de cada dos (el 46 %) niega que la normativa de transparencia tenga eficacia alguna en el terreno analizado.

Y dos tercios de este último grupo de municipios (el 66,7 %) no valora tales efectos más allá de un 5 sobre 10. Una proporción prácticamente coincidente con la correspondiente a los ayuntamientos de mayor población que puntúan en mayor medida, de 6 a 10, las consecuencias de la transparencia a la hora de combatir la corrupción, que son el 63,6 % de los de 50.001 a 100.000 habitantes; el 61,5% de los de entre 100.001 a 500.000; y el 66,7 % de los de más de 500.000 vecinos.

**GRÁFICO 3. MUNICIPIOS (%) POR TAMAÑO Y POBLACIÓN, QUE VALORAN DE 6 A 10 DIVERSAS CONSECUENCIAS DE LA TRANSPARENCIA**



Fuente: Elaboración propia.

- Si consideramos las consecuencias de la transparencia en relación con la eficacia y eficiencia de la Administración, tampoco parece que en general esta sea una consecuencia demasiado apreciada por parte de los municipios, que no han visto que la normativa en la materia genere ayuntamientos más capaces de cumplir sus objetivos con menores costes en recursos de todo tipo. Ello se comprueba a través de varios datos, como ese 22,2% de municipios que niega cualquier efecto relacionado con un mayor grado de eficacia y eficiencia en la gestión; o el hecho de que una mayoría de los mismos (el 53,9 %) otorgue una valoración muy limitada a este tipo de consecuencias, puntuándolas de 0 a 5 en una escala que va hasta el 10.

Para los municipios pequeños, sin embargo, las consecuencias de la transparencia en una gestión de mayor calidad, medida por mayores dosis de eficacia y eficiencia, son prácticamente imperceptibles o muy reducidas, ya que un 35,2% las consideran nulas, evaluándolas con un 0, mientras que un 65,9% de los mismos las valora muy escasamente, entre 0 y 5.

Se cumple la regla de que, a menor tamaño y habitantes del municipio, más exigua es la apreciación de las bondades de la transparencia en el actuar administrativo, y viceversa, ya que en los ayuntamientos de mayor población sí se estima en mayor medida que las mismas redundan en más excelencia en la gestión administrativa. Así lo demuestra la proporción de municipios que valora esta cuestión entre 6 y 10, que son el 65,2% de los que tienen entre 50.001 y 100.000 vecinos; el 65,4% de los de entre 100.001 y 500.000, y el 66,7% de los que superan los 500.000.

- La mejora de la organización de la información pública ha sido un hándicap básico para la implantación de la ley de transparencia, en la medida en que en la administración española en general, y en la local en particular, no se había hecho un esfuerzo previo de simplificación de procedimientos, ni estaba plenamente implantada la administración electrónica, ni se habían organizado y sistematizado previamente la totalidad de los datos y documentos a ofrecer a la ciudadanía mediante las obligaciones de publicidad activa, ni a través del ejercicio de su derecho de acceso a la información. La efectiva entrada en vigor de la normativa de transparencia y el rodaje de la misma, ha exigido de la Administración local un esfuerzo para mejorar la generación y disposición de su información, y dicha consecuencia ha sido evaluada por los responsables de la transparencia de los diversos municipios.

En la valoración de tales efectos, de nuevo encontramos importantes diferencias entre ayuntamientos, en función de su diverso tamaño y población. Los más pequeños apenas aprecian cambios relevantes en la organización de la información pública, mientras que los más grandes y de mayor población, reconocen que la implantación de la normativa ha traído consigo mejoras en el modo en que producen, ordenan y sistematizan los datos y documentos.

Así, uno de cada cuatro municipios (el 25%) con menos de 1.000 vecinos, y el 15,6% de los que están entre 1.001 y 5.000, niegan cualquier efecto de la transparencia sobre la mejora de su información (puntuán tal cuestión con un 0). Por el contrario, no hay ningún ayuntamiento con una población entre 100.001 y 500.000, ni superior a dicha cifra, que desprecie totalmente tales consecuencias.

En la misma línea, si solo 4 de cada 10 municipios de menos de 1.000 habitantes (el 39,8%) conceden una valoración elevada a la eficacia de la implantación de las obligaciones de transparencia sobre la mejora de la información (otorgando una puntuación de 6 a 10), en el grupo de 50.001 a 100.000 son el 91,3%, y en el de los que tienen entre 100.001 y 500.000 habitantes son el 92,3%.

De nuevo, en las entrevistas, como en otras cuestiones existen opiniones contrapuestas:

«La necesidad de tener disponible un gran caudal de información, ya para su publicidad, o para el caso de que cualquier interesado pregunte cualquier dato, nos obliga, de algún modo, a organizar mejor la información, a crear circuitos para saber dónde encontrarla con celeridad. No es que hayamos mejorado una barbaridad, pero desde luego sí lo hemos hecho hasta cierto punto» (Entrevista n.º 18).

«Yo creo que no hemos mejorado en cuanto a organización de la información se refiere, con la entrada en vigor de la ley de transparencia. Pero no es menos cierto que, desde hace algún tiempo, muchas normativas sectoriales ya imponían la necesidad de tener disponible e incluso de publicar, cierta información, documentos, datos... Por tanto, si hacemos balance, por ejemplo, de la última década, pues ahí sí que hemos avanzado. Pero no de forma específica con la normativa de transparencia» (Entrevista n.º 6).

- En relación con la satisfacción ciudadana, tampoco parece que los municipios más pequeños entiendan que la puesta en marcha de la transparencia haya supuesto un incremento relevante en el grado de bienestar de los ciudadanos, ya que un tercio (el 33%) de aquellos que tienen menos de 1.000 vecinos rechaza de forma absoluta la existencia de tal consecuencia. Prácticamente siete de cada diez municipios de este grupo (el 69,3%), así como el 54,8% de los que están entre 1.001 y 5.000 habitantes, han valorado de forma muy lacónica el bienestar ciudadano consecuencia de la transparencia, otorgándole de 0 a 5 puntos en una escala de 10.

Más relevancia otorgan a la mejora de la satisfacción ciudadana producto de la transparencia los ayuntamientos más grandes, ya que un 61,9 % de los que están entre 50.001 a 100.000 habitantes, un 61,5 % de los que tienen entre 100.001 y 500.000, y un 50,0 % de los que superan dicha cifra, han valorado de 6 a 10 tales efectos. Son proporciones ciertamente más amplias que ese 30,7 % de municipios con una población menor a 1.000 vecinos.

- Finalmente, al analizar en qué medida la transparencia de la Administración local ha sido capaz de promover la consecución de una democracia de mayor calidad, también existe una dualidad de opiniones bien diferenciadas, y de nuevo el eje divisorio es el tamaño y población de los municipios. Si los más pequeños refutan tal circunstancia (un 35,6 % directamente la niegan, puntuando con un 0 dicho efecto), en los más grandes y con mayor número de habitantes reconocen en cierto modo que la transparencia ha posibilitado algunos avances democráticos.

Así, no hay ningún municipio de entre 100.001 y 500.000 vecinos, ni con población mayor, que rechace totalmente dichos efectos. Existe, además, una elevada proporción de ayuntamientos grandes que valoran de 6 a 10 las mejoras democráticas consecuencia de la transparencia: son el 68,6 % de los de 20.001 a 50.000 habitantes; el 85,7 % de los de entre 50.001 y 100.000; y el 80,8 % de los que tienen entre 100.001 y 500.000. Sin embargo, tales cifras se desploman hasta el 37,9 % que otorga dicha evaluación positiva, en el grupo de los municipios de menos de 1.000 vecinos.

## 5. CONCLUSIONES

La presente investigación ha tenido como objetivo central la medición de la efectividad de las leyes de transparencia en la Administración local española, a través del prisma de los responsables municipales, estudiando su impacto en toda una serie de aspectos clave, expresamente perseguidos por la normativa, como son la eficacia y eficiencia de la Administración, la lucha contra la corrupción, la promoción de la participación ciudadana, la rendición de cuentas, o la mejora de la organización de la información municipal, entre otras cuestiones. Para ello se han combinado diversas técnicas de investigación (análisis de relevantes fuentes documentales, realización de una encuesta a un importante número de municipios de todas las CC.AA, así como entrevistas en profundidad a responsables de la transparencia municipal), que nos permitieran reforzar y validar los resultados alcanzados.

El tiempo transcurrido desde la implantación de la normativa de transparencia en el ámbito local, no impide evaluar, hasta la fecha, algunas consecuencias y efectos de la misma que pueden ya sentirse.

En este sentido, constatamos, valoraciones relativamente modestas de los efectos de la implantación de la normativa de transparencia en relación a todas las consecuencias analizadas, que son todavía menores en relación a algunos de los efectos más perseguidos por las leyes de transparencia estatal y autonómicas, a tenor de las manifestaciones del legislador y de los debates parlamentarios, como son, entre otros, la lucha contra la corrupción, la satisfacción ciudadana o la promoción de una mayor participación de la sociedad en los temas públicos.

La evaluación de tales efectos es todavía menor en los municipios más pequeños y de menos habitantes, mientras que gozan de una mejor apreciación en los ayuntamientos de mayor tamaño y población, donde factores como la mayor capacidad y recursos de toda índole de la Administración para cumplir con la normativa, así como un interés y una demanda ciudadana de información más acentuados, han permitido estimar en mayor medida cambios fruto de la transparencia en los diversos terrenos.

En definitiva, y valorando positivamente los cambios habidos en el panorama de la administración española, particularmente en la local, en materia de transparencia en los últimos años, la reciente implantación de la ley motiva que quede todavía mucho terreno para la mejora en terrenos diversos que pasan por el compromiso político, la dotación de recursos humanos, tecnológicos y económicos, la formación y sensibilización de los empleados públicos, y las transformaciones culturales en la propia administración y en su relación con la ciudadanía. Son necesarios avances que traspasen la superficie y provoquen cambios de fondo en el funcionamiento de la administración municipal en materia de apertura y rendición de cuentas, capacitando con ello a los ciudadanos para la participación en la toma de decisiones, en el marco del desarrollo de políticas de gobierno abierto, hasta alcanzar un grado de cumplimiento razonable de los estándares de calidad que nos permita calificar a los municipios españoles como ayuntamientos transparentes del siglo XXI. Los avances en la implantación de una cultura de transparencia, probablemente permitirán valorar en mayor medida la

consecución de los efectos buscados por las leyes existentes en la materia, que hoy por hoy no acaban de constatarse en la administración municipal española, salvo en los ayuntamientos de mayor tamaño, donde el grado de cumplimiento de la ley por parte de la administración y el interés de la ciudadanía por la información son mayores.

Ya expuestas las conclusiones alcanzadas, este estudio tiene fortalezas y limitaciones que resulta importante mencionar.

Su limitación fundamental proviene del hecho de que la normativa de transparencia es de reciente implantación en la Administración local. Así, pese a la existencia de alguna ley autonómica en la materia aplicable a los entes locales, con carácter general, los ayuntamientos tuvieron hasta finales de 2015 para adaptarse a las obligaciones de publicidad activa y la garantía del derecho de acceso a la información, contenidas en la Ley 19/13, LTAIPBG. Si a ello añadimos el que las normas de transparencia supusieron una transformación sustancial del modo tradicional de funcionar las administraciones, y no se vieron acompañadas en su implantación por la necesaria dotación de recursos personales, materiales, informáticos, formativos, etc., de todo ello se deriva que los efectos analizados de la implantación de esta normativa en los diversos ámbitos, pueden percibirse como escasos. Los resultados de esta investigación podrían verse alterados si consideramos series temporales más amplias.

Frente a esta limitación, resulta fundamental subrayar una fortaleza importante de este estudio, que es que no existe ningún trabajo que haya abordado en nuestro país en el ámbito local las percepciones sobre la efectividad de las leyes de transparencia, de boca de sus protagonistas, responsables políticos y empleados públicos, que han liderado y ejecutado cambios y transformaciones drásticas en esta materia, con importantes implicaciones. Ello le confiere un valor añadido importante, y enlaza con otros estudios, citados en el marco teórico, que subrayan la importancia de los objetivos buscados por la normativa, en materias como la rendición de cuentas, la eficiencia o la corrupción, por citar solo algunos, y la conexión entre la transparencia y cada uno de estos factores. Por todo ello, este estudio representa un paso inicial importante para abordar el imprescindible análisis de los efectos de la regulación de la transparencia: si todas las normativas deben ser evaluadas, en mayor medida debe serlo ésta, por su carácter novedoso y revolucionario, y el ámbito local es un escenario ideal para hacerlo. Es, por ello, esencial continuar realizando análisis rigurosos sobre este tema, contemplando términos de evaluación más amplios, que además nos permitan comparaciones y medición de tendencias, con objeto de crear una línea de estudios consolidados sobre la efectividad práctica de la transparencia, una cuestión esencial para una Administración que funciona con estándares nuevos, para una ciudadanía cuyas demandas son asimismo diversas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y LEGISLATIVAS

- Ackerman, S.-R. (24 de mayo de 2001). *La Corrupción y los Gobiernos: Causas, consecuencias y reformas*. Siglo XXI de España Editores.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues*. United Nations. Department of Economic and Social Affairs.
- Bauhr, M.; Grimes, M. (2012). *What is government transparency? New measures and relevance for quality of government* [Working paper series: 2012:16]. QOG. The Quality of Government Institut, University of Gothenburg. <http://hdl.handle.net/2077/38960>
- Bellver, A.; Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications* [Discussion paper]. The World Bank.
- Bentham, J. (1962). *The Works of Jeremy Bentham* (2.ª Edición). Russell & Russell.
- Bovens, M. (2007). Public Accountability. En E. Ferlie, L. E. Lynn Jr. y C. Pollit (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199226443.003.0009>
- Chong, A., de la O, A., D. Karlan y L. Wantchekon (2011). *Looking beyond the incumbent: The effects of exposing corruption on electoral outcomes* [NBER working paper series 17679]. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w17679>
- Constant, B. (1988). *Political Writings*. Cambridge University Press.
- Cunill, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión pública. Revista chilena de Administración pública*, 8, 22-44.
- Dahl, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus.
- Dexter, L. (1970). *Elite and Specialized Interviewing*. Northwestern University Press.
- Diamond, L., Morlino, L. (2005). Introduction, en L. Diamond y L. Morlino (eds.). *Assessing the quality of democracy* (pp. 1-15). Johns Hopkins University Press.

- Morlino, L. (2009). La calidad de democracia. *Claves de Razón Práctica*, 193, 26-35.
- Florini, A. M. (2000). Does: the invisible hand need a transparent glove?: the politics of transparency. *Research Collection School of Social Sciences at Institutional Knowledge at Singapore Management University*, 2092, 163-184. [https://ink.library.smu.edu.sg/sooss\\_research/2092](https://ink.library.smu.edu.sg/sooss_research/2092)
- Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17(4-5), 663-671. <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>
- Gray, R. (1992). Accounting and environmentalism: An exploration of the challenge of gently accounting for accountability, transparency and sustainability. *Accounting, Organizations and Society*, 17(5), 399-425. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(92\)90038-T](https://doi.org/10.1016/0361-3682(92)90038-T)
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Transparency of Public Decision-Making: Towards Trust in Local Government? *Policy and Internet*, 2(1), 5-35. <https://doi.org/10.2202/1944-2866.1024>
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77(4), 579-590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- Grimmelikhuijsen, S. G., Piotrowski, S. G. y Van Ryzin, G. G. (2020). Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. *Government Information Quarterly*, 37(4), artículo 101497. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101497>
- Guichot Reina, E. (2014). El sentido, el contexto y la tramitación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En E. Guichot Reina (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre* (pp. 17-34). Tecnos.
- Islam, R. (2003). *Do More Transparent Governments Govern Better?* [Policy Research Working Paper 3077]. World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3077>
- Jiménez González, J. L. (2013). Corrupción local en España. *Cuadernos económicos de ICE*, 85, 23-41. <https://doi.org/10.32796/cice.2013.85.6050>
- Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés* (2018). Boletín Oficial del Estado, 253, sec. I, de 19 de octubre de 2018, 101566-101601. <https://www.boe.es/eli/es-as/l/2018/09/14/8>
- Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno* (2016). Boletín Oficial del Estado, 81, sec. I, de 4 de abril de 2016, 23489-23522. <https://www.boe.es/eli/es-ga/l/2016/01/18/1>
- Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón* (2015). Boletín Oficial del Estado, 115, sec. I, de 14 de mayo de 2015, 41520-41556. <https://www.boe.es/eli/es-ar/l/2015/03/25/8>
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía* (2014). Boletín Oficial del Estado, 172, sec. I, de 16 de julio de 2014, 56133-56163. <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2014/06/24/1>
- Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia* (2014). Boletín Oficial del Estado, 8, sec. I, de 9 de enero de 2015, 1977-2010. <https://www.boe.es/eli/es-mc/l/2014/12/16/12>
- Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (2014). Boletín Oficial del Estado, 18, sec. I, de 21 de enero de 2015, 4300-4342. <https://www.boe.es/eli/es-ct/l/2014/12/29/19>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (2013). Boletín Oficial del Estado, 295, sec. I, de 10 de diciembre de 2013, 97922-97952. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19>
- Meijer, A. (2014). Transparency. En M. Bovens, R. E. Goodin y T. Schillemans (eds.), *The Oxford Handbook of public accountability* (pp. 507-524). Oxford University Press.
- Michels, A. y Meijer, A. (2008). Safeguarding public accountability in horizontal government. *Public Management Review*, 10(2), 165-173. <https://doi.org/10.1080/14719030801928490>
- Mulgan, R. (2012). *Transparency and Public Sector Performance* [Report. Occasional Paper, 1]. The Australia and New Zealand School of Government. [https://www.oic.qld.gov.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0019/7651/93\\_1-Mulgan-Transparency-and-Public-Sector-Performance\\_0.pdf](https://www.oic.qld.gov.au/_data/assets/pdf_file/0019/7651/93_1-Mulgan-Transparency-and-Public-Sector-Performance_0.pdf)
- Ponce Solé, J. (2012). La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local: (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). En *Anuario del Gobierno Local* (pp. 93-140). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Prats Català, J. (2007). La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración. *Cuadernos de derecho público*, 31, 11-30. <https://revistasonline.inap.es/index.php/CDP/article/view/811>
- Schedler, A. (2011). ¿Qué es la rendición de cuentas?. En J. Sosa (ed.). *Transparencia y rendición de cuentas* (pp. 77-106). Siglo XXI Editores.
- Solé Ollé, A. y Sorribas Navarro, P. (2014). *Does corruption erode trust in government? Evidence from a recent surge of local scandals in Spain* [Documento de Trabajo 2014/26]. Instituto de Economía de Barcelona (IEB). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2471064>
- Stiglitz, J. (2000). The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478. <https://doi.org/10.1162/003355300555015>

- Stiglitz, J. (2002). *Transparency in Government. The Right to Tell*. World Bank.
- Vallejos, A. F., Ortí, M. y Agudo, Y. (2007). *Métodos y técnicas de investigación social*. Ramón Areces.
- Valles, M. S. (2014). *Entrevistas cualitativas* (2.ª ed.). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Villoría Mendieta, M. (2012). Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual. En R. Jiménez Asensio, J. Lizcano Álvarez y M. Villoría Mendieta, *La transparencia en los gobiernos locales: una apuesta de futuro* (pp. 7-28). Fundación Democracia y Gobierno local. [http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia\\_ponencias2.pdf](http://www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf)
- Villoría Mendieta, M. (2018). La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 311-331. <https://www.dilemata.net/revista/index.php/dilemata/article/view/412000211>
- Villoría Mendieta, M. y Cruz-Rubio, C. (2015). Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas. En M. Villoría Mendieta (dir.) y X. Forcadell Esteller (coord.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Tecnos – Diputació de Barcelona.
- Villoría Mendieta, M., Gimeno Feliú, J. M. y Tejedor Bielsa, J. (2016). *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos*. Atelier.



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 15-03-2021  
Aceptado: 12-08-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10923>  
Páginas: 49-67

## Transformación digital de la administración pública: ¿Qué competencias necesitan los empleados públicos?

### *Digital transformation of public administration: Which competences do civil workers need?*

Fernando Trujillo Sáez

Universidad de Granada (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8972-3218>

[ftsaez@ugr.es](mailto:ftsaez@ugr.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor por la Universidad de Granada. I Premio Universidad de Granada-Caja Rural de Granada a la Comunicación e Innovación en Medios Digitales (Edición 2016). Codirige el Máster Propio en Promoción de la Salud y Salud Comunitaria de la EASP y la Universidad de Granada. Coordina el grupo de investigación HUM-840 «Conocimiento Abierto para la Acción Social».

David Álvarez Jiménez

Universidad de Granada (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9019-2832>

[david@conecta13.com](mailto:david@conecta13.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciado en Matemáticas (Universidad de Granada) y Experto en e-Learning (Universidad de Sevilla). Docente en Enseñanza Secundaria (Matemáticas y Tecnología), coordinador pedagógico del Programa Andaluz de Alfabetización Digital y Acreditación en TICs de la Junta de Andalucía «aulae» y Jefe del Área de Gestión del Talento y Formación en el Consorcio Fernando de los Ríos. Socio fundador de Conecta13.

---

#### RESUMEN

La transformación digital de la administración pública y el perfil competencial del empleado público como consecuencia de esta transformación son dos de los temas de innovación en la administración pública más acuciantes y relevantes en este momento. El presente artículo acomete la realización de una revisión de la literatura con la intención de identificar los factores determinantes en relación con el proceso de transformación digital de la administración pública y del empleado público; junto a esta revisión, se realiza un estudio de casos cualitativo a través de la voz de personas expertas para profundizar en la definición de la transformación digital. Con esta información se propone la creación de un marco competencial para el empleado en una administración pública digital.

#### PALABRAS CLAVE

Transformación digital; administración pública; empleado público; innovación; tecnología.

## ABSTRACT

The digital transformation of public administration and the competency profile of the public employee as a consequence of this transformation are two of the most pressing and relevant innovation issues in public administration at the moment. This article undertakes a literature review with the intention of identifying the determining factors in relation to the digital transformation process of the public administration and the public employee; together with this review, a qualitative case study is carried out through the voice of experts to deepen the definition of digital transformation. With this information, the creation of a competency framework for the employee in a digital public administration is proposed.

## KEYWORDS

Digital transformation; public administration; civil employees; innovation; technology.

## SUMARIO

1. DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS COMPETENCIAS DEL EMPLEADO PÚBLICO. 2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO. 3. REVISIÓN DE LA LITERATURA. 4. ANÁLISIS DE CASO: AGENTES CLAVE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MARCO COMPETENCIAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LAS COMPETENCIAS DEL EMPLEADO PÚBLICO<sup>1</sup>

Vivimos una época de cambio acelerado, entre otras cuestiones por la tracción generada por las empresas tecnológicas y por los avances en investigación vinculada con la tecnología. Sin lugar a dudas, caminamos hacia una importante «transformación de la humanidad», como auguraba Schwab (2016), aunque no debemos dejar de ver que esta transformación avanza a distintas velocidades como consecuencia de desigualdades económicas y culturales que entrecruzan transversalmente nuestra sociedad.

En Administración Pública, la tecnología nos permite tener más información que nunca, compartirla con más facilidad, gestionarla y procesarla con más eficacia y prestar así un mejor servicio a la sociedad (Munuera Gómez, 2016); procedimientos que hace pocas décadas podían suponer horas de trabajo para distintas unidades posiblemente localizadas en diferentes ubicaciones hoy pueden ser realizados de manera instantánea, evitando desplazamientos y molestias al ciudadano, a través de la red.

Obviamente, la presencia de la tecnología en la administración pública no es un fenómeno novedoso sino en evolución. Se pueden distinguir tres fases en el proceso histórico de incorporación de la tecnología a la administración pública (Criado y Gil-García, 2019). En una primera fase centrada en la automatización de tareas y funciones, entre 1950 y 1970, la administración pública suplanta tecnológicamente ciertas actividades (por ejemplo, grandes cálculos) realizadas por humanos pero sin que esto represente un cambio en el funcionamiento interno de la administración.

En una segunda fase, entre 1980 y 2010, el despliegue de «microcomputadoras» en las organizaciones públicas permitió el rápido desarrollo y la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación en el ámbito público. Con la llegada de la web e Internet se buscan la optimización de los procesos internos y la digitalización de los servicios, además de permitir la aparición de nuevas estructuras organizativas que permiten la interoperabilidad entre sistemas de diferentes organizaciones públicas.

Finalmente, la última fase hasta el momento, que transcurre desde 2010 hasta la actualidad, supone la transformación digital de la administración. El potencial de la tecnología transforma radicalmente el servicio público permitiendo una toma de decisiones más efectiva y basada en datos, dinámicas colaborativas entre grupos distribuidos por el territorio y en distintas unidades de la administración, mayor transparencia de los procesos, la transformación de las dinámicas de intermediación, la reducción de costes gracias a la accesibilidad de la información y una evaluación continua vinculada a la trazabilidad de las actuaciones de los nuevos espacios digitales de cooperación.

<sup>1</sup> Los autores agradecen al equipo editorial de la revista la publicación de este artículo, así como los comentarios y sugerencias de los evaluadores anónimos que han mejorado su estructura y contenido.

Además, el carácter transversal de las tecnologías digitales en las políticas de transformación de la administración pública es más que evidente en el contexto actual (Ballart y Ramió, 2000; Cortés Abad, 2020). Entre otras cuestiones, el paradigma del Gobierno Abierto (Salvador y Ramírez, 2016) o el reto de las *smart cities* (López-Fogués et al., 2017; Romero Tarín, 2018) ponen sobre la mesa la gestión a través de la tecnología de temas tan relevantes como la sostenibilidad y el medioambiente, la movilidad, la vivienda o la energía en el ámbito de la administración local.

Con todo este trasfondo, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 (Gobierno de España, 2021a) plantea tres ejes estratégicos: 1. Transformación digital de la Administración General del Estado; 2. Proyectos de alto impacto en la digitalización del Sector Público; y 3. Transformación digital y modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, Comunidades Autónomas y Entidades Locales. A su vez, dentro de este tercer eje se incluye la Medida 16, *Transformación Digital y Modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública*, que propone lo siguiente:

La transformación digital de las Administraciones públicas prevista en la Agenda España 2025 pasa por que ésta llegue a todos los niveles de la Administración, incluyendo inversiones a nivel nacional, autonómico y local. En el ámbito del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, y a través de esta medida, se abordan proyectos de modernización que mejorarán tanto los procesos y procedimientos administrativos como las competencias digitales y los recursos disponibles, para mejorar la atención a la ciudadanía y contribuir activamente al éxito de las políticas públicas destinadas a las grandes transformaciones de España (transformación digital, transformación medioambiental, cohesión social y cohesión territorial).

Así pues, la complejidad y la trascendencia de los cambios que genera la transformación digital requieren una revisión conceptual en profundidad para entender qué quiere decir realmente «transformación digital de la administración pública» y qué perfil de competencias se deriva para el empleado público a partir de este proceso de transformación.

En este sentido, el *Plan Nacional de Competencias Digitales* (Gobierno de España, 2021b) establece que:

la formación en competencias digitales para el empleo público posee una entidad separada y diferenciada del sector privado dado que es fundamental el desarrollo de las competencias digitales de los empleados y empleadas públicos, tanto las de carácter general como las del personal especializado en TIC, para que la Administración lleve a cabo una transformación interna (en procedimientos, relación con los administrados y cultura organizativa) que le permita desarrollar adecuadamente su papel como reguladora, impulsora y facilitadora de la transformación digital de España, y la formación en el ámbito de las Administraciones Públicas conforma un subsistema con características específicas, tal y como se recoge en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, y en el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas (p. 34).

Para ello, el mencionado Plan propone un programa de capacitación digital de las Administraciones Públicas dentro del cual se debe realizar «un diagnóstico de situación en materia de capacitación digital de los empleados y empleadas públicos» y desarrollar y poner en marcha por parte del INAP un «plan de capacitación digital de las empleadas y empleados en la Administración General del Estado».

En resumen, con el horizonte creado por estos dos Planes del Gobierno de España, se plantea esta investigación con el objetivo de comprender, en toda su extensión, el proceso de transformación digital de la administración pública. Para ello el presente texto, un estudio de carácter mixto y exploratorio, se organiza en tres bloques: un primer apartado de revisión narrativa e integradora de la literatura; una segunda sección de entrevistas a personas expertas en administración pública digital para acotar, confirmar y contextualizar los hallazgos obtenidos en la primera fase. Con esta información se plantea, en las conclusiones del artículo, una propuesta de marco de competencias para el empleado público en el seno de la transformación digital de la administración.

## 2. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

El primer paso de este estudio es una revisión en profundidad de la literatura. En el ámbito de estudio de la Administración Pública y la tecnología existen referentes valiosos que pretenden abordar este complejo

tema a través de revisiones de la literatura. Así, entre otros, Bouwman y Gimmelikhuijsen (2016) analizan la existencia de estudios experimentales en la Administración Pública entre 1992 y 2014; Marangunic y Granić (2015) revisan la aparición y el desarrollo del modelo de aceptación de la tecnología entre 1986 y 2013; Starke et al. (2021) analizan la «justicia algorítmica» en la toma de decisiones a través de sistemas de inteligencia artificial; finalmente, Zuiderwijk et al. (2021) estudiaron el uso de la inteligencia artificial en la gobernanza pública.

Snyder (2019) identifica tres tipos de revisión de la literatura: sistemática, narrativa e integradora. De estos tres planteamientos, la metodología integradora puede ser útil, según Snyder, «cuando el propósito de la revisión no es cubrir todos los artículos publicados sobre el tema sino combinar perspectivas para crear nuevos modelos teóricos» (p. 334). Al mismo tiempo, la revisión semi-sistemática o narrativa se utiliza cuando un tema ha sido estudiado desde diferentes perspectivas y por grupos muy variados de investigación que provienen de distintas disciplinas, haciendo imposible una revisión sistemática (Snyder, 2019, p. 335).

Así pues, desde la perspectiva de la revisión integradora y narrativa, la metodología a seguir en este estudio incluye los siguientes pasos:

**TABLA 1. METODOLOGÍA DE LA REVISIÓN DE LA LITERATURA**

<b>Fase 1: Diseño de la revisión de la literatura</b>			
Definición de las estrategias de búsqueda más adecuadas para el objeto de estudio.	Definición de los términos de búsqueda.	Selección de las bases de datos de revistas académicas.	Determinación de los criterios de inclusión y exclusión.
<b>Fase 2: Implementación de la revisión de la literatura</b>			
Documentación de los procesos de búsqueda y selección de artículos.	Evaluación de la calidad de los procesos de búsqueda.	Análisis de la literatura.	Síntesis de ideas y triangulación de la síntesis de los revisores
<b>Fase 3: Redacción del informe</b>			

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Snyder (2019).

En este sentido, tras valorar distintas opciones se ha optado por utilizar la siguiente fórmula de búsqueda:

ALL («digital transformation» OR «digital competence» ) AND «public administration» OR «civil servant» PUBYEAR > 2010 AND ( LIMIT-TO ( PUBSTAGE, «final» ) ) AND ( LIMIT-TO ( DOCTYPE, «ar» ) ) AND ( LIMIT-TO ( LANGUAGE, «English» ) OR LIMIT-TO ( LANGUAGE, «Spanish» ) ) AND ( LIMIT-TO ( SRCTYPE, «j» ) )

El horizonte de búsqueda incluye los años de 2010 a 2020. Entre los criterios de exclusión se consideran los siguientes:

- No se puede localizar el texto completo para su análisis.
- La muestra del artículo no se ajusta a los objetivos de esta investigación.
- El artículo no apunta a los objetivos de la investigación.

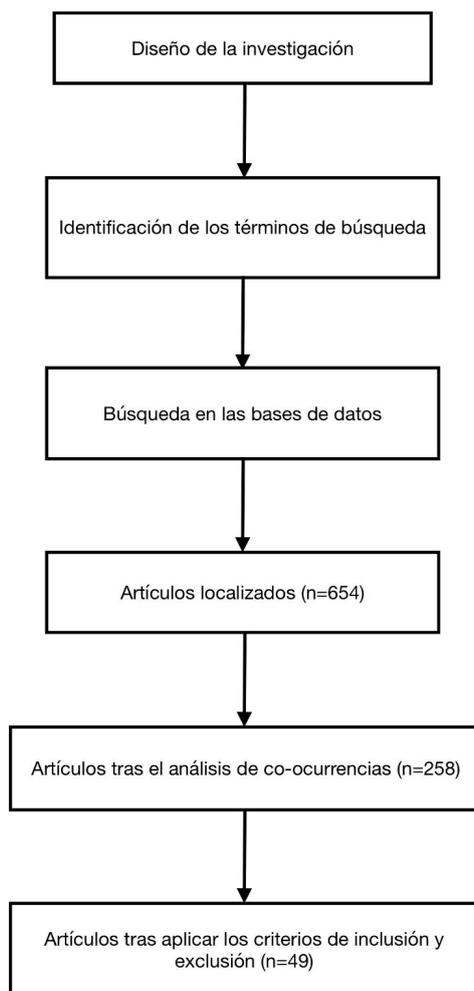
Los criterios de inclusión utilizados han sido los siguientes:

- Se puede localizar el texto completo para su análisis.
- El artículo trata sobre procesos de transformación digital en el ámbito de la administración pública.
- Se valorará si el artículo presenta una intervención y evidencias de resultados.

Para el análisis se utilizaron las bases de datos Web of Science y SCOPUS así como Google Scholar; en esta última web la búsqueda se limitó a las primeras veinte páginas de resultados siguiendo las indicaciones de Haddaway et al. (2015). Para el análisis de co-ocurrencias y la revisión de la literatura se ha usado el *software* Rayyan (Ouzzani et al., 2016).

En una primera selección se detectaron 654 documentos que respondían a la fórmula de búsqueda. Tras analizar las co-ocurrencias, la muestra se limitó a 258 artículos recogidos en las bases de datos, que han sido los utilizados para la revisión. Para ello, dos revisores han analizado independientemente los artículos (título y abstract) y se ha realizado una selección final utilizando los criterios de inclusión y exclusión. Así pues, en total se han analizado 49 artículos de revistas científicas publicados entre 2010 y 2020, de los cuales se han seleccionado los artículos que conforman la presente revisión de la literatura por su particular incidencia en el objeto de estudio.

**FIGURA 1. DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE SELECCIÓN DE LA LITERATURA**



Fuente: Elaboración propia.

### 3. REVISIÓN DE LA LITERATURA

El primer objetivo en la revisión de la literatura ha sido poder definir el proceso de «transformación digital» como eje central de este estudio. Así, Vial (2019) define la transformación digital como «un proceso que aspira a mejorar una entidad promoviendo cambios significativos en sus propiedades a través de la combinación de tecnologías de la información, la computación, la comunicación y la conectividad» (p. 119). Es decir, la transformación digital es un proceso, marcado por fases y movimientos de avance y retroceso, cuyo objetivo es la mejora de una entidad (pública o privada) a través de cambios sustanciales de sus propiedades fundamentales mediante una combinación de diferentes tecnologías: tecnologías de la información, de la computación, de la comunicación y de la conectividad.

En la misma línea, Mergel et al. (2019) definen la «transformación digital» mediante entrevistas con expertos. Para ello, especifican tres fases que marcan una secuencia en el proceso de transformación digital: en primer lugar, la «digitización», que representa la transición de servicios analógicos a digitales mediante un cambio de formato en los artefactos (en un lenguaje coloquial, «del papel al pdf») que se utilizan para prestar el servicio y el canal tecnológico para poder prestarlo; en segundo lugar, la «digitalización», que se centra en cambios en los procesos, implicando un movimiento de innovación ligada a la tecnología que redefine los procesos no sólo para que se desarrollen en el entorno digital sino para que sean más eficaces y adaptados al usuario; finalmente, la «transformación digital» representa un movimiento que incluye cambios culturales, organizativos y relacionales derivados del impacto de la tecnología en la administración.

Desde esa perspectiva, Mergel et al. (2019) definen la transformación digital como el esfuerzo global de revisar los procesos y los servicios prestados por la administración más allá del esfuerzo de «digitización», implicando un continuo de cambio desde lo analógico a lo digital gracias a un análisis de las necesidades de los usuarios, las políticas y los procesos, lo cual genera una revisión completa de los actuales servicios digitales y la creación de nuevos servicios. En resumen, esto supone una auténtica reinención de la administración para amplificar algunos de sus valores definitorios: eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, confianza y legitimidad.

**TABLA 2. CATEGORÍAS DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN**

Motivos para la transformación digital	Objetos de transformación digital	Procesos de transformación digital	Valor de la transformación digital
Razones endógenas (necesidad de prestar un mejor servicio) o exógenas (extensión de los servicios digitales en otros sectores económicos o personales)	Artefactos Procesos Organización de la administración Cultura burocrática	Digitización Cambio en las relaciones Desarrollo de competencias Cambio en el marco mental de empleados públicos y usuarios	Resultados a corto y largo plazo Impacto transformador.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mergel et al. (2019).

En definitiva, como defienden Pittaway y Montazemi (2020), en el transcurso de la transformación digital se rediseñan los procesos organizativos fundamentales de la institución, se reemplazan las tecnologías obsoletas por otras nuevas, se desarrollan nuevas destrezas y se introducen nuevas maneras de trabajar que acaban transformando sustancialmente el funcionamiento de la propia institución.

Lee et al. (2018) explican que existen diversos motores para la transformación digital, entre los cuales destacan la acelerada transformación socio-técnica vinculada a las tecnologías inteligentes y el abordaje de problemas cada vez más complejos gracias a la configuración de los cinco elementos que aparecen en el núcleo de su propuesta: gobernanza, personas, servicios, datos y tecnología. Además, defienden que más allá del concepto de eficacia y mejora de la calidad del servicio público (véase Asgarkhani, 2005, para una revisión crítica del discurso de la «mejora»), el valor actual de la transformación digital de la administración es garantizar el desarrollo sostenible de la sociedad pues Lee et al. (2018) entienden la transformación digital como un marco de resolución de problemas y no simplemente como una organización peculiar de la administración.

En este sentido, Frennert (2019) estudia el concepto de transformación digital aplicado a la *e-salud* y la atención a las personas mayores o con discapacidad. En este contexto, presenta el concepto de «Tecnología del Bienestar» (*welfare technology*) para referirse al «conocimiento y uso de tecnología que permite mantener y/o aumentar el sentimiento de seguridad, actividad, participación e independencia de una persona (de cualquier edad) que tiene o ha visto aumentado el riesgo de tener/desarrollar una discapacidad» (p. 635). Es decir, la transformación digital de la administración puede generar «tecnologías del bienestar» que mejoren la vida de los ciudadanos y las ciudadanas.

En una línea similar, Barcevičius et al. (2019) revisan las principales aportaciones del gobierno y la administración electrónica en el contexto europeo. Señalan tres tipos de efectos de la aplicación de tecnologías digitales emergentes en la gestión pública: en primer lugar, ganancias en eficiencia y productividad que pueden contribuir a la reducción de costes operativos, la focalización de los empleados públicos en tareas

esenciales e importantes y la prestación del servicio más rápida y barata; en segundo lugar, efectividad y mejoras en la calidad (predicciones más precisas, detección y trazabilidad en tiempo real de problemas, asignación eficaz de recursos, mejor toma de decisiones, servicios más personalizados y contextualizados y políticas y servicios más inclusivos y empoderadores); y finalmente, mayor transparencia, rendición de cuentas, confianza y legitimidad (aunque estos efectos son más difíciles de evaluar empíricamente).

Así pues, la tecnología sirve como detonante para el cambio y también es el medio por el cual se articula el cambio. Es decir, los procesos, las políticas, el liderazgo y los marcos mentales de las personas implicadas cambian para poder desarrollar plenamente la transformación digital al mismo tiempo que la introducción de la tecnología provoca cambios radicales en el funcionamiento de la administración y en las relaciones con la ciudadanía.

Vial (2019) describe este proceso mediante el ciclo de la transformación digital. La organización responde a disrupciones que están teniendo lugar en su entorno mediante una respuesta estratégica que incluye el uso de tecnología, lo cual alimenta la disrupción que originó el cambio y al mismo tiempo permite cambios en la creación de valor, en la cual inciden tanto barreras organizativas (inercias y resistencias) como cambios estructurales (cultura y estructura organizativa, liderazgo, roles y destrezas de los trabajadores). Finalmente, este conglomerado de cambios genera impactos positivos (relacionados con la eficiencia de las operaciones, el desempeño de la organización, mejoras sociales y en el tejido industrial) y también negativos (seguridad y privacidad).

Para entender de qué tipo de tecnología estamos hablando como palancas de la transformación digital, Pereira et al. (2020) destacan que en este momento los cuatro pilares tecnológicos de la transformación digital son la computación en la nube, la tecnología móvil, la tecnología social y la analítica de datos. Estos cuatro pilares se alimentan, a su vez, de una serie de soluciones que han servido como «aceleradores de innovación», entre las cuales se incluyen el Internet de las cosas (IoT), la robótica, la impresión 3D, el *blockchain*, la inteligencia artificial, la realidad aumentada y virtual, los sistemas cognitivos y la seguridad de última generación. En la misma línea, Barcevičius et al. (2019) analizan, entre las tecnologías digitales emergentes que tienen un impacto importante en la administración pública, la inteligencia artificial, la analítica del comportamiento y la analítica predictiva, la robótica y la automatización, el Internet de las cosas, la explotación de datos geoespaciales y de geolocalización, el *blockchain* y los interfaces de datos de gobierno abierto y de programación de aplicaciones. Por último, Casalino et al. (2020, p. 323) identifican dieciocho temas a considerar en la transformación digital de la administración pública:

**TABLA 3. TEMAS PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>Digitalización de procesos operativos</b>	<b>Gobernanza de la digitalización en el sector público</b>	<b>Integración digital de servicios en línea y activos de producción</b>
Sistemas de gestión documental y digitalización del flujo de trabajo	Rediseño de los sistemas clásicos de información (cloud computing, edge computing, distributed ledger technologies)	Gestión, integración y análisis de datos
Gestión de big data	Internet de las Cosas (IoT)	Interacción humano-máquina
Realidad virtual y aumentada	Manufactura aditiva (impresión 3D, Rapid Prototyping, Direct Digital Manufacturing, etc.)	Robótica avanzada y colaboración humano-robot
Ahorro de energía e impacto medioambiental	Ineficiencia digital y riesgos en el entorno laboral	Sistemas de automatización
Protección de datos y privacidad en organizaciones públicas	Inteligencia Artificial y sistemas expertos	Certificación de la cadena de provisión y verificación automática de procesos

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Casalino et al. (2020).

En el plano organizativo, Zhang et al. (2014) apuntan cuatro grandes categorías: en primer lugar, la estructura de la propia administración (tipo de gobernanza, tamaño y estructura de las unidades, recursos,

colaboración inter-institucional y relaciones público-privadas); en segundo lugar, el papel de los empleados públicos (constructos y marcos mentales que manejan los empleados públicos, destrezas y redes de atención interorganizativa); en tercer lugar, el liderazgo, que favorece la emulación de las unidades que hayan experimentado una transformación exitosa, la resolución de problemas y la búsqueda de recursos; y, finalmente, la distribución de poder, especialmente si este está descentralizado.

Por último, Zhang et al. (2014) señalan tres tipos de factores para la difusión de la administración electrónica: factores tecnológicos, organizativos y del entorno. En cuanto a los factores «ambientales», podemos analizarlos en tres planos: factores macro-ambientales como la cultura o la política; factores meso-ambientales, como el tamaño de la unidad administrativa (país, región o ciudad); y factores micro-ambientales vinculados con el entorno cultural y organizativo de la administración.

Así pues, como afirman Gil-García et al. (2018) el «gobierno digital» es un fenómeno que implica nuevos estilos de liderazgo, nuevos procesos de toma de decisiones, diferentes maneras de organizar y prestar el servicio público e incluso un nuevo concepto de ciudadanía. Al mismo tiempo, detectan en este ámbito de estudio una serie de rasgos propios de la administración y el servidor público inmerso en la transformación digital y que van más allá de la relación entre tecnología y eficacia/efectividad, como son liderazgo, confianza, transparencia, participación o gestión colaborativa de redes de datos.

Castelnovo y Sorrentino (2018) advierten de la dificultad de gestionar los «múltiples factores difíciles de gobernar» de los cuales depende la transformación digital y destacan tres aspectos cruciales en la implementación de la administración digital: el diseño de los planes de coordinación, la distribución de competencias y responsabilidades entre múltiples actores y la capacidad de cada unidad administrativa de adoptar las estrategias de cambio organizativo para traducir el potencial de los recursos tecnológicos en servicios potenciales. Al mismo tiempo, recuerdan que la tecnología no transforma por sí misma a la administración o el gobierno, como también defiende Asgarkhani (2005), sino que amplifica tendencias políticas existentes o emergentes, las cuales, a su vez, dependen de variables contextuales (estructurales-instrumentales, culturales y ambientales) específicas del país o la región que es objeto de análisis.

Por otro lado, Clarke (2020) analiza el funcionamiento de «unidades de gobierno digital». El sentido de estas unidades es representar «unidades internas de competencia y experiencia digital en el centro del gobierno, frente a modelos vinculados a departamentos específicos» con el objetivo de revertir «deficiencias bien documentadas en la gobernanza TIC del sector público y, de manera más ambiciosa, para transformar las prácticas de gestión pública en general» (p. 361).

Clarke (2020) define los rasgos de estas unidades, que representan también rasgos de la nueva ortodoxia digital: el desarrollo ágil y centrado en el usuario, los procesos iterativos y basados en prototipos, con un peso importante de los datos en el proceso de toma de decisiones y diseño, con estándares abiertos y un enfoque basado en plataformas que rompe con los silos departamentales, tanto desde la perspectiva de la arquitectura de red como en relación con las culturas burocráticas que estos mantienen, funcionando de manera más parecida a una *start-up* como unidad de innovación que a una unidad tradicional de la administración (incluyendo entre las diferencias también los modos de selección del personal y los perfiles requeridos).

Obviamente, todos estos cambios tienen un impacto en el trabajo del empleado público. Colbert et al. (2016) sentencian que «la fuerza laboral digital ha desarrollado muchas competencias en el transcurso de sus interacciones con la tecnología que podrían servir de palanca en el puesto de trabajo» (p. 732). Entre estas competencias destaca la «fluidez digital», que implica dominio y comodidad en el uso de programas o aplicaciones básicas y en la gestión de la información, la creación de ideas y el uso de la tecnología para conseguir metas estratégicas. Finalmente, Colbert et al. también señalan competencias como las destrezas de liderazgo, la asunción de riesgos y el aprendizaje a partir de la experiencia y los errores.

Por otro lado, la prevalencia de la tecnología en la vida de los trabajadores (públicos o privados) conlleva cambios en el desarrollo y la expresión de la identidad, las relaciones interpersonales y la capacidad de colaboración. Así, en el plano identitario se observa una cierta tensión entre la autoconciencia y la autorepresentación en los *social media*. Al mismo tiempo, prácticas como el *texting* han cambiado nuestras expectativas respecto a las relaciones interpersonales y qué podemos esperar de ellas, con cambios reconocibles en valores tan importantes como la empatía.

Una postura similar adopta el Foro Económico Mundial (World Economic Forum [WEF], 2015) cuando analiza el potencial de la tecnología desde la perspectiva del desarrollo del individuo. Así, se definen dieciséis habilidades del siglo XXI, que se organizan en tres campos: alfabetizaciones fundamentales, competencias y cualidades del individuo:

TABLA 4. HABILIDADES DEL SIGLO XXI

Alfabetizaciones fundamentales					
Alfabetización y Aritmética	Alfabetización Científica	Alfabetización TIC	Alfabetización Financiera	Alfabetización Cultural	Alfabetización Cívica
Competencias					
Pensamiento Crítico	Resolución de Problemas		Creatividad	Comunicación	Colaboración
Cualidades del individuo					
Curiosidad	Iniciativa	Persistencia y Valor	Adaptabilidad	Liderazgo	Conciencia Social y Cultural

Fuente: Elaboración propia a partir de World Economic Forum, 2015.

Por su parte, el Consejo de Europa (Comisión Europea [CE], 2019) establece un conjunto de competencias clave con el objetivo de adaptarse a la realidad cambiante de un mundo interconectado donde cada persona necesita (o necesitará) un amplio rango de habilidades y de competencias que deberá desarrollar continuamente a lo largo de su vida. En este sentido, las ocho competencias que establece este marco son:

1. Competencia de/en alfabetización.
2. Competencia multilingüe.
3. Competencia matemática y competencia en ciencia, tecnología e ingeniería.
4. Competencia digital.
5. Competencia personal, social y de aprender a aprender.
6. Competencia ciudadana.
7. Competencia emprendedora.
8. Competencia de conciencia y expresión cultural.

Además, habilidades tales como pensamiento crítico, resolución de problemas, trabajo en equipo, habilidades de comunicación y negociación, habilidades analíticas, creatividad y habilidades interculturales están integradas en todas las competencias clave.

En línea con estos documentos, el Joint Research Centre (Sala et al., 2020) ha desarrollado un marco europeo para la competencia personal, social y de aprender a aprender, una competencia clave que se entiende que es el umbral de muchos otros aprendizajes a lo largo de la vida. En este sentido, para el análisis de esta competencia se hace uso de conceptos que cubren ámbitos como las *life skills*, las *soft skills*, las competencias socioemocionales, las habilidades no cognitivas, las competencias transversales, las competencias del siglo XXI y las competencias 2030.

Desde la perspectiva de la competencia digital también contamos con marcos de referencia que pueden servir a nuestra tarea. Un documento destacado es el Marco de Competencia Digital para la Ciudadanía (Carrero et al., 2017), que define cinco competencias organizadas en cuatro niveles de dominio (*foundation, intermediate, advanced y highly specialised*):

TABLA 5. MARCO DE COMPETENCIA DIGITAL PARA LA CIUDADANÍA

Información y alfabetización informacional
Identificar, localizar, recuperar, almacenar, organizar y analizar la información digital, evaluando su finalidad y relevancia.
Comunicación y colaboración
Comunicar en entornos digitales, compartir recursos a través de herramientas en línea, conectar y colaborar con otros a través de herramientas digitales, interactuar y participar en comunidades y redes; conciencia intercultural.

<b>Creación de contenido digital</b>
Crear y editar contenidos nuevos (textos, imágenes, videos...), integrar y reelaborar conocimientos y contenidos previos, realizar producciones artísticas, contenidos multimedia y programación informática, saber aplicar los derechos de propiedad intelectual y las licencias de uso.
<b>Seguridad</b>
Protección personal, protección de datos, protección de la identidad digital, uso de seguridad, uso seguro y sostenible.
<b>Resolución de problemas</b>
Identificar necesidades y recursos digitales, tomar decisiones a la hora de elegir la herramienta digital apropiada, acorde a la finalidad o necesidad, resolver problemas conceptuales a través de medios digitales, resolver problemas técnicos, uso creativo de la tecnología, actualizar la competencia propia y la de otros.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Carretero et al. (2017).

Además, a partir de este documento se han desarrollado otros marcos, como el Marco UNESCO (Law et al., 2018) de referencia en habilidades de alfabetización digital para el indicador 4.4.2. de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles:

**TABLA 6. MARCO UNESCO DE REFERENCIA EN HABILIDADES DE ALFABETIZACIÓN DIGITAL PARA EL INDICADOR 4.4.2. DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLES**

<b>Dispositivos y operaciones de software</b>			
Operaciones físicas de dispositivos digitales		Operaciones de software en dispositivos digitales	
<b>Alfabetización informacional y de datos</b>			
Navegar, buscar y filtrar datos, información y contenido digital.		Evaluar datos, información y contenido digital.	Manejar datos, información y contenido digital.
<b>Comunicación y colaboración</b>			
Interactuar a través de las tecnologías digitales	Compartir a través de las tecnologías digitales	Comprometerse/participar en ciudadanía a través de las tecnologías digitales	Colaborar a través de las tecnologías digitales
Net-Etiqueta		Manejar la identidad digital	
<b>Creación de contenidos digitales</b>			
Desarrollar contenido digital	Integrar y reelaborar contenido digital	Entender y usar copyrights y licencias	Programar
<b>Seguridad</b>			
Proteger los dispositivos	Proteger datos personales y privacidad	Proteger la salud y el bienestar	Proteger el entorno
<b>Resolución de problemas</b>			
Resolver problemas técnicos	Usar pensamiento computacional	Usar creativamente las tecnologías digitales	Identificar brechas de competencia digital
Identificar necesidades y respuestas tecnológicas			
<b>Competencias relacionadas con la carrera profesional</b>			
Operar tecnologías especializadas para un campo particular		Interpretar y manipular datos, información y contenido digital para un campo concreto	

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Law et al. (2018).

De manera específica en relación con los empleados públicos, Kruijen y Van Genugten (2020) señalan que la mayor parte de los textos que tratan las competencias del servidor público son claramente normativos y predominantemente orientados hacia las competencias de gestión del alto funcionariado; además observan en los marcos de referencia la dificultad de delimitar si las competencias que se presentan están vinculadas con diferentes maneras de entender la función pública: en concreto, desde los principios de la administración pública tradicional, desde los principios del *New Public Management* (vigente desde los años ochenta hasta la actualidad) o a la filosofía más reciente de la Nueva Gobernanza Pública (*New Public Governance*).

Para evitar estos problemas, Kruijen y Van Genugten investigan la opinión de empleados públicos acerca de las competencias necesarias hoy para realizar su trabajo. Estas competencias son agrupadas en una serie de *clusters* no excluyentes:

- Competencias de la administración pública tradicional: expertise, conocimiento y destrezas jurídicas, destrezas administrativas, independencia, atención a los detalles y sensibilidad a las diferencias políticas.
- Competencias de la Nueva Gestión Pública: eficacia, gestión del tiempo, orientado a los resultados, gestión de proyectos, trabajo basado en proyectos, visión táctica y capacidad de control y de rendición de cuentas.
- Competencias de la Nueva Gobernanza Pública: colaboración, trabajo en red, co-creación, destrezas sociales y comunicativas, orientado a las personas, destrezas de negociación y arbitraje, improvisación, gestión de las expectativas, visión estratégica, competencia intercultural y de atención a la diversidad, capacidad de escucha, empatía y competencia medioambiental.
- Competencias cognitivas: destrezas analíticas, juicio y visión global.
- Integridad: fiabilidad, incorruptibilidad, confianza y honestidad.
- Creatividad: capacidad de innovación, capacidad de creación de conexiones cognitivas, flexibilidad, atrevimiento, capacidad emprendedora, actitud proactiva, comprensión del entorno, apertura mental e inconformismo.
- Resolución (*Getting things done*): planificación y organización, gestión de las resistencias, compromiso, perseverancia, capacidad de priorizar, resistencia al estrés, asertividad, pragmatismo y realismo.
- Comunicación y persuasión: destrezas comunicativas, habilidades conversacionales, habilidades lingüísticas, habilidades para la argumentación y el debate, capacidad para convencer y emocionar.
- Liderazgo: liderazgo en grupos, coaching, liderazgo transformador, liderazgo colaborativo, capacidad para motivar, visión de futuro y capacidad para delegar.
- Desarrollo personal: capacidad para aprender, auto-gestión y auto-conocimiento.

En la misma línea de generación de *agrupaciones* de destrezas, OCDE (2017, p. 32) determina cuatro conjuntos de destrezas: *policy advisory skills*, *engagement skills*, *commissioning skills* y *networking management skills*. En estas destrezas la tecnología juega un papel transversal que conlleva la necesaria capacitación del empleado público (OCDE, 2017):

A pesar de que todo el funcionariado no necesitará ser especialista digital, sí necesitarán entender el potencial (y los riesgos asociados) de las nuevas herramientas tecnológicas y desarrollar destrezas complementarias a estas nuevas herramientas para implicarse con los ciudadanos, analizando los problemas de las políticas y sirviendo de palanca para las oportunidades digitales (p. 17).

Así pues, una administración digital puede convertirse en una palanca de transformación para la sociedad y para el propio empleado público, que a su vez es el principal agente para la puesta en práctica de la administración digital y para la creación de valor a partir de la transformación digital de la misma.

En este sentido, las competencias del empleado público en una administración digital (o en proceso de transformación digital) trascienden la mera competencia digital. En primer lugar, el empleado público requiere una competencia para el aprendizaje permanente que le permita tener control sobre su propio aprendizaje y hacer de este una herramienta para la actualización de conocimientos y para su desarrollo.

Así mismo, el empleado público es una persona que, gracias a su competencia para el aprendizaje permanente, se encuentra en desarrollo en tres planos: desarrollo personal, desarrollo ciudadano y desarrollo profesional. Así pues, el servidor público, que no sólo trabaja en la administración pública sino que vive en

un entorno y en una sociedad determinados, pone al servicio de su papel como empleado público no sólo las destrezas estrictamente vinculadas con el desempeño de su puesto de trabajo sino todos sus conocimientos y competencias como persona, ciudadano y profesional.

Finalmente, la transformación digital requiere del empleado público también una serie de competencias vinculadas directamente con la tecnología y los recursos digitales. En concreto, las competencias para la transformación digital demandan el uso de dispositivos, software, plataformas y redes; la alfabetización informacional y de datos; la comunicación y colaboración en entornos digitales; la creación de contenido digital; la búsqueda y garantía de seguridad en entornos digitales; y la resolución de problemas con y acerca de la tecnología.

#### 4. ANÁLISIS DE CASO: AGENTES CLAVE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La contextualización y triangulación del conocimiento proporcionado por la revisión de la literatura es una condición primordial para ajustar el producto final a las condiciones reales de uso. Para ello se plantea la realización de entrevistas a *stakeholders* de la administración pública vinculados con la transformación digital así como con expertos en transformación digital de la administración pública.

Döringer (2020) introduce el concepto de *agentes clave* como participantes privilegiados en una investigación como la que nos ocupa. Estos agentes tienen un papel fundamental en la toma de decisiones y el seguimiento del proceso de cambio puesto que de sus marcos mentales depende el marco cultural en el cual tiene lugar el proceso de transformación. En este sentido, se consideran informantes fundamentales para la definición de un proceso siempre cambiante y con momentos de evolución e involución.

Para realizar las entrevistas a estos agentes clave, Döringer (2020) propone la siguiente secuencia:

El entrevistador comienza con una pregunta abierta para estimular una narración estructurada a partir de las preocupaciones del individuo. Una vez que el entrevistado ha finalizado el episodio narrativo, el entrevistador se mueve a exploraciones generales y específicas así como preguntas ad hoc. A través de exploraciones generales, los investigadores intentan inquirir aspectos y detalles que son de interés potencial para la investigación pero que no hayan sido mencionados por el entrevistado aún. Por otro lado, las exploraciones específicas se refieren directamente a la explicación del entrevistado para ganar una mayor comprensión de sus opiniones (p. 268).

En este estudio exploratorio y de confirmación de hipótesis emanadas de la revisión de la literatura se han realizado en total cinco entrevistas en profundidad: tres entrevistas con responsables autonómicos de la administración pública (directores generales vinculados con procesos de transformación digital) y dos entrevistas con sendas expertas en transformación digital de la administración pública, ambas funcionarias. Las comunidades autónomas participantes en la investigación son Castilla y León, Cataluña y Andalucía.

Estos «agentes clave» han sido elegidos por nominación entre iguales a partir de informantes de la Administración Pública familiarizados con la temática de esta investigación (Bankins et al., 2017). Las entrevistas se han realizado utilizando la herramienta Google Meet. Todas las entrevistas han sido grabadas tras la lectura y firma del consentimiento informado donde se explicaban los objetivos y la ética de la investigación. Tras la grabación de las entrevistas, estas han sido transcritas y analizadas con el *software* MAXQDA 2020. Las entrevistas han sido anonimizadas para garantizar la confidencialidad de los informantes.

Tras el análisis de las entrevistas, el primer mensaje de los participantes es que la transformación digital es un proceso complejo y que, a pesar de parecer reciente, lleva sin embargo años teniendo lugar de manera paralela al desarrollo tecnológico de la industria y la propia sociedad. Así pues, se acumulan en torno a este concepto muchos significados que es necesario ordenar para tener una visión clara de qué significa y de cómo se puede promover de manera eficaz.

A partir del análisis de las entrevistas surgen diversas categorías que nos permiten entender mejor el proceso de transformación digital y cómo puede promoverse. Las categorías inferidas del discurso de los agentes clave son las siguientes:

- Palancas de cambio.
- Vectores de cambio del empleado público.
- Transformaciones estructurales.
- Vías de transformación.
- Desarrollos pendientes.

Para cada una de estas categorías ofrecemos a continuación un análisis de los nodos y significados que emanan de las entrevistas.

El proceso de transformación digital se basa en la puesta en funcionamiento de una serie de «palancas de cambio». Entre estas palancas surgen cinco conceptos clave: sociedad, personas, procesos, tecnologías y datos. Los cambios producidos en cada uno de estos planos así como la interacción entre los mismos suponen el auténtico motor para la transformación digital. Esta idea queda bien reflejada en una expresión repetida por todos los agentes entrevistados: en la sociedad actual se está viendo un proceso de transformación digital y las administraciones públicas deben ir a la misma velocidad que evoluciona el resto de la sociedad.

Además, estas «palancas de cambio» generan un movimiento con un sentido específico en el caso de la administración pública. Como afirmaba uno de los informantes, la transformación digital va dirigida a mejorar la misión de la administración pública, que consiste en «prestar servicios públicos gratuitos, defender el interés y los bienes comunes y mejorar la calidad de vida de las personas, especialmente aquellos que tienen menos recursos y cuyo punto de partida es peor».

Una segunda categoría importante son los «vectores de cambio del empleado público», que da cabida a cuestiones como las siguientes funciones o rasgos:

- Mentalidad y cultura organizativa ajustadas a la nueva realidad de una administración digital.
- Modernización del servicio público.
- Transparencia reforzada de la administración pública a través de los servicios digitales.
- Flexibilidad como competencia profesional y también como actitud vital.
- Innovación para diseñar un servicio proactivo en lugar de un servicio reactivo.
- Apropiación (o cultura) digital, que garantiza no sólo el dominio de las herramientas tecnológicas sino una predisposición al aprendizaje tecnológico permanente para estar al día de los cambios tecno-sociales que ocurren a nuestro alrededor.
- Pensamiento crítico ante la información y el desarrollo tecnológico.
- Compromiso y competencia social para no perder de vista que trabajamos dentro de un sistema social y cada uno con una identidad social y digital determinada.
- Resiliencia para estar preparados para los problemas y los riesgos que pueden surgir, especialmente en un contexto de teletrabajo.
- Colaboración para trabajar en red y en un modo social y colaborativo.
- Capacitación y formación incluyendo aprendizajes formales e informales, así como procesos de autoformación.
- Orientación al dato para la toma de decisiones y el diseño informado.
- Sostenibilidad (pensamiento ecológico, uso de software libre, etc.).

La categoría «transformaciones estructurales» recoge aquellos cambios que, aunque afectan al empleado público, en realidad dependen de la propia arquitectura de la administración digital. En primer lugar, es claramente visible el deseo de poner al ciudadano en el centro de la administración digital, pensando los procedimientos desde la perspectiva del ciudadano y no de la norma o de la propia administración. Así, por ejemplo, es necesario pensar en colectivos concretos que pueden tener problemas para el manejo en la administración digital, como las personas de mayor edad o las personas que residen en zonas rurales con poca cobertura digital. Derivada de esta preocupación surge un «desarrollo pendiente» importante: la formación de la ciudadanía para la administración digital, fundamental para superar la brecha digital y para garantizar la igualdad de los ciudadanos ante la administración pública.

Para poder atender eficazmente a esta diversidad de ciudadanos se recoge, también con mucha claridad, una llamada a la simplificación de los procedimientos de la administración digital, en buena medida por comparación con otros procedimientos utilizados para relacionarnos con empresas de la industria digital: como afirma uno de los participantes en nuestra investigación, «si comprar en Amazon o relacionarte con el banco es sencillo, la Administración digital tiene que ser tan sencilla como estos procesos». Esta simplificación es especialmente necesaria, según los informantes, en relación con la gestión de los expedientes y las herramientas necesarias para esta gestión.

Al mismo tiempo, de cara al empleado público, es necesario invertir en herramientas digitales, plataformas y redes que faciliten el desempeño de su trabajo –o incluso teletrabajo, como se ha experimentado durante el confinamiento provocado por el COVID-19–. La existencia de estas herramientas, plataformas y redes de trabajo requieren formación y una nueva manera de entender el trabajo dentro de la administración,

superando la visión por «silos» o departamentos. En este sentido, será necesario superar una doble resistencia al cambio: el paso de procedimientos analógicos a digitales y el cambio de mentalidad para el trabajo colaborativo en red.

Por otro lado, la categoría «vías de transformación» contempla cuestiones como la capacitación, el empoderamiento del empleado público y la revisión de los procesos de selección. En este sentido, se entiende que la certificación de la competencia digital puede ser un buen camino para apoyar la transformación digital de la administración y el empleado público desde la formación y el autoconocimiento del individuo. Así mismo, destaca la importancia del liderazgo para promover y hacer sostenible el proceso de transformación digital, con sus avances y sus retrocesos. Como afirmaba una de las informantes, «los responsables de las organizaciones son fundamentales en el impulso de la transformación, porque su actitud determina los cambios que sus organizaciones pongan en marcha». Se necesita, por tanto, un liderazgo claro y sin ambivalencias para apoyar la transformación digital de la administración.

Finalmente, la categoría «desarrollos pendientes» alberga aquellas cuestiones que aún no han sido implementadas totalmente en la administración pública y que, por tanto, requieren mayor apoyo y atención. Dentro de esta categoría se encuentran cuestiones como la orientación al dato, la ciberseguridad, la ciberresiliencia, la apropiación (o cultura) digital o la innovación. Muchos de estas cuestiones están vinculadas con una forma diferente de entender la administración pública ya que, como afirma una de las informantes, «no es simplemente una cuestión de uso de herramientas digitales sino de cambio de actitud respecto a cómo se gestionan los servicios públicos».

Por último, entre estos «desarrollos pendientes» está la vinculación del desarrollo personal del empleado público y su desarrollo profesional. Ambas facetas, como decía una de las expertas entrevistadas, avanzan juntas («es muy difícil separar el desarrollo personal del profesional») y suponen una visión holística del empleado público como individuo, como profesional y como ciudadano que aborda la transformación digital de su entorno desde la voluntad y la necesidad del aprendizaje permanente a lo largo de la vida.

**TABLA 7. CLAVES DE LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

<b>Palancas de cambio</b>	Sociedad
	Personas
	Procesos
	Tecnologías
	Datos
<b>Vectores de cambio del empleado público</b>	Mentalidad y cultura organizativa digital
	Modernización del servicio público
	Transparencia reforzada
	Flexibilidad
	Innovación
	Apropiación (o cultura) digital
	Pensamiento crítico
	Compromiso y competencia social
	Resiliencia
	Colaboración
	Capacitación y formación
	Orientación al dato
	Utilización de software libre

<b>Transformaciones estructurales</b>	El ciudadano en el centro de la administración digital
	Simplificación de los procedimientos
	Inversión en herramientas digitales
<b>Vías de transformación</b>	Capacitación, empoderamiento y certificación de la competencia digital del empleado público
	Revisión de los procesos de selección
	Liderazgo del empleado público
<b>Desarrollos pendientes</b>	Orientación al dato
	Ciberseguridad
	Ciber-resiliencia
	Apropiación (o cultura) digital
	Innovación digital

Fuente: Elaboración propia.

## 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA DE MARCO COMPETENCIAL

El presente artículo pretende definir qué significa el proceso de transformación digital de la administración pública y las implicaciones que éste tiene en relación con el perfil competencial del empleado público. Para ello se ha realizado un estudio de carácter mixto y exploratorio en dos fases: en primera lugar, una revisión narrativa e integradora de la literatura y, en segundo lugar, una investigación cualitativa basada en entrevistas a agentes claves vinculados con la transformación digital de la Administración Pública.

La transformación digital de la administración pública es un proceso de cambio generado por razones exógenas y endógenas y que tiene en la presencia y el uso de la tecnología su rasgo principal. Sin embargo, la tecnología, que es al mismo tiempo motor y meta del cambio, provoca una disrupción de carácter cultural que genera una revisión en profundidad de los artefactos, los procedimientos, los valores y las relaciones en la administración, y entre la administración, la ciudadanía y las empresas. Es decir, la transformación digital tiene su origen en la tecnología pero trasciende el uso de ésta para convertirse en una transformación cultural de la administración pública.

Como se afirma en el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025* (Gobierno de España, 2021a), «la Agenda España Digital 2025 recoge el impulso de la digitalización de la Administración Pública entre los diez ejes de reforma e inversión para catalizar una transformación digital que relance el crecimiento económico, la reducción de desigualdades, el aumento de la productividad y el aprovechamiento de todas las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías». Así pues, la transformación digital de la Administración Pública es una palanca de transformación de todo el país, no sólo por el peso de la Administración Pública en el PIB sino por su influencia en la vida de ciudadanos y ciudadanas.

Por ello, la transformación digital de la Administración Pública se define como el proceso dinámico de mejora de la Administración pública a través de cambios culturales, organizativos y relacionales sustanciales para resolver problemas vinculados con la gobernanza, las personas, los servicios y los datos mediante una combinación de diferentes tecnologías: tecnologías de la información, de la computación, de la comunicación y de la conectividad.

Este proceso de transformación implica, de manera inevitable, cambios en la tarea y las cualidades del empleado público. Para atender a los cambios en el entorno, en la sociedad y en la propia administración, el empleado público desarrolla una serie de competencias, conocimientos y actitudes que le permiten prestar un buen servicio público en estos tiempos cambiantes. Es decir, la transformación digital se convierte en un camino de desarrollo (personal, ciudadano y profesional) del empleado público.

En este sentido, es urgente contar con un marco competencial que guíe la capacitación y el desarrollo del empleado público. Tener una imagen clara de cuáles son los perfiles competenciales del empleado público y cómo promoverlos es fundamental para luchar contra las debilidades y las amenazas señaladas

por el Plan Nacional de Competencias Digitales (Gobierno de España, 2021b, p. 35) en su análisis DAFO de la Línea 5 («Formación en competencias digitales de las personas al servicio de las Administraciones Públicas»): desfase entre los procedimientos administrativos ya digitalizados y el uso eficiente de estos recursos telemáticos por parte del personal al servicio de las AA.PP; deficiencias organizativas que afectan a la cobertura de las necesidades funcionales no sólo para proporcionar capacitación en competencias digitales sino para poder usarlas de forma eficiente en el desarrollo de las tareas diarias del puesto de trabajo o riesgo elevado de que el déficit en capacitación de las personas al servicio de las AA.PP dificulte la adaptación al nuevo escenario donde las competencias digitales son esenciales para el desarrollo del trabajo diario.

Así pues, la nueva identidad del empleado público trasciende las competencias de la administración pública tradicional para incorporar una visión global de la persona que realiza una función pública. Esta visión se concreta, a la vista del análisis presentado en este artículo, en cinco competencias que representan cinco líneas de desarrollo integral para el empleado público (Figura 2):

**FIGURA 2. COMPETENCIAS DEL EMPLEADO PÚBLICO EN UNA ADMINISTRACIÓN DIGITAL**



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de estas cinco competencias, que depende tanto de procesos de aprendizaje formal como de aprendizajes informales, es flexible y se ajusta los distintos roles presentes en la administración pública, permitiendo así configurar perfiles de desempeño y de desarrollo precisos para cada unidad de la administración y cada puesto de trabajo.

Las cinco competencias se pueden articular a través de una serie de funciones que se ponen en funcionamiento en las distintas situaciones personales y profesionales en las cuales se encuentra el empleado público. De esta manera, las competencias se desarrollan mediante su uso además de a través de procesos de aprendizaje formal, representando un conocimiento dinámico y ajustado al entorno y a los problemas que surgen a lo largo de la vida personal y profesional (Figura 3).

En conclusión, sólo una Administración Pública y unos empleados y empleadas públicas competentes digitalmente podrán estar a la altura de los retos que la tecnología y la transformación digital plantean a toda la sociedad. Para ello, es necesario comprender qué significa transformación digital y cómo llevarla a la realidad de la administración pública a través de un marco de competencias digitales para el empleado público que contemple los elementos que han salido a la luz con esta investigación. Coincidimos, por tanto, con la conclusión de Buonocore et al. (2021): «las competencias digitales para la administración pública son esenciales para el proceso de modernización del país en todos los niveles, así que deberían ser una prioridad en el sistema de formación de los empleados públicos» (p. 88).

**FIGURA 3. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DEL EMPLEADO PÚBLICO EN UNA ADMINISTRACIÓN DIGITAL**



Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asgarkhani, M. (2005). Digital government and its effectiveness in public management reform: A local government perspective. *Public Management Review*, 7(3), 465-487. <https://doi.org/10.1080/14719030500181227>
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). *Ciencia de la Administración*. Tirant lo Blanch.
- Bankins, S., Denness, B., Kriz, A. y Molloy, C. (2017). Innovation agents in the public sector: Applying champion and promotor theory to explore innovation in the Australian public service. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 122-137. <http://dx.doi.org/10.1111/1467-8500.12198>
- Barcevičius, E., Cibaitė, G., Codagnone, C., Gineikytė, V., Klimavičiūtė, L., Liva, G., Matulevič, L., Misuraca, G., Vanini, I. y Misuraca, G. (2019). *Exploring Digital Government transformation in the EU – Analysis of the state of the art and review of literature* (EUR 29987 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/17207>
- Bouwman, R. y Grimmelikhuijsen, S. (2016). Experimental public administration from 1992 to 2014: A systematic literature review and ways forward. *International Journal of PublicSector Management*, 29(2), 110-131. <http://dx.doi.org/10.1108/IJPSM-07-2015-0129>
- Buonocore, F., Agrifoglio, R. y De Gennaro, D. (2021). The Role of Digital Competencies and Creativity for Job Crafting in Public Administration. En Metallo, C., Ferrara, M., Lazazzara, A., Za, S. (eds.), *Digital Transformation and Human Behavior. Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, 37, 87-97. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47539-0\\_7](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47539-0_7)
- Carretero, S., Vuorikari, R. y Punie, Y. (2017). *DigComp 2.1: The Digital Competence Framework for Citizens with eight proficiency levels and examples of use* (EUR 28558 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/38842>
- Casalino, N., Saso, T., Borin, B., Massella, E. y Lancioni, F. (2020). Digital Competences for Civil Servants and Digital Ecosystems for More Effective Working Processes in Public Organizations. En Agrifoglio, R., Lamboglia, R., Mancini, D. y Ricciardi, F. (eds.), *Digital Business Transformation. Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, 38, 315-326. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-47355-6\\_21](https://doi.org/10.1007/978-3-030-47355-6_21)

- Castelnovo, W. y Sorrentino, M. (2018). The digital government imperative: a context-aware perspective. *Public Management Review*, 20(5), 709-725. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1305693>
- Clarke, A. (2020). Digital government units: what are they, and what do they mean for digital era public management renewal? *International Public Management Journal*, 23(3), 358-379. <https://doi.org/10.1080/10967494.2019.1686447>
- Colbert, A., Yee, N. y George, G. (2016). The digital workforce and the workplace of the future. *Academy of management journal*, 59(3), 731-739. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.4003>
- Comisión Europea (CE) (2019). *Key competences for lifelong learning* (NC-02-19-150-EN-N). Publications Office of the European Union. <https://dx.doi.org/10.2766/569540>
- Cortés Abad, O. (2020). La Administración tras el coronabreak. Políticas para ¿un nuevo paradigma administrativo? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 24, 6-23. <https://doi.org/10.24965/gapp.i24.10811>
- Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: From digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5), 438-450. <https://doi.org/10.1108/ijpsm-07-2019-0178>
- Döringer, S. (2020). "The problem-centred expert interview". Combining qualitative interviewing approaches for investigating implicit expert knowledge. *International Journal of Social Research Methodology*, 24(3), 265-278. <https://doi.org/10.1080/13645579.2020.1766777>
- Frennert, S. (2019). Lost in digitalization? Municipality employment of welfare technologies. *Disability and Rehabilitation: Assistive Technology*, 14(6), 635-642. <https://doi.org/10.1080/17483107.2018.1496362>
- Gil-García, J. R., Dawes, S. S. y Pardo, T. A. (2018). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*, 20(5), 633-646. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>
- Gobierno de España (2021a). *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (2021-2025)*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC/Plan-Digitalizacion-AAPP.html)
- Gobierno de España (2021b). *Plan Nacional de Competencias Digitales*. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. [https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210127\\_np\\_digital.pdf](https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210127_np_digital.pdf)
- Haddaway, N. R., Collins, A. M., Coughlin, D. y Kirk, S. (2015). The role of Google Scholar in evidence reviews and its applicability to grey literature searching. *PLoS ONE*, 10(9). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0138237>
- Kruyen, P. M. y Van Genugten, M. (2020). Opening up the black box of civil servants' competencies. *Public Management Review*, 22(1), 118-140. <https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1638442>
- Law, N., Woo, D., Torre, J. y Wong, G. (2018). *A Global Framework of Reference on Digital Literacy Skills for Indicator 4.4.2*. UNESCO Institute for Statistics. <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/ip51-global-framework-reference-digital-literacy-skills-2018-en.pdf>
- Lee, J., Kim, B. J., Park, S., Park, S. y Oh, K. (2018). Proposing a value-based digital government model: Toward broadening sustainability and public participation. *Sustainability*, 10(9), 3078. <https://doi.org/10.3390/su10093078>
- López-Fogués, A., Fernández-Baldor, A. y Boni, A. (2017). La innovación social digital colectiva y la administración. Propuestas para una visión más humana de la ciudad inteligente. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18, 23-42. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10427>
- Marangunic, N. y Granić, A. (2015). Technology acceptance model: a literature review from 1986 to 2013. *Universal access in the information society*, 14, 81-95. <https://doi.org/10.1007/s10209-014-0348-1>
- Mergel, I., Edelman, N. y Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>
- Munuera Gómez, M. P. (2016). Agenda digital: e-Servicios sociales. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 16, 27-46. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i16.10362>
- OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. *OECD Public Governance Reviews*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264280724-en>
- Ouzzani, M., Hammady, H., Fedorowicz, Z. y Elmagarmid, A. (2016). Rayyan: a web and mobile app for systematic reviews. *Systematic Reviews*, 5(210). <https://doi.org/10.1186/s13643-016-0384-4>
- Pereira, C. S., Durão, N., Fonseca, D., Ferreira, M. J. y Moreira, F. (2020). An Educational Approach for Present and Future of Digital Transformation in Portuguese Organizations. *Applied Sciences*, 10(3), 757. <https://doi.org/10.3390/app10030757>
- Pittaway, J. J. y Montazemi, A. R. (2020). Know-how to lead digital transformation: The case of local governments. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101474. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101474>
- Romero Tarín, A. (2018). El paradigma de las Smart Cities en el marco de la gobernanza urbana. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 20, 29-35. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i20.10536>
- Sala, A., Punie, Y., Garkov, V. y Cabrera Giraldez, M. (2020). *LifeComp: The European Framework for Personal, Social and Learning to Learn Key Competence* (EUR 30246 EN). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/302967>
- Salvador Serna, M. y Ramírez Hernández, O. (2016). Gobierno abierto y competencias digitales: Transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 3(1), 1-13. <https://doi.org/10.5209/CGAP.52992>

- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Debate.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333-339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Starke, C., Baleis, J., Keller, B. y Marcinkowski, F. (2021). *Fairness Perceptions of Algorithmic Decision-Making: A Systematic Review of the Empirical Literature*. arXiv preprint. <https://arxiv.org/abs/2103.12016>
- Vial, G. (2019). Understanding digital transformation: A review and a research agenda. *The Journal of Strategic Information Systems*, 28(2), 118-144. <https://doi.org/10.1016/j.jsis.2019.01.003>
- World Economic Forum (WEF) (2015). *New vision for education: Unlocking the potential of technology*. British Columbia Teachers' Federation. [http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA\\_NewVisionforEducation\\_Report2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEFUSA_NewVisionforEducation_Report2015.pdf)
- Zhang, H., Xu, X. y Xiao, J. (2014). Diffusion of e-government: A literature review and directions for future directions. *Government Information Quarterly*, 31(4), 631-636. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.013>
- Zuiderwijk, A., Chen, Y.-C. y Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 18-09-2020  
Aceptado: 09-06-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10859>  
Páginas: 68-84

## El sistema judicial y su rol en las políticas públicas: una mirada a las políticas globales<sup>1</sup>

### *The judicial system and its role in public policies: a look at global policies*

José Ignacio Torres Justiniani

Universidad Virtual del Estado de Guanajuato (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3216-219X>

[torres0112@hotmail.com](mailto:torres0112@hotmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Políticas Públicas por el Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMSNH), Maestro en Derecho con Opción en Humanidades por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Licenciado en Derecho por la UMSNH. Profesor División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

---

#### RESUMEN

La intervención judicial en las políticas públicas y su ciclo es un tema poco estudiado en la disciplina de las políticas. La forma en que interactúan los anteriores, así como sus alcances y límites aún esperan ser estudiados y desarrollados. Por lo tanto, el presente trabajo tiene como objetivo analizar, en su primera parte, las cualidades y características del sistema judicial, sobre todo aquellas que son relevantes para su intervención en las políticas. En la segunda parte, se analizan el ciclo de políticas así como casos reales que tienen relación con cada una de las etapas de este. En la tercera parte se exponen las características principales de las políticas públicas globales y la forma en que la intervención judicial puede presentarse en estas. Finalmente se ofrecen breves conclusiones.

#### PALABRAS CLAVE

Sistema judicial; políticas públicas; políticas públicas globales; ciclo de políticas.

---

#### ABSTRACT

Judicial intervention in public policy and its cycle is a subject little studied in the discipline of policies. The way in which the previous ones interact, as well as their scope and limits, still await study and development. Therefore, the present work aims to analyze, in its first part, the qualities and characteristics of the judicial system, especially those that are relevant for its intervention in policies. In the second part, the policy cycle is analyzed as well as real cases that are related to each of its stages. The third part presents the main characteristics of global public policies and the way in which judicial intervention can be presented in them. Finally, brief conclusions are offered.

#### KEYWORDS

Judicial system; public policy; global public policy; policy cycle.

---

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios emitidos por los evaluadores así como de los editores para la elaboración de este trabajo.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2.1. FACULTADES EXCLUSIVAS DEL SISTEMA JUDICIAL. 2.2. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SISTEMA JUDICIAL. 3. POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES. 3.1. DE LA GOBERNANZA A LA NUEVA GOBERNANZA. 4. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES. 4.1. POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES E INTERVENCIÓN JUDICIAL. 5. CONCLUSIONES.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo de corte teórico y exploratorio, es delinear los posibles alcances de la participación judicial en la disciplina de políticas públicas globales, así como incluir a los tribunales internacionales como actores de políticas públicas globales. Para fundamentar lo anterior, es necesario señalar primero que se trata de una disciplina muy nueva, razón por la cual se ofrecerá en este trabajo un breve estado del arte, así como un análisis de la situación actual que guarda esta disciplina, por otro lado, en lo referente al análisis de la influencia judicial en las políticas, se parte del supuesto de que esta se ha desarrollado sobre todo desde el campo de la ciencia política (*judicial politics*), pero no de las políticas públicas, por lo que resulta aún un campo poco explorado en la disciplina, lo que por supuesto repercute en los efectos y alcances que puede llegar a tener en la disciplina global antes señalada.

La forma en que los miembros de sistema judicial participan e inciden en las políticas ha sido ampliamente estudiado por la ciencia política, principalmente a partir de lo que se conoce como «*judicial politics*». De acuerdo con Azul Aguiar (2019) *judicial politics*, «(...) es definida entonces como la participación cada vez más activa de las cortes en la creación, expansión, pero también restricción de políticas, derechos y libertades» (p. 27). Esta perspectiva se enfoca principalmente en la actitud de las cortes y los miembros del sistema judicial, análisis que desde el punto de vista teórico se ha desarrollado a partir de tres grandes enfoques: el legalista, el actitudinal-ideológico y el estratégico o neoinstitucionalista racional (Aguiar, 2019, p. 35). Estos enfoques en general analizan la actitud y comportamiento de los jueces desde la ciencia política, es decir, analizan por qué los jueces toman ciertas decisiones o qué los motiva para actuar de cierta manera, sin embargo, estos enfoques no analizan los efectos e intensidad de las decisiones judiciales en las políticas y su ciclo de forma específica, lo que representa un área de oportunidad. En otras palabras, lo que le interesa a la «política judicial», es determinar o comprender cómo y por qué las cortes, a través de sus miembros, actúan como lo hacen, qué los motiva a tomar ciertas decisiones y si estas decisiones son susceptibles de ser mensajes a tomar en cuenta por los actores del ámbito político.

En consecuencia, *judicial politics* se enfoca y preocupa por el cómo y por qué de tal o cual decisión a partir de la perspectiva de las cortes y sus miembros, pero no así de las consecuencias de estas decisiones en lo que a políticas públicas se refiere, y, mucho menos, los efectos de las decisiones de tribunales internacionales en las políticas.

Por lo tanto, antes de analizar los efectos del sistema judicial en las políticas globales, explicaré la relación de las primeras con las políticas públicas, para una vez delineadas, pasar al tema global y sus posibles alcances. Así, en la primera parte de este trabajo describo la relación entre políticas y sistema judicial, delineando sus características y facultades exclusivas, después, analizo la definición de políticas y su ciclo, utilizando en cada etapa un caso judicial real para ejemplificar los efectos. Posteriormente, se analizan las políticas públicas globales, sus características y posible relación con la intervención judicial, ello mediante el estudio de casos paradigmáticos resueltos por un tribunal internacional, con lo cual, se pretende fundamentar el por qué se debe incluir a estos actores a la disciplina de políticas públicas globales. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones sobre la relación e importancia de la participación judicial en las políticas globales.

## 2. RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SISTEMA JUDICIAL

En la disciplina de políticas públicas es poco común concebir al poder judicial como un actor preponderante, sin embargo, su influencia en la disciplina puede tener un profundo impacto. La relación entre políticas y sistema judicial se explica a partir de dos aspectos fundamentales: en primer lugar, las facultades exclusivas que corresponden al sistema judicial y, segundo, el control constitucional cada vez más imperante en diversos países, es decir, la creciente ola de constitucionalismo global. Ambas permiten explicar el potencial

de influencia del sistema judicial en las políticas en la actualidad y, como expondré más adelante, su relación con las políticas públicas globales. Antes de analizar lo anterior, merece la pena hacer una precisión respecto a lo que se entiende como «poder judicial».

Ahora, al referirnos a poder judicial o sistema judicial, se hace alusión no al poder judicial de un país o sistema de gobierno en abstracto, sino a las facultades depositadas en ciertos esquemas de funcionamiento de control constitucional que varían dependiendo del país y su diseño institucional, las cuales en general se pueden presentar en tres formas: la primera a partir de una Corte Suprema que se sitúa en la cúspide de la jerarquía constitucional, así, el análisis de las normas y su constitucionalidad esta restringida solo a este órgano. La segunda es a partir de una Corte Constitucional o Tribunal Constitucional, el cual se sitúa «fuera» de la jerarquía judicial, para analizar solo cuestiones relativas a controversias constitucionales. Finalmente, existe una forma «difusa», en la cual cualquier tribunal puede señalar la inconstitucionalidad de las normas, como en el caso estadounidense (Aguilar, 2019, p. 29).

Lo anterior quedará más claro en el apartado siguiente en el cual se abordarán las facultades exclusivas del sistema judicial. Debemos tener en claro que estas facultades varían de acuerdo con el tipo de sistema de control constitucional. Lo que quiero resaltar, es que la forma en que el poder judicial afecta a las políticas se presenta de forma más clara y evidente en controles constitucionales, es decir, en las jerarquías más altas (Corte Suprema) o, en un tribunal constitucional, sin embargo, esto no quiere decir que los tribunales de menor jerarquía (a excepción del sistema estadounidense) no afecten a las políticas y su ciclo, sino que lo hacen de una forma menos profunda y dramática.

## 2.1. Facultades exclusivas del sistema judicial

En cuanto a las facultades exclusivas del sistema judicial, es necesario comprender que este tiene específicas tareas y atribuciones otorgadas por el sistema constitucional (constitución), en esencia, tiene la función de «intérprete último de la constitución y garante del orden constitucional» (Carmona, 2007, p. 175), esto quiere decir, que ante cualquier controversia sobre el contenido de cualquier norma o política pública, el que tendrá la última palabra para resolver el problema es el sistema judicial, así, a este último corresponde establecer los márgenes y fronteras sobre las cuales las políticas públicas deberán diseñarse e implementarse. Lo anterior se explica mejor a partir de la definición de Fix-Zamudio sobre los tribunales constitucionales, que se entienden como «aquellos que con independencia de su encuadramiento, dentro o fuera del poder judicial, deciden en última instancia sobre la interpretación definitiva de los principios, valores o normas fundamentales» (Fix-Zamudio, 2002, p. 212). Es decir, estos tribunales son los que tienen la capacidad y atribución de.

Interpretar la legalidad ordinaria de acuerdo con la Constitución y con arreglo a su sentido lógico y actual, de tal suerte que (...) se dote de seguridad a todo el ordenamiento, garantizando, en último término, el principio constitucional de igualdad en la aplicación de la ley en todo el territorio nacional (Celeste, 2013, p. 78).

En esencia, el poder judicial posee la capacidad de establecer los límites y fronteras de actuación de los gobernantes, de determinar si las políticas por ellos diseñadas e implementadas se ajustan a la normativa legal vigente, y con ello, a lo que la sociedad espera de ellas, de tal suerte que las políticas están sujetas en última instancia al escrutinio de la sociedad a través del sistema judicial.

La capacidad de influencia del sistema judicial en las políticas se comprende mejor a partir de sus facultades exclusivas, tendientes en cuatro efectos: 1. Vetar o reafirmar decisiones. Esta consiste en determinar si una política cumple o no con la normativa vigente y, en consecuencia, vetar la totalidad, una parte o, en caso de que no exista inconveniente, reafirmar la política en cuestión. 2. Actor proactivo. Al resolver una controversia sometida a su consideración relacionada a una política pública, el poder judicial envía un mensaje a los actores de la política, ya que ha establecido con su decisión o resolución, una forma específica en la cual debe concebirse, entenderse y explicarse la política en particular. 3. Árbitro imparcial. Se parte del supuesto de que el sistema judicial posee una determinada autonomía que le permite resolver las controversias relacionadas a las políticas de forma objetiva, acudiendo solo a lo establecido por la normativa vigente, así, las cuestiones de corte político o de oportunismo electoral quedan fuera del análisis para determinar los alcances de la política. 4. Representante de la sociedad. El poder judicial otorga a los sujetos o comunidades una oportunidad sin precedentes para ingresar ciertos problemas a la agenda, problemas que de otra forma quedarían fuera de la atención gubernamental, como por ejemplo demandas de pueblos originarios,

falta de medicamentos o distribución de ciertos beneficios en una cierta política, etc., así, el poder judicial permite que cuestiones que hayan sido dejadas de lado, por cualquier razón, puedan ser retomadas con el mandato del órgano judicial, en esencia, se trata de la judicialización de las políticas, la capacidad para exigir su eficacia.

Las facultades y atribuciones exclusivas del sistema judicial nos permiten comprender mejor la importancia del segundo aspecto fundamental: el creciente constitucionalismo global (Miranda, 2018; Ackerman, 2006; Fernández, 1999; Cervantes, 1996). Este factor se refiere a una creciente adopción de sistemas de corte constitucional, es decir, países que han decidido adoptar como andamiaje de su sistema jurídico y social un esquema de control constitucional a partir de un texto fundamental (Constitución) que establece las fronteras y márgenes bajo los cuales se rige su estado de derecho, entendiéndose mínimamente por este último la sujeción de todos a las normas vigentes<sup>2</sup>.

A partir de la caída de la Unión Soviética, de 188 países miembros de Organización de Naciones Unidas (ONU) en aquel momento, 56 % de estos realizó reformas, adoptando el 70 % constituciones totalmente nuevas (Cepeda y Montealegre, 2007, p. 10). Así, para el año 2000, al menos 92 países han integrado en su sistema jurídico cartas de derechos fundamentales, de los cuales, al menos 36 países han creado un modelo de control constitucional centralizado en una Corte Constitucional (Cepeda y Montealegre, 2007, p. 11). Por lo tanto, estos países establecen como centro de su estructura política un andamiaje constitucional que siguiendo a Jorge Carpizo (Carpizo, 2009, pp. 749-750) puede contener las siguientes características y atribuciones: a) Controlar las normas generales, sin importar el poder constituido secundario que las expida; se examina si estas son compatibles con la Constitución, y si el tribunal considera que no lo son, anula dicha norma general con efectos *erga omnes*; b) Controlar la constitucionalidad de los tratados internacionales que pasan a ser parte del orden jurídico interno; c) Interpretar la Constitución, estableciendo sus propios parámetros interpretativos, con lo cual señala el marco jurídico y político de la propia actuación de las autoridades, construyendo juicios de valor que, sin duda alguna, implican decisiones políticas, lo cual queda claro especialmente en la protección de los derechos humanos; d) Resolver conflictos constitucionales y políticos entre los órganos o poderes secundarios; e) Adoptar definiciones políticas y sociales que impactan en la sociedad en temas tales como el aborto, la eutanasia y el principio de no discriminación, entre otras.

Por lo tanto, el sistema judicial, vía el orden constitucional –garantizado por los tribunales constitucionales–, contiene, delimita, enmarca, restringe y amplía la realidad política, social, cultural de la sociedad. Derivado de las dos características fundamentales del sistema judicial antes analizadas, es posible anticipar el efecto enorme que tiene este poder en la disciplina de políticas, sin embargo, considero necesario analizar brevemente qué son las estas últimas y su clico, para así tener una idea más clara de la influencia que intento señalar.

## 2.2. Relación entre ciclo de políticas y sistema judicial

Antes de analizar la relación entre ciclo de políticas y sistema judicial, es necesario definir la disciplina. La definición de políticas públicas es tan extensa y diversa como autores se consulte, por ello, para ser breve en el análisis, acudo a la obra de Raúl Velásquez, quien después de realizar un extenso estudio sobre la diversidad de definiciones, llega a la siguiente propuesta:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (Velásquez, 2009, p. 156).

La definición anterior nos ofrece una visión clara y manejable sobre las políticas. Por ejemplo, nos permite resaltar al menos tres aspectos fundamentales sobre la disciplina: primero, que se requiere siempre de

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, estado de derecho es: «un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal» (ONU, 2020).

la participación del Estado, de lo contrario no podríamos estar en presencia de una política, segundo, que se puede presentar la intervención de agentes privados en sus diversas dimensiones, es decir, la participación de agentes no estatales en la construcción de las políticas. Lo anterior es importante, ya que, como expondré más adelante, uno de los retos de la disciplina en su versión global, es que hay múltiples actores además del Estado que inciden de forma determinante, como por ejemplo organizaciones intergubernamentales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Organización Mundial de Comercio, etc.), organizaciones no gubernamentales (Amnistía internacional, Green Peace, Human Rights Watch, etc.), entre otros. En tercer lugar, la política se reconoce como parte de un ambiente determinado del cual se nutre, es decir, este ambiente o, status quo, es lo que en esencia determina la capacidad de actuación del sistema judicial, ya que se espera que este último actúe de acuerdo con las normas vigentes, así como los más altos estándares en materia de derechos humanos al formular sus criterios.

En cuanto a la forma en que se construyen las políticas, existe en la academia poco consenso al respecto, por lo general se adopta lo que se llama ciclo de políticas públicas, el cual no está exento de críticas, al respecto, autores como Michael Howlett, Diane Stone, Simon Maxwell y Michael Keating, consideran por ejemplo que este tipo de análisis encubre la complejidad inherente en su construcción, así mismo, critican la aparente armonía que retrata el ciclo en contraste con lo que parece ser una realidad más caótica en la creación de las políticas (Howlett, 2019; Stone, Maxwell y Keating, 2001, p. 10). Sin embargo, las ventajas de contar con un ciclo como método de análisis, también ha sido reconocida por varios autores (Everett, 2003; Dye, 2013; Birkland, 2015), en particular, porque permite conocer mejor los elementos distintivos al interior de cada una de las etapas, lo que facilita su estudio de forma «seccionada» y más detallada.

Al igual que en el caso de la definición, no existe un único ciclo o etapas, sino que estas varían de acuerdo con el autor que se consulte<sup>3</sup>. Afortunadamente, autores como Arias y Herrera (2012) se han dado a la tarea de realizar un análisis de frecuencia y agrupamiento a partir de la obra de catorce autores especializados y su ciclo propuesto, llegando a cuatro etapas más utilizadas, consistentes en: 1. Definición del problema, 2. Diseño de la política, 3. Implementación y 4. Seguimiento y evaluación. Estas cuatro etapas podríamos decir, reducen al máximo el ciclo de las políticas, sin embargo, debido a los efectos del sistema judicial, considero necesario incluir otra etapa: la formación o ingreso a la agenda.

Contar con la etapa de formación o ingreso a la agenda como etapa individual es importante para determinar los efectos de la intervención judicial, ya que derivado de las facultades exclusivas ya mencionadas, el sistema judicial permite a diversos actores (desde personas particulares hasta organizaciones no gubernamentales) intentar ingresar sus problemas a la agenda, así, analizar esta etapa en particular es capital para comprender los efectos. Por lo tanto, considero que es mejor contar con un ciclo de cinco etapas: 1. Formación o ingreso a la agenda, 2. Definición del problema, 3. Diseño de la política, 4. Implementación y 5. Seguimiento y evaluación. A continuación, analizaré brevemente cada una de las etapas y su relación con el sistema judicial.

Formación e ingreso en la agenda. De acuerdo con Birkland (2015), formar la agenda significa en pocas palabras lograr la atención del gobierno. En esta etapa es importante comprender que existen múltiples actores en el entorno social y político, quienes intentan posicionar ante la sociedad, así como el gobierno su propia definición del problema, así como su propia definición de la realidad y, por ende, su propuesta sobre la mejor forma de resolverlo. Se suele dividir a la agenda en dos partes, la agenda pública y la agenda gubernamental (Casar y Maldonado, 2010, citado por Arellano y Blanco, 2013, p. 41). La primera da cuenta de los problemas de moda en la sociedad, de aquellos a los que se tiene más exposición en los medios, redes sociales, etc., la segunda se refiere solo a aquellos problemas que ya han sido seleccionados por el gobierno y sobre los cuales pretende actuar y, por ello, dotar de recursos. Aquí es importante señalar que no es que existan problemas en «abstracto» allá afuera, sino que estos son construidos por diversos actores para impulsar su agenda e intereses.

<sup>3</sup> Por ejemplo, Lasswell, en su obra *The Decision Process* de 1956, identifica siete etapas: 1. Inteligencia, 2. Promoción, 3. Prescripción, 4. Invocación, 5. Aplicación, 6. Impacto y, 7. Evaluación (Parsons, 2007, p. 112). Por su parte, Eugene Bardach, identifica ocho pasos: 1. Definir el problema, 2. Recabar evidencia, 3. Construir las alternativas, 4. Seleccionar los criterios, 5. Proyección de resultados, 6. Confrontar los costos, 7. Decidir, 8. Contar la historia (Bardach, 2012). Hogwood y Gunn, en su obra *Policy Analysis for the Real World* de 1984, presentan nueve etapas: 1. Decidirse a decidir (búsqueda de problemáticas o definición de la agenda); 2. Decidir cómo decidir (filtración de problemáticas); 3. Decidir problemáticas; 4. Pronóstico; 5. Establecer objetivos y prioridades; 6. Analizar opciones; 7. Implementación, seguimiento y control de las políticas públicas; 8. Evaluación y Revisión; 9. Mantenimiento, sucesión y terminación de las políticas públicas (Parsons, 2007, pp. 112-113). Luis Aguilar, por otro lado, señala siete pasos: 1. Formación de la agenda, 2. Definición del problema público, 3. Hechura o formulación de la política, 4. Decisión o selección entre opciones, 5. Comunicación política, 6. Implementación de la política y 7. Evaluación de la política (Aguilar, 2010, p. 34).

Ahora ¿cómo se relaciona esta etapa con el sistema judicial? Una de las facultades más representativas del poder judicial, como ya se explicó antes, es que puede imponer una decisión (vetar, reafirmar, modificar, etc.) a partir del análisis que se somete a su consideración, así, diversos actores tienen la oportunidad de reclamar ante el poder judicial violaciones que ellos consideren han sido perpetradas por los actores de las políticas, por ejemplo, al dejarlos fuera de un cierto beneficio (como un medicamento, tratamiento médico, sistema de alcantarillado, alumbrado público, etc.) o, al señalar que una política en cuestión es discriminatoria o ilegal, buscando con ello corregirla. Así, en lugar de acudir a los legisladores o representantes del poder ejecutivo, lo que sería en muchos casos una pérdida de tiempo valioso, se puede reclamar por la vía judicial la corrección de la política. Veamos un ejemplo real de influencia judicial en dos casos judiciales: Perú y Chile.

Los casos en cuestión tienen que ver con la aplicación de una política pública en materia de salud, específicamente la introducción o no de la pastilla del día después al catálogo de salud. La cuestión es que dicha política que incluía la píldora detonó en los grupos conservadores de corte religioso, una demanda de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional chileno, argumentando que la píldora tenía efectos abortivos, lo que iba en contra de las leyes vigentes. Al final, el Tribunal consideró que no se podía tener certeza sobre los efectos de la píldora, por lo que decidió eliminar dicha pastilla de la política de salud (Corilloclla, 2009, p. 9). En el caso peruano también se interpuso un recurso ante la Corte Suprema, pero en este caso, fue promovido por un grupo de mujeres que consideraban que la política (que incluía la píldora) era discriminatoria, pues la pastilla no se entregaba de forma gratuita, lo que dejaba a mujeres de escasos recursos sin la posibilidad de adquirirla. En este caso, la Corte determinó que la política, como estaba diseñada, resultaba discriminatoria, y ordenó a los actores encargados de la política, modificar lo que fuera necesario para distribuirla de forma gratuita (Corilloclla, 2009, p. 9).

Lo que ambos casos permiten observar, es que la intervención judicial posibilita a diversos actores el ingresar sus temas a la agenda, en el caso chileno, los grupos conservadores lograron imponer su visión sobre la píldora (sobre supuestos efectos abortivos) lo que posibilitó que la solución por ellos propuesta (eliminar la píldora de la política) fuera validada por el Tribunal. En el caso peruano, la intervención judicial también permitió ingresar el tema en la agenda, en este caso, de un grupo vulnerable (mujeres de escasos recursos), lo que permitió que la política, considerada en un inicio discriminatoria, se corrigiera vía judicial. Analicemos a continuación la segunda etapa del ciclo y los efectos del sistema judicial.

La etapa de definición del problema, siguiendo a David Dery (2000), posee dos máximas:

La primera máxima de la definición del problema es reconocer que los problemas no existen «allá afuera», no son entidades abstractas en su propio derecho, sino construcciones analíticas. La segunda máxima, sugiere que las definiciones a problemas en el contexto de la práctica deben responder a los criterios de factibilidad y valor, o de progreso. Semejante análisis de políticas es definido como «crear y elaborar problemas que merece la pena resolver» (Dery, 2000, p. 40).

Por lo tanto, definir el problema es ante todo reconocer los límites, las capacidades y actuar en consecuencia, así, los hacedores de la política, para bien o para mal, se enfocan en aquellos problemas que consideran, pueden resolver con los recursos que poseen. En esta etapa, la intervención judicial se presenta sobre todo como un elemento que permite a los actores de las políticas reformular o mantener su concepción del problema, es decir, el poder judicial obliga mediante su resolución a contemplar un aspecto no tomado en cuenta en el problema y su diseño. Al respecto, los casos antes mencionados sirven como ejemplo de los efectos judiciales, en el caso peruano, la definición del problema de la política relativa a la píldora no contemplaba la entrega gratuita a la población de escasos recursos, lo que en esencia, implica que su definición del problema estuvo mal planteada, o al menos, así se percibió por la población objetivo de la política. Otro caso que puede ejemplificar muy bien los efectos en esta etapa es el caso de acceso a tratamiento médico de Perú. En este, una persona infectada por VIH/SIDA, interpuso un recurso judicial ante la negativa del Estado para brindarle atención médica, pues argumentaba que la atención a este padecimiento se podía dar de forma gratuita solo a las mujeres embarazadas que estuvieran infectadas, ello con el objetivo de prevenir el contagio del bebé. Ante esta situación, el tribunal determinó lo siguiente:

El Tribunal reconoce que en la implementación de políticas públicas destinadas a satisfacer derechos sociales como la salud, que requiere de prestaciones de servicios, es necesario que se destine un presupuesto determinado. Sin embargo, sostiene que el hecho que este tipo de

derechos tengan una satisfacción progresiva no significa que el Estado deba tener una actitud pasiva y que se deberían tener plazos razonables para satisfacerlos. El Tribunal ordena que el Estado brinde los servicios de salud al demandante, quien no cuenta con los medios económicos para cubrir sus tratamientos y establece que no se debería hacer ningún tipo de discriminación entre personas de iguales condiciones (Corilloclla, 2009, p. 10).

Estos casos permiten observar que la intervención judicial en la etapa de definición del problema se presenta como una herramienta al servicio de los ciudadanos para lograr el «equilibrio» de la política, es decir, para forzar su cobertura, para lograr que su definición del problema contemple y abarque lo más posible las distintas concepciones de problema de los diversos actores. Así, la intervención judicial permite a aquellos actores interesados en participar en esta etapa, una vía para modificar o incidir en la construcción del problema. Por otro lado, al poder judicial le permite funcionar como un actor que envía mensajes a los diversos actores de la política, pues al tomar una cierta decisión, impone un estado de cosas, una concepción e interpretación que deberá ser respetada, así, después del fallo sobre VIH/SIDA antes mencionado, se espera que toda política relativa a la salud y tratamiento de este padecimiento contemple los efectos establecidos en la sentencia, en este caso, la cobertura universal.

En la tercera etapa, el diseño de la política o diseño o elaboración de la solución se puede entender como «el proceso mediante el cual las políticas son diseñadas, a través de análisis técnicos y procesos políticos, para alcanzar una meta en particular» (Birkland, 2015, p. 228). En esta etapa se construye la solución, y al hacerlo, se edifica el método por el cual se ajustará la política. Al respecto, Arias y Herrera plantean lo siguiente:

[se deben plantear] objetivos claros y precisos; se identifica la población objetivo: afectados y beneficiarios; se analizan las alternativas con sus respectivos efectos, tanto positivos como negativos; se relacionan los costos y los beneficios de las alternativas; y se elige la mejor opción. En esta etapa, como en todas las demás, es importante la participación de los beneficiarios de la política, pues contribuyen a revisar los objetivos y los modos de llevarlos a cabo (Arias y Herrera, 2012, p. 57).

Como se puede deducir, la influencia del sistema judicial en esta etapa se presenta de la mano de los efectos mencionados en las etapas anteriores. Determinar cuáles son las mejores alternativas de solución y cómo deben ser aplicadas, se puede concebir (con cierta razón) como una facultad casi exclusiva del poder ejecutivo con la participación marginal del legislativo, pero, como lo reflejan los casos antes mencionados y los resultados de estos a partir de las facultades exclusivas del sistema judicial, la participación de este tiene la capacidad para redirigir e incluso imponer una cierta forma de construir la política. Una resolución judicial que expone perfectamente los efectos enormes de la participación judicial en la etapa de diseño (y en todas las etapas), es el caso *Brown vs Board of Education* de 1954.

El caso *Brown* tuvo efectos tan grandes y significativos en el derecho estadounidense, que incluso un abogado llegó a señalar que «para los afroamericanos, [Brown] divide la historia americana en B.C y A.D» (Theodore Shaw citado por Williams, 2004, p. 178). El caso en cuestión se remonta a una decisión de 1954 de la Corte Suprema de Estados Unidos, sin embargo, las raíces de la decisión y sus implicaciones se remontan a mucho antes, a finales del siglo XIX, específicamente a 1896, con el caso *Plessy vs Ferguson*, gracias al cual se acuñó el principio de «separados pero iguales». En el caso *Plessy*, un hombre residente del Estado de Louisiana, «de raza mixta, en la proporción de siete octavos caucásico y un octavo de sangre africana» (Corte Suprema de Estados Unidos, 1896), desconozco cómo podrían determinar las «proporciones» de sangre en aquel entonces, en fin, la cuestión es que esta persona con un «octavo de sangre africana» intentó abordar un vagón de tren en primera clase, lo que estaba prohibido para los de su raza. Como resultado de su análisis, la Corte Suprema consideró que las leyes que dividían a blancos del resto era constitucional. Tendrían que pasar más de cincuenta años para que otro caso diera la oportunidad de revisar el principio «separados pero iguales». El caso *Brown vs Board of Education*, tiene relación con la negativa de la Corte Distrital de Kansas para permitir que una niña negra acudiera a una escuela de blancos. El resultado fue que la Corte suprema de Estados Unidos determinó lo siguiente: «concluimos que en el espacio de la educación pública la doctrina “separados pero iguales” no tiene lugar. Las instalaciones educativas separadas son inherentemente desiguales» (Williams, 2004, p. 178). Los efectos de esta resolución fueron incalculables, la decisión de la Corte Suprema de considerar como fundamentalmente desiguales a las escuelas y el esquema de «separados pero iguales», llevó al desmantelamiento del apartheid estadounidense.

En pocas palabras, el Tribunal enviaba un mensaje a la sociedad en todos sus estratos, de que continuar con el estado de cosas violentaba lo dispuesto por la Constitución (catorceava enmienda), así, se hacía obvio que continuar construyendo, diseñando, implementado políticas bajo el esquema separatista sería anticonstitucional, y por ende, atacable judicialmente.

Esta resolución es un ejemplo de los efectos que una resolución judicial puede tener en el diseño e implementación de las políticas. Se entiende que a partir de que la Corte determina la forma en que habrá de explicarse y entenderse la realidad respecto a un tema en particular (educativo) todos deberán modificar lo necesario para adecuarse a esta, y quien no lo haga, se enfrenta al poder del Estado<sup>4</sup>.

Los efectos de las resoluciones judiciales en la cuarta etapa, la de implementación, se pueden observar a partir de los casos analizados anteriormente. La implementación se puede definir como «la capacidad de ejecutar, de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la etapa de diseño» (Arias y Herrera, 2012, p. 58). Por otro lado, Parsons define esta fase como «la continuación de la formulación de las políticas públicas por otros medios» (Parsons, 2007, p. 482). Lo que hay que resaltar de esta etapa, es que en ella se hacen evidentes los posibles errores o aciertos cometidos en las etapas anteriores, esto debido a que en la aplicación o ejecución, se refleja si lo que se planteó como objetivo se está cumpliendo realmente. Como se puede deducir de los casos analizados con anterioridad, las decisiones judiciales tienen efectos muy amplios, por lo que una resolución puede afectar una o varias etapas del ciclo de políticas al mismo tiempo. Así mismo, envía un mensaje a los actores de las políticas, sobre todo en dos aspectos, el primero, que lo resuelto tiene efectos a considerarse en el diseño de las políticas, es decir, se deberán ajustar las políticas en proceso de diseño y las que están por diseñarse a lo dispuesto por la decisión judicial, y, segundo, que la obediencia a lo dispuesto en la resolución no es opcional, y cualquier intento de no aplicar o ajustar las políticas y su implementación a esta nueva realidad será combatida judicialmente y eventualmente eliminada o modificada, lo que implica que desconocer o ignorar lo dispuesto por los tribunales, puede terminar con un desperdicio de recursos, la modificación de la política o, en un caso más extremo, con su eliminación.

La etapa de evaluación y seguimiento esta presente en todo el ciclo de las políticas. Luis Aguilar menciona que esta etapa «cierra y abre el ciclo o espiral de la política» (Aguilar, 2010, p. 51). Se puede definir como “el uso de procedimientos sociales de investigación para de forma sistemática investigar la efectividad de la intervención de los programas sociales (Rossi, Freeman y Lipsey, 2004, p. 4). La evaluación esta presente a lo largo de todo el ciclo, o al menos debería estarlo, debido a que, para lograr una política diseñada con eficacia y verdaderas oportunidades de alcanzar los objetivos, se debe realizar una evaluación en cada una de las etapas para asegurar lo más posible, que se siguen los pasos adecuados o que se camina en la dirección deseada. Por ejemplo, en la etapa de formación de la agenda, grupos luchan por imponer su definición del problema, por capturar la atención gubernamental, por ello, se parte del supuesto de que los distintos actores ya evaluaron la situación y desarrollan la mejor estrategia para lograr sus objetivos, es decir, realizaron una evaluación previa. Igualmente, en la etapa de definición del problema, se espera que los actores de la política evalúen experiencias y efectos de políticas anteriores y cómo fue definido el problema, y si dicha definición se puede retomar, cambiar o debe ajustarse a la realidad actual, por otro lado, se debe evaluar a la población objetivo, conocerla y determinar sus características, etc., en la implementación se requiere, como ya mencioné, evaluar para conocer si los resultados obtenidos son los deseados, y de no serlo, modificar lo que haga falta. Como se puede observar, la evaluación trastoca cada una de las etapas, de no ser así, se camina a ciegas el sendero de la política. Pero ¿cómo se ve afectada esta última etapa por el sistema judicial? Para responder a esta pregunta, analizaré brevemente un caso emblemático de Argentina.

El caso Mendoza Beatriz Silva y otros contra Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (en adelante caso Mendoza) sobre contaminación ambiental, presenta un ejemplo perfecto para conocer la influencia que puede tener el sistema judicial en todas las etapas de política pública, pero sobre todo, en la de evaluación. Este caso data del año 2004, en el que un grupo de personas demandaron ante la Corte Suprema de Argentina a cuarenta y cuatro empresas, con el objetivo de obtener indemnización por daños y perjuicios a con-

---

<sup>4</sup> Un ejemplo de las consecuencias de no acatar las resoluciones judiciales es el caso de Orval Faubus, gobernador de Arkansas en 1957, quien se resistió a acatar la resolución de la Corte, impidiendo a un grupo de nueve estudiantes negros, conocidos después como «The Little Rock Nine», a ingresar a la preparatoria. Ante este panorama, el presidente de Estados Unidos Dwight D. Eisenhower, envió unidades del ejército al lugar, además de tomar el control de la Guardia Nacional de Arkansas, para imponer la resolución de la Corte.

secuencia de la contaminación del río Matanza-Riachuelo, solicitando la restauración del medio ambiente. La resolución de la Corte Argentina fue muy extensa en cuanto sus implicaciones, en esta ocasión solo me enfocaré en los aspectos de la resolución respecto a la evaluación.

En su decisión, la Corte Argentina determinó que las empresas, así como las autoridades públicas eran responsables, cada una, de cumplir con ciertas cuestiones. A las empresas, les fue ordenado hacer pública su información sobre los procesos que contaminaban el río, cumplir con estándares internacionales en el tratamiento de residuos, colaborar con las autoridades, entre otros. A las autoridades, en este caso de todos los niveles, tanto municipal, estatal y federal (pues en ese espacio se conjuntaban las tres jurisdicciones), se les ordenó crear una política pública<sup>5</sup>, la cual sería evaluada por distintos actores, en especial la Universidad de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo y un cuerpo colegiado creado para la ocasión:

5. Habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan de Saneamiento y del programa fijado en el presente. 6.- Encomendar al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participarán los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en esta causa en condición de terceros interesados (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2008, pp. 27-28).

Adicional a lo anterior, se contemplan medidas de apremio para garantizar el cumplimiento de la decisión:

Para medir el nivel de cumplimiento de esos objetivos la Autoridad de Cuenca deberá adoptar alguno de los sistemas internacionales de medición que se encuentran disponibles e informar al tribunal competente para la ejecución de esta sentencia en un plazo de 90 (noventa) días hábiles. El incumplimiento de la orden dentro del plazo establecido, importará la aplicación de una multa diaria a cargo del presidente de la Autoridad de Cuenca (Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 2008, p. 16).

La resolución, como se puede observar, no solo obliga a las autoridades a diseñar una política pública para resolver el problema (Plan de Saneamiento), sino que además, exige que dicho Plan contenga fechas de vencimiento para cada uno de los objetivos, así, al finalizar el tiempo contemplado para cada uno, y evaluado por el grupo de expertos, poder determinar si se cumplió con el objetivo o no, y en caso de que lo anterior sea negativo, imponer multas o medidas correctivas para garantizar la ejecución. Por lo tanto, esta resolución refleja perfectamente los efectos que puede tener el poder judicial en la evaluación.

### 3. POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES

Para comprender el alcance de esta nueva aproximación a las políticas aún en construcción, debo primero explicar los efectos e influencia «heredados» de la gobernanza o la «nueva gobernanza» hacia la disciplina.

#### 3.1. De la gobernanza a la nueva gobernanza

La gobernanza se entiende a partir de la capacidad del Estado para gobernar, es decir, de la capacidad y eficacia directiva del gobierno. Siguiendo a Aguilar (2014a), dos han sido las aproximaciones para abordar lo anterior: la gobernabilidad a partir de los años 70 y, la gobernanza, a partir de los años 90. La primera, toma forma a partir del texto de Samuel Huntington, Crozier y Watanuki, “La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral”, publicado en 1975 (Aguilar, 2014, p. 61). En este, los autores señalan como probable causa del futuro desgaste y crisis de la democracia a la forma de gobernar, y no al sistema político o económico. En pocas palabras, la capacidad que tenga o no el gobierno para gobernar a la sociedad depende únicamente de sus decisiones para mantener la estructura social y de gasto, es decir, en aquel tiempo (1975), el Estado de Bienestar imponía una fuerte carga fiscal y administrativa al Estado, lo que en la perspectiva de los autores, era insostenible, y terminaría por minar

---

<sup>5</sup> La Corte ordenó a las autoridades crear lo siguiente: «un plan integrado que contemple un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas, un programa de educación ambiental y un programa de información ambiental» (Sentencia M. 1569. XL de 8 de julio, pp. 1-2).

la capacidad del Estado para mantener la gobernabilidad y, en última instancia, llevaría a la sociedad a un colapso estatal y económico, así, en esta realidad tenía sentido, dice Aguilar, hablar de una dicotomía gobernabilidad/ingobernabilidad (Aguilar, 2014, p. 61). Si el gobierno no era capaz de ofrecer y resolver las demandas siempre crecientes de servicios y recursos por la sociedad, entonces se caería en una «ingobernabilidad».

La respuesta a esta aparente crisis fue la de «reconstruir» al Estado desde sus cimientos. El problema, se pensó, estaba en la forma en que estaba construido el Estado social, por lo tanto, se debían construir nuevas reglas, sobre todo en lo tocante a la relación mercado y Estado. La urgencia de pensar en estos cambios se hizo patente a partir de la crisis del Estado social de los setentas:

El acaecimiento de la crisis fiscal del Estado social (asistencial, de bienestar y seguridad social, desarrollador) y, en nuestros países, por arrastre, la crisis económica nacional, representó el vaticinio de la ingobernabilidad y puso de manifiesto la ingobernación, a saber, el hecho de que el gobierno había dejado de gobernar a su sociedad, por lo menos en sentido económico, dado que la había conducido al estancamiento, la recesión o al hundimiento (...) y/o el hecho de que el gobierno se mostraba como un agente que carecía de la capacidad requerida para dirigir a su sociedad hacia objetivos positivos de bienestar y desarrollo, no obstante que se la había otorgado gran cantidad de poder y recursos para ese fin (Aguilar, 2014, p. 66).

Sin importar la poca rigurosidad en el análisis y conclusiones sobre el estancamiento económico, ni la poca discusión sobre los verdaderos efectos del gobierno y el sistema económico, se consideró que lo anterior era una oportunidad perfecta para comprobar la tesis expuesta por Huntington y otros, por ello, se llegó a la conclusión de que la respuesta estaba en democratizar el régimen político y en liberalizar la economía.

El enfoque de la gobernanza reaparece, dice Aguilar, en los años noventa, específicamente «en los documentos de dos organismos internacionales (BM, PNUD) y en la obra académica pionera coordinada por el holandés Jan Kooiman (1993): *Modern Governance: New Government – Society Interactions*» (Aguilar, 2014a, p. 15). La gobernanza tiene como característica principal, que reconoce que el Estado como ente único en la conducción del gobierno es imposible, pues no tiene la capacidad de conocer, decidir y dirigir todos los aspectos del conjunto social, así:

La conclusión es que, para estar en condiciones de conducir y coordinar a su sociedad, el gobierno requiere de los recursos de otros gobiernos (domésticos y extranjeros) y de los recursos de las organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales) (Aguilar, 2014a, p. 16).

Por lo tanto, la gobernanza se define como:

(...) el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad. Se refiere al proceso por el cual o mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. Concretamente es el proceso a través del cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés y valor común, así como acordar y decidir las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos decididos (...) En suma, la gobernanza es proceso y estructura. Refiere al conjunto de valores, instituciones, normas y al conjunto de conocimientos y tecnologías, que orientan, regulan y sustentan las decisiones que el gobierno y la sociedad elaboran y toman para atender los asuntos públicos que importan y son decisivos para producir el orden social preferido, el tipo de sociedad preferido y constitucionalmente establecido y validado (Aguilar, 2014a, pp. 18-20).

Definida así, la gobernanza se puede entender en dos vertientes: la primera llamada «vieja gobernanza», «gobernanza por gobierno» o «gobernanza jerárquica», en la que el gobierno se presenta como el actor predominante y quien determina lo socialmente deseado, en contraste con una sociedad débil; la segunda es la «nueva gobernanza», «gobernanza por cogobierno» o «gobernanza moderna», que se caracteriza por que las decisiones sobre la conducción de la sociedad y el gobierno, ya no son resultado exclusivo de los designios de un gobierno solitario, sino más bien de una cooperación y sinergia entre diversos actores y organizaciones privadas y sociales (Aguilar, 2014a, pp. 21-22). En esta última, el gobierno no pierde su rol directivo, dice Aguilar, sino que lo ejerce de una forma más «holística», en cooperación con otros actores en un marco de legalidad y un modo más horizontal que vertical.

Es este contexto de cambio y evolución en la titularidad del Estado como actor preponderante de las decisiones y realidad social, es que las políticas públicas se transforman. Si la gobernanza implica comprender que el Estado debe cogobernar con distintos actores privados y sociales así como transnacionales, entonces, las políticas, su diseño, ejecución y evaluación también habrán de modificarse y adaptarse a esta nueva realidad de responsabilidades compartidas, así, uno de los efectos más evidentes es que existen actores que trascienden las fronteras de los Estados y que influyen en las políticas, así, surge un interés por comprender los efectos globales en la disciplina.

#### 4. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS GLOBALES

El interés por las políticas públicas globales surge, al igual que la gobernanza, en la década de los noventa. Destacan principalmente dos obras: *Global Policy Studies and Peace Research* (1990) de Marvin S. Soroos, y *Global Public Policy* (1997) de Wolfgang Reinicke. Cronológicamente, quizá sea el artículo de Soroos en donde se menciona a las políticas públicas globales por primera vez. En su trabajo, él las define como aquellas «en las que todos los países pueden convertirse en partes. Así, las políticas globales son un subconjunto de las políticas internacionales que se definen por su potencial de universalidad» (Soroos, 1990, p. 118). La postura de este autor está enmarcada sobre todo por la centralidad del Estado y la preeminencia de la política exterior como origen y vehículo de las políticas globales, es decir, se caracteriza sobre todo por una concepción Estado-céntrica en detrimento de otros actores. A pesar de lo anterior, la conceptualización y reconocimiento de la existencia de políticas a nivel global es un paso importante en la construcción de este nuevo campo de estudio, pues anticipa la necesidad de trascender la dinámica local para responder ante los retos que se abren en ese futuro globalizador que adelantaba la última década del siglo XX.

La obra de Reinicke (1997) por otro lado, se enfoca en los efectos de la globalización en la soberanía de los Estados. El aspecto fundamental que intenta establecer su obra, es que la soberanía, entendida a partir de dos dimensiones: la soberanía externa (caótica y sin autoridad central) y una soberanía interna (en la que el Estado tiene el control sobre su territorio), es afectada por la globalización (económica), la que su vez impone nuevos actores en las dinámicas de las políticas, actores que no se rigen bajo las normas del Estado. En este escenario global predominantemente gobernado por los actores económicos, las políticas que importan deben construirse fuera y más allá de los márgenes del Estado, y nadie mejor para construir las que los actores transnacionales (Reinicke, 1997, p. 132).

Las limitaciones, tanto de la obra de Soroos como de Reinicke, es que ambos se enfocan en el Estado como actor principal, así como en una sola dinámica de la globalización: la económica. Para ampliar este análisis, cuatro académicos se dieron a la tarea de enriquecer este nuevo acercamiento a las políticas, se trata de Diane Stone con al menos dos artículos: *Global Public Policy: Transnational Policy Communities* (2008) y *Beyond the State: Global Policy and Transnational Administration* (2019) en colaboración con Kim Moloney, Philip G. Cerny con *Rethinking World Politics: a Theory of Transnational Neopluralism* (2010) y William D. Coleman con *Governance and Global Public Policy* (2012).

La obra de Diane Stone de 2008, parte y reconoce las limitaciones presentes en la obra de Reinicke, por lo que propone la idea de «Agora global» (Stone, 2008), entendida como el lugar político, económico y social «neutral» que se presenta como disperso, fluido o incluso hasta caótico, en el cual distintos actores participan para definir las políticas globales. Quizá el mayor aporte de la obra de Stone es que reconoce a los actores relevantes de las políticas globales, que clasifica en tres grupos (Coleman, 2012; Stone, 2008): el primero compuesto por los «oficiales públicos internacionales» es decir, trabajadores del Estado que tienen en sus funciones la representación de su gobierno en discusiones de alcance global. El segundo grupo está conformado por los «servidores públicos internacionales», integrados por los trabajadores de las organizaciones internacionales, y el tercer grupo es el de «profesionales de política transnacional», conformado por consultores, miembros de organizaciones no gubernamentales, académicos y científicos reconocidos, etc. Así, para Stone, las políticas globales están enmarcadas por la interacción de estos tres grupos (Coleman, 2012; Stone, 2008).

La propuesta de Philip Cerny por su parte, se enfoca en lo que él denomina como «neopluralismo transnacional» (Coleman, 2012; Cerny, 2010), que en esencia se refiere a la pluralidad de actores que participan en la definición y dirección de las políticas, es decir, desplaza la discusión más allá del Estado como actor clave y otorga a otros actores un rol importante. Siguiendo esta línea, Cerny amplía el «triángulo de hierro», utilizado en la academia estadounidense para estudiar a las políticas, el cual incluye a tres actores princi-

pales: la rama ejecutiva, el congreso (legislativa) y los grupos de interés. Lo que el autor propone a partir del análisis de Stone, es incluir a dos actores más: los oficiales públicos internacionales y al sector privado transnacional, este último de acuerdo con Coleman, equivalente al grupo de profesionales de política transnacional (Coleman, 2012, p. 8). Así, el triángulo se transformaría en un pentagrama de actores de la política pública global.

Ahora, en cuanto a las características de las políticas públicas globales, William D. Coleman enlista tres: 1. Problema global, 2. Proceso de decisión policéntrica y 3. Fronteras difusas de actuación (Coleman, 2012, pp. 10-13). La primera se enfoca en señalar que el problema presenta una dimensión global, de ahí que una política pública diseñada desde y para un Estado no sea suficiente para resolver el problema. Al respecto, el autor señala tres ejemplos, reconocimiento de comunidades indígenas (territorios, lenguaje, cultura, etc.), efectos climáticos y, problemas similares que surgen al mismo tiempo en diversas partes del mundo. La segunda, la decisión policéntrica, refuerza lo expuesto por Stone y Cerny, al señalar la característica policéntrica de la decisión en políticas, es decir, espacios en donde los diversos actores (tres de Stone y pentagrama de Cerny) interactúan. En la tercera, se refiere a problemas en los cuales no está claro el nivel de participación de cada uno de los actores involucrados, así como tampoco el grado de responsabilidad de estos, por lo que la estrategia de solución se presenta compleja y plural.

Finalmente, el artículo de Diane Stone en colaboración con Kim Moloney, ofrecen una definición de políticas globales como.

(...) una serie de procesos entrelazados pero inconexos de deliberación y cooperación público-privada entre por un lado oficiales con base en el Estado y organizaciones internacionales y actores no estatales por el otro, alrededor del establecimiento de normas comunes y agendas políticas para asegurar la entrega de bienes públicos globales o mejorar los problemas transnacionales (Moloney y Stone, 2019, p. 107).

En suma, la discusión actual de la disciplina parece enfocarse casi exclusivamente en los actores principales, la forma en que interactúan y la posición del Estado respecto a estos. Por lo anterior, parece ser que la intervención judicial en las políticas públicas no es un tema desarrollado en su dimensión global.

#### **4.1. Políticas públicas globales e intervención judicial**

Establecido lo anterior ¿Cómo pueden interactuar el sistema judicial y las políticas públicas globales? Una cuestión que no ha sido abordada por los estudios antes mencionados es justamente la forma, extensión e implicaciones entre políticas globales y sistema judicial, por lo que las aportaciones que daré a continuación son provisionales y aún están en construcción.

Algo que tienen en común las posturas desde Soroos (1990) hasta Moloney y Stone (2019), es que actores transnacionales ascienden en la dinámica internacional reclamando más atención e influencia en las negociaciones y decisiones globales, actores que no están limitados y definidos por una realidad fronteriza. Considero que, entre estos actores, se olvida la enorme influencia que pueden tener los tribunales de alcance internacional, como por ejemplo la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Penal Internacional o la Corte Europea de Derechos Humanos.

Ya he establecido que el sistema judicial fruto de sus facultades exclusivas, presenta al menos cuatro efectos en las políticas: vetar o reafirmar decisiones, actor proactivo, árbitro imparcial y representante de la sociedad. Estos efectos, como se ha observado en el análisis de los casos anteriores, afectan al ciclo de las políticas, ahora, cabría preguntarse si dichos efectos pueden venir también de un tribunal internacional, es decir, de un actor no contemplado en los estudios de políticas globales y que, por el nivel de influencia de sus decisiones, tiene la capacidad de incidir en las políticas de un país, o incluso de varios sometidos a su jurisdicción. La respuesta a lo anterior es que sí, un tribunal internacional puede, desde su ámbito de competencia incidir en las políticas públicas de uno o varios países, lo que lo hace un actor que merece ser contemplado en el estudio de políticas globales. Para sustentar lo anterior, a continuación, analizaré tres casos paradigmáticos resueltos por la Corte Interamericana de Derechos humanos: Radilla Pacheco vs México (Caso Radilla) sobre desaparición forzada, González y otras («Campo Algodonero») vs México sobre asesinato de mujeres, y Castañeda Gutman vs México sobre representación política electoral. Todos estos casos resaltan entre otras cosas, por los efectos tan grandes que dichas resoluciones tuvieron para el Estado mexicano, en particular por los cambios que introdujeron en su legislación y políticas.

Rosendo Radilla Pacheco, fue un líder social del municipio de Atoyac de Álvarez, Guerrero, quien, en 1971, fue detenido ilegalmente en un reten militar, quien lo ingresó en un cuartel de la misma localidad, donde fue visto por última vez. Ante la falta de respuesta y resultados por parte de las autoridades mexicanas, en el año 2001, se presentó ante la Comisión Interamericana el caso, quien a su vez demandó al Estado mexicano por su inacción ante las recomendaciones emitidas en el año 2008 ante la Corte Interamericana, quien emitiría su sentencia en el año 2009. En dicha sentencia, determinó, entre otras cosas que:

El Estado deberá adoptar en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia...El Estado deberá conducir eficazmente, con la debida diligencia y dentro de un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020b).

Como es evidente, la Corte impone el deber de legislar, pero no como de forma libre, sino acotándolo a los estándares internacionales, es decir, le indica los parámetros y supuestos que debe cumplir y contemplar. Igualmente, impacta en los procesos de impartición de justicia, lo que sin lugar a dudas, impacta en las políticas públicas de seguridad que hasta ese momento se implementaban, sobre todo en temas de desaparición forzada. Pero quizá el efecto e influencia más grande de la resolución en las políticas públicas en México, es que sentó las bases para la reforma en materia de derechos humanos en 2011<sup>6</sup>, la cual modificó la redacción del artículo 1º de la Constitución mexicana, donde «queda establecido con claridad que el Estado únicamente reconoce derechos, los cuales son universales e inherentes al ser humano, desterrando en forma definitiva cualquier pretensión de concebirlos como otorgados o limitados por la acción estatal» (Lara, 2015, p. 68). Esta reforma tuvo efectos enormes y quizá incalculables para el sistema jurídico mexicano, así como para las políticas públicas, pues a partir de esta, el principio pro persona sería «la guía de interpretación y aplicación de las normas relativas a los derechos humanos» (Lara, 2015, p. 69), por lo tanto, toda política era susceptible de ser evaluada y confrontada con dicho principio, y en caso de no cumplirlo, podría ser combatida judicialmente. Por otro lado, esta reforma, fruto de la resolución de la Corte Interamericana, tuvo como efecto no solo el cambio de legislación, criterios y principios, sino también la forma en que se llevaban los litigios (sobre todo aquellos en los que se argumentaba alguna violación a derechos humanos, como los juicios para proteger derechos económicos, sociales y culturales), así, un abogado, a través de litigio estratégico, podía fundamentar sus pretensiones en criterios internacionales, exigiendo un espectro de protección más amplio, con lo que podía garantizar una protección a los derechos humanos más «extensa» que la que el propio sistema local le permitía. Como se puede observar, una resolución de un tribunal internacional fue el detonante para un cambio estructural de enormes proporciones para el sistema jurídico mexicano, con ello, los estándares bajo los cuales las políticas públicas se concebían, aplicaban y evaluaban cambió radicalmente.

El segundo caso paradigmático que impactó al Estado mexicano fue González y otras vs México, mejor conocido como «Campo Algodonero», resolución que fue emitida por la CIDH en 2009. El caso y su respectiva resolución fijaron un antes y un después en materia de violencia contra las mujeres en México.

La violencia feminicida, definida por Marcela Lagarde como «la culminación de múltiples formas de violencia de género (contra las mujeres) que atentan contra sus derechos humanos y las conducen a variadas formas de muerte violenta, y (que) son toleradas por la sociedad y el Estado» (Lagarde, 2012, citado por Van Scoit, 2019), fue una realidad constante en Ciudad Juárez, México, donde desde 1994 hasta 2002, se habían presentado al menos 189 asesinatos de mujeres. El 11 de noviembre de 2001, se encontraron en un campo algodonoero de dicha ciudad, ocho cuerpos de mujeres, lo que desencadenó una campaña para esclarecer los asesinatos, la cual fue secundada por más de trescientas organizaciones. Ante la indiferencia de las autoridades, Irma Monreal, Benita Monárrez y Josefina González presentaron una petición formal ante la CIDH en 2002 (Van Scoit, 2019, p. 5).

En la resolución emitida por la CIDH, se determinó, además de solicitar cambios a la legislación, que.

(...) se deberá remover todos los obstáculos de jure o de facto que impidan la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales... la investigación deberá incluir una perspectiva de género; emprender líneas de investigación específicas

<sup>6</sup> Al respecto de la relevancia del caso Rosendo Radilla para el estado mexicano véase: <https://www.cndh.org.mx/noticia/rosendo-radilla-pacheco-desaparicion-forzada>

respecto a violencia sexual, para lo cual se deben involucrar las líneas de investigación sobre los patrones respectivos en la zona; realizarse conforme a protocolos y manuales que cumplan con los lineamientos de esta Sentencia (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020c).

Esta resolución impactó no solo en la forma en que dicho caso en específico se condujo, ni como lo habrían de hacer otros en el futuro (investigación, protección, reparación del daño, etc.), sino que se establecieron criterios en materia de «prevención» (lo que se conoce hoy como el «deber de prevenir» de los Estados) el cual, si bien no está contemplado expresamente en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, está documentado en el desarrollo jurisprudencial de la Corte (Silva, 2016, p. 3). Este desarrollo no fue resultado de una sola resolución, sino de varias a lo largo del tiempo (Silva, 2016), lo que permitió construir criterios que determinarían una serie de condiciones con las cuales deberá cumplir el Estado sujeto a la jurisdicción de la CIDH, en específico, el deber de prevención abarca «todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito» (Van Scoit, 2019, p. 7). Este deber, así como lo establecido en la resolución, implican para México, el deber de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas que permitan disminuir o eliminar las condiciones que provocan la violencia contra las mujeres, de ahí que esta resolución haya tenido un impacto tan profundo en las políticas públicas en materia de género.

El eco de esta resolución en el sistema jurídico y político mexicano fue incalculable, pero al menos podemos citar algunos cambios específicos que se dieron como resultado de esta resolución: la publicación en 2007 de la Ley Estatal del Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para el Estado de Chihuahua (pronto otros Estados de la República adoptarían leyes similares), un mes después, se aprobó la Ley General de Acceso para las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en la que se incluye la definición de violencia feminicida, así como la figura de Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres (Van Scoit, 2019, p. 8).

Como se puede observar, esta resolución redefinió la forma y contenido de las políticas públicas en materia de género, amplió y enriqueció el catálogo jurídico en la materia, así como también la forma y estructura de los procedimientos judiciales, como se puede apreciar en la propia redacción de la CIDH:

En este sentido se pretende que las reparaciones tengan un efecto no sólo restitutivo sino también correctivo, y por tanto borda sobre la necesidad de tomar medidas estructurales para resolver el problema de origen, destacando por ejemplo el hecho de que deba generarse un programa de educación dirigido a la población de Chihuahua, esto con la finalidad de superar los estereotipos sobre el rol social de las mujeres y dejar atrás los patrones de discriminación y violencia sistemáticos, así como evitar los homicidios de mujeres por razones de género (Rangel, 2011, p. 169).

Las resoluciones de la CIDH a los casos hasta ahora analizados, ejemplifican el interés de la Corte por ir más allá de la mera resolución del caso concreto, es decir, se puede observar como estas resoluciones buscan ante todo «corregir» las condiciones que provocan los problemas sometidos a su consideración, de ahí que sus resoluciones se ocupen no solo de imponer al Estado mexicano legislar, sino también, modificar conductas, diseñar estrategias para modificar ciertos patrones, etc., todo lo cual no sería posible sin el diseño de políticas públicas.

El último caso al que quisiera referirme por su impacto en las políticas públicas es el caso Castañeda Gutman vs México (caso Castañeda). En el año 2004, Jorge Castañeda Gutman, presentó ante el entonces Instituto Federal Electoral su solicitud de registro como candidato independiente a la presidencia de México. El registro fue negado, lo que dio lugar a los medios de impugnación disponibles por parte de Castañeda, que una vez agotados, dieron pie a la presentación del caso ante la Comisión Interamericana y posteriormente a la Corte Interamericana en 2007 (Pelayo y Vázquez, 2009).

En su resolución, la CIDH determinó que «El Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano...» (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2020a). La decisión allanaría el camino para que, en el año 2012, se realizará una «reforma política» incluyendo en la Constitución el derecho de los ciudadanos a ser registrados como candidatos independientes (Campos, 2014, p. 65).

## CONCLUSIONES

La intervención judicial en políticas públicas se puede presentar en cuatro formas fundamentales derivadas de sus facultades exclusivas dentro de un sistema de control constitucional: vetar o reafirmar decisiones, actor proactivo, árbitro imparcial y representante de la sociedad. Estas a su vez, producen efectos en las cinco etapas del ciclo de políticas públicas identificadas en este trabajo: formación o ingreso a la agenda, definición del problema, diseño de la política, implementación y seguimiento y evaluación. Del análisis de las etapas y de los casos reales propuestos como ejemplo para cada una, se pudo observar que las resoluciones judiciales impactan de diversas formas y con diversa intensidad, así, los efectos van desde modificar la implementación de una política ya en curso, imponer una cierta forma de construirla, o incluso solicitar la creación de una desde cero, con fechas y plazos de entrega, pero sobre todo, uno de los efectos que todos los casos tienen en común, es que sientan precedentes, es decir, dejan un «camino» que otros (abogados, personas afectadas/interesadas, etc.) pueden seguir para obtener los mismos resultados, igualmente, estos precedentes envían mensajes a los actores de las políticas, pues ya sea de forma intencional o no (*judicial politics*), una resolución deja huella en el sistema jurídico, esto implica que un tribunal de jerarquía constitucional, al resolver un caso y determinar la forma en que debe interpretarse un tema, marca la pauta a seguir para las futuras políticas que tengan relación con el tema, como lo ejemplificó el caso *Brow vs Board of Education*.

A pesar de que se trata de una disciplina aún en construcción, las características y alcances de las políticas públicas globales parecen tener al menos dos elementos fundamentales en los cuales coinciden los investigadores, primero, que los actores involucrados en su diseño y ejecución van más allá del Estado (actores identificados por Stone y pentagrama de Cerny) y, segundo, que tratan temas que, por su importancia, trascienden la territorialidad del Estado (cambio climático, migración, refugiados, etc.), por lo que se requieren soluciones y definiciones transnacionales. Ahora, la intervención judicial en esta disciplina no se presenta en la forma de interacción o discusión entre los actores mencionados, sino más bien, de una forma directa a partir de las resoluciones, así, se trata de tribunales internacionales que impactan en políticas locales o nacionales, pero que, gracias a su jurisprudencia, impactan a diversos países, lo que implica un alcance transnacional de sus decisiones y nivel de influencia. Derivado de lo anterior, considero que los estudios actuales de la disciplina olvidan a los tribunales internacionales como actores importantes en la disciplina, quienes en sí mismos, ya poseen una representación internacional, pues los jueces son elegidos de entre los Estados miembros, igualmente, sus decisiones, fruto de esta representatividad, generan precedentes que van más allá de las fronteras de los Estados. Por lo tanto, propongo incluir al análisis de actores de Stone, así como el de Cerny, a tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional y, en general, considerar al sistema judicial como un actor importante en las políticas públicas, no solo nacionales sino globales.

Los casos resueltos por la CIDH nos permiten observar el enorme efecto que tienen estas resoluciones en el entramado jurídico, político y social de un país, así como en el diseño, implementación y evaluación de sus políticas públicas. Lo que quiero resaltar con estos casos, es que si bien la literatura sobre políticas globales concibe a esta como fruto de la construcción de actores internacionales para resolver problemas que trascienden fronteras, en el caso de los tribunales internacionales, específicamente la CIDH, vemos como una corte internacional se pronuncia sobre un caso local, el cual, gracias a su jurisprudencia, puede generar cambios no solo en el país demandado, sino también en otros países, a través de por ejemplo litigio estratégico que retome los argumentos y postulados vertidos en cada caso (obligación de prevenir de los Estados). Considero que los tribunales internacionales deben ser considerados actores de las políticas públicas globales, para lo cual, propongo en el caso de Stone, cuatro actores relevantes de las políticas globales: a) oficiales públicos internacionales, b) servidores públicos internacionales, c) profesionales de la política transnacional y d) tribunales internacionales. En el caso de Cerny, pasar de un «pentagrama» a un «hexagrama» de actores de la política pública global, quedando como sigue: a) rama ejecutiva, b) rama legislativa, c) grupos de interés, d) oficiales públicos internacionales, e) sector privado internacional y f) tribunales internacionales.

Finalmente, la participación del sistema judicial en las políticas, así como en su variante global, puede tener efectos muy claros y directos, que pueden derivar en cambios importantes, así como en la creación o terminación de estas, sin embargo, sus efectos y alcances aún merecen mayor análisis. Si bien la participación judicial puede tener efectos benéficos para las políticas, sobre todo en casos que requieran soluciones rápidas (como en derechos humanos, acceso a la salud, medicamentos, etc.), también tiene limitaciones importantes, como por ejemplo los tiempos de resolución (sobre todo para que llegue a tribunales interna-

cionales), los alcances de la decisión, que por lo general se abocan a la persona que lo promueve (excepto cuando sienta precedentes o jurisprudencia) o, que el hecho de acudir a las instancias judiciales puede implicar, casi por definición, una ausencia de efectividad por parte de los poderes ejecutivo y legislativo para dar solución a varios problemas. Por lo tanto, se trata de un campo de estudio aún en construcción, cuyos límites, implicaciones y alcances esperan ser definidos y desarrollados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, B. (2006). El surgimiento del constitucionalismo mundial. *Criterio jurídico*, 1(6), 9-35. <https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/251>
- Aguilar, L. (2010). *Política pública*. Siglo XXI Editores.
- Aguilar, L. (2014). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (25 de marzo de 2014a). *La nueva gobernanza pública* [Cátedra Magistral: la gobernanza de los asuntos públicos: Centro de Gobernanza Pública y Corporativa] (pp. 1-38). Universidad del Turabo. [https://gurabo.uagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL\\_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf](https://gurabo.uagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf)
- Aguilar, A. (2019). *Gobierno y política judicial en México*. Editorial Fontamara.
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Instituto Federal Electoral. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD\\_30\\_definitivo.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/CUAD_30_definitivo.pdf)
- Arias, D. y Herrera, H. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, 2003-2010*. Instituto Nacional de Administración Pública. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/13355>
- Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*. Sage.
- Birkland, T. (2015). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Campos, S. (2014). Las candidaturas independientes en México. *Revista Derecho del Estado*, 33, 65-99. <https://revistas.uexnado.edu.co/index.php/derest/article/view/3957>
- Carmona, U. (2007). La división de poderes y la función jurisdiccional. *Revista Latinoamericana de Derecho*, IV(7-8), 175-211.
- Carpizo, J. (2009). El tribunal constitucional y el control de la reforma constitucional. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 125, 735-794. <http://www.scielo.org.mx/pdf/bmdc/v42n125/v42n125a6.pdf>
- Celeste, C. (2013). La función de los tribunales constitucionales y la eficacia de sus sentencias a la espera de un caso emblemático. En E. Alonso (coord.), *Estudios de derecho público*. (pp. 75-85). Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/001-edp-danesi.pdf>
- Cepeda, M. y Montealegre, E. (coords.) (2007). *Teoría constitucional y políticas públicas: bases críticas para una discusión*. Universidad Externado de Colombia.
- Cerny, P. (2010). *Rethinking world politics: a theory of transnational neopluralism*. Oxford University Press.
- Cervantes, L. (1996). Los tribunales constitucionales en el derecho comparado. Un estudio introductorio sobre sus antecedentes y situación jurídica actual. En A. Cancado, C. Moyer y C. Zeldon, *Estudios básicos de derechos humanos VI. Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (pp. 355-389). <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/2245/estudios-basicos-06-1996.pdf>
- Coleman, W. (2012). Governance and global public policy. En D. Levi (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press.
- Corilloclla, P. (2009). *La justicia constitucional y las políticas públicas: una aproximación*. Universidad Diego Portales.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020a). *Castañeda Gutman vs. México* [ficha técnica]. Fecha de consulta: 16-09-2020. [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=298&lang=](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=298&lang=)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020b). *Radilla Pacheco vs. México* [ficha técnica]. Fecha de consulta: 16-09-2020. [https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=360](https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=360)
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2020c). *González y otras («Campo Algodonero») vs. México* [ficha técnica]. Fecha de consulta: 16-09-2020. [https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nld\\_Ficha=347&lang=es](https://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nld_Ficha=347&lang=es)
- CORTE SUPREMA DE ESTADOS UNIDOS (1896). *Plessy v. Ferguson*. Cornell Law School: Legal Information Institute. Fecha de consulta: 16-09-2020. <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/163/537>
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ARGENTINA (8 de julio de 2008): *Mendoza, Beatriz Silva y otros c. Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)* (expediente M. 1569. XL). Fecha de consulta: 17-09-2020. <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2011/mendoza-beatriz-silva-y-otros-c-estado-nacional-y-otros-s-danos-y-perjuicios-danos>

- Dery, D. (2000). Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47. <https://doi.org/10.1080/014428700114008>
- Dye, T. (2013). *Understanding public policy*. Pearsons Education.
- Everett, S. (2003). The policy cycle: democratic process or rational paradigm revisited? *Australian Journal of Public Administration*, 62(2), 65-70. <https://doi.org/10.1111/1467-8497.00325>
- Fernández, J. (1999). La expansión de la justicia constitucional en Europa central y oriental. *Ius et Praxis*, 5(2), 321-352.
- Fix-Zamudio, H. (2002). Breves reflexiones sobre la naturaleza, estructura y funciones de los organismos jurisdiccionales especializados en la resolución de procesos constitucionales. En J. Vega y E. Corzo (coords.), *Tribunales y justicia constitucional. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional* (pp. 201-238). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/16159>
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: a multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405-430. <https://doi.org/10.1177/0952076718775791>
- Lara, R. (2015). La reforma de derechos humanos de 2011: hacia el estado constitucional. En M. Carbonell, H. Fix, L. R. González y D. Valadés (coords.). *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria: estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Derechos humanos* (tomo V, vol. 2, pp. 65-78). <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3977-estado-constitucional-derechos-humanos-justicia-y-vida-universitaria-estudios-en-homenaje-a-jorge-carpizo-derechos-humanos-tomo-v-vol-2>
- Miranda, M. (2018). El tribunal constitucional y el rol del juez constitucional. *Lex*, 22, 85-100. <http://revistas.uap.edu.pe/ojs/index.php/LEX/article/view/1650>
- Moloney, K. y Stone, D. (2019). Beyond State: global policy and transnational administration. *International Review of Public Policy*, 1(1), 104-118. <https://doi.org/10.4000/irpp.344>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2020). *¿Qué es el Estado de Derecho?* Fecha de consulta: 17-09-2020. <https://www.un.org/ruleoflaw/es/what-is-the-rule-of-law/>
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO.
- Pelayo, C. y Vázquez, S. (2009). El caso Castañeda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 1(9). <https://doi.org/10.22201/ij.24487872e.2009.9.311>
- Rangel, L. (2011). Sentencias condenatorias al Estado mexicano dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sus implicaciones en el orden jurídico nacional. *IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, 28, 160-186. <https://doi.org/10.35487/rius.v5i28.2011.69>
- Reinicke, W. (1997). Global public policy. *Foreign Affairs*, 76(6), 127-138. <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/global-public-policy>
- Rossi, P., Freeman, H. y Lipsey, M. (2004). *Evaluation a systematic approach*. Sage Publications.
- Silva, M. (2016). El «deber de prevenir» violaciones a los derechos humanos y algunas de sus posibles consecuencias. *Revista de derecho y ciencias penales: Ciencias Sociales y Políticas (Universidad San Sebastián, Chile)*, 22, 545-570.
- Soroos, M. (1990). Global policy studies and peace research. *Journal of Peace Research*, 27(2), 117-125. <https://doi.org/10.1177/0022343390027002002>
- Stone, D. (2008). Global public policy: transnational policy communities and their networks. *Policy Studies Journal*, 36(1), 19-38. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2007.00251.x>
- Stone, D., Maxwell, S. y Keating, M. (2001). *Bridging research and policy. An International Workshop*. UK Department for International Development Radcliffe House, Warwick University. <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/research/researchcentres/csgr/research/keytopic/other/bridging.pdf>
- UNITED STATES SUPREME COURT (1896). *Plessy vs Ferguson*. Cornell Law School. Legal Information Institute. Fecha de consulta: 17-09-2020. <https://www.law.cornell.edu/supremecourt/text/163/537>
- Van Scoit, G. (2019). *El caso de campo algodnero: acercamientos alternativos al dolor social* [Ensayo. Mención especial Décima Edición Concurso «Género y Justicia» 2019]. Fecha de consulta 27-02-2021. [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2019-11/MENCION\\_ESPECIAL\\_869\\_el-caso-de-campo-algodnero-acercamientos-alternativos-al-dolor\\_social.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2019-11/MENCION_ESPECIAL_869_el-caso-de-campo-algodnero-acercamientos-alternativos-al-dolor_social.pdf)
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto «política pública», *Desafíos*, 20, 149-187. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>
- Williams, N. (2004). Brown v. Board of Education fifty years later: what makes for greatness in a legal opinion? *Loyola University Chicago Law Journal*, 36, 177-199. <https://lawecommons.luc.edu/facpubs/248/>



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 06-05-2021  
Aceptado: 13-10-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10940>  
Páginas: 85-100

## ¿Cómo se define un problema público? La redefinición del problema en las políticas de bienestar locales. El caso del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña<sup>1</sup>

*How to define a public problem? The problem redefinition in local welfare public policies. The Social Services Action Plan of the provincial Government of A Corunna*

Manuel Joaquín Pérez Castreje

Nova Works Consulting S. Coop. Galega (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2531-0016>

[manueljoaquin.perez@rai.usc.es](mailto:manueljoaquin.perez@rai.usc.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas (USC) y Máster en Gestión Pública (ESADE-UAB-UPF), desarrolla su carrera en el campo del análisis de políticas públicas, especializándose en las políticas de bienestar a nivel local y autonómico, y colaborando en auditorías y evaluaciones de programas internacionales. En los últimos años ha coordinado la elaboración del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña (2017-2020), así como trabajos de desarrollo de la economía social y de mejora organizativa en entidades locales.

### RESUMEN

El artículo analiza el proceso de redefinición del problema público relacionado con las políticas de bienestar locales llevado a cabo a través del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña, así como los elementos básicos que determinaron la mencionada redefinición y el abanico de medidas que integran el Plan. La complementariedad de la aplicación del marco analítico que ofrecen el análisis de políticas públicas y el neo-institucionalismo permite observar la importancia de los valores del grupo promotor como actor central en el diseño del Plan a la hora de incorporar una visión multinivel, lo cual supone una evolución no incremental en el modelo de política pública de bienestar liderado por la institución provincial en su colaboración con los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes. Además, el artículo incorpora el debate sobre las posibles dificultades y/o desvíos que se pueden presentar debido a la necesaria incorporación de nuevos actores en el proceso de implementación del Plan.

### PALABRAS CLAVE

Bienestar; multinivel; política pública; definición; problema público.

### ABSTRACT

The article deals with the public problem redefinition process related to local welfare public policies carried out through the Social Services Action Plan by the provincial Government of A Corunna, as well as pointing

<sup>1</sup> El Plan de Acción de Servicios Sociales no se habría realizado sin el apoyo y colaboración del personal del Servicio de Acción Social de la Diputación de A Coruña, liderados por Ánxela Franco, Diputada Delegada de Bienestar (2015-2019). Sirvan estas líneas para reconocer y agradecer su colaboración e impulso. El agradecimiento se extiende a los/las evaluadores anónimos y a la editora de la Revista, cuyas sugerencias han mejorado sustancialmente la primera versión del artículo.

out the crucial elements that determinate its redefinition and the wide range of measures included in the Plan. Complementarity between policy analysis and neo-institutionalism analytical frames allow us to observe the values of the advocacy group as the central actor in the Plan's design and its effect when incorporating a multilevel view, which implies a non incremental evolution in the local welfare public policy lead by the provincial Government and implemented in municipalities under 20.000 inhabitants. Moreover, the article embraces the discussion about the difficulties and/or deviations that may arise, due to the inevitable integration of new actors along the implementation process of the Plan.

## KEYWORDS

Welfare; multilevel; public policy; definition; public problem.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. EL MARCO ANALÍTICO. 3. EL ESTUDIO DE CASO. EL PLAN DE ACCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES. 3.1. LA NECESIDAD DEL PLAN DE ACCIÓN Y SUS FUNDAMENTOS. EL NUEVO ROL DE LA DIPUTACIÓN. 3.2. LA METODOLOGÍA DE LA ELABORACIÓN DEL PLAN. LOS VALORES Y LAS CREENCIAS. 3.3. LOS DOCUMENTOS INTEGRANTES DEL PLAN. 3.3.1. El Marco Estratégico. 3.3.2. Los Diagnósticos. Las agendas locales del bienestar. 3.3.3. El Plan de Acción. 3.3.4. Las limitaciones del Plan de Acción. 4. LA EVOLUCIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA. 5. CONCLUSIONES Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Entre los años 2017 y 2020, el Servicio de Acción Social de la Diputación de A Coruña desarrolla un proceso de planificación estratégica en el que se analiza la situación de los departamentos municipales de bienestar de los Ayuntamientos de la provincia y del propio ente provincial, para la definición de las principales líneas de futuro a acometer desde la Diputación.

Los trabajos se llevan a cabo a través de un proceso participativo presencial en el que se integran la práctica totalidad de los equipos técnicos de bienestar de los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes y numerosas entidades sociales. Como consecuencia, la Diputación cuenta con un conjunto de informes en los que se estudia a nivel provincial, comarcal y local la situación de las políticas de bienestar; y en los que se diseña un nuevo marco de actuación. El Plan supone una importante evolución de la política pública desarrollada hasta el momento.

El Plan de Acción no sólo se centra en el trabajo llevado a cabo desde la Diputación en su rol de apoyo a los entes locales, sino que estudia los factores determinantes de las políticas locales de bienestar. El Plan entiende que unas reglas institucionales que mejoren la relación entre las administraciones incidirán positivamente en el rendimiento de la política y, por lo tanto, en la prestación de servicios a la ciudadanía.

El artículo tiene como objetivo recoger, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, la redefinición del problema público presente en el Plan de Acción con respecto al modelo previo de política, y cómo esta variación determina las nuevas medidas de la política pública. En este sentido, a lo largo del texto nos preguntaremos ¿en qué se centraba el anterior modelo de política y cuál era el problema que pretendía resolver? ¿Cómo se gesta el Plan de Acción? ¿Qué actores participan en su elaboración? ¿Cuál es la nueva definición del problema? ¿Cuáles son las principales características de la nueva política? La aplicación del modelo de análisis de políticas públicas de Subirats *et al.* (2008) permite responder a las preguntas planteadas y al objetivo del artículo. En el modelo, la definición del problema se considera el elemento inicial a partir del cual se construyen los instrumentos de intervención diseñados para superar la distancia entre la situación observada y la situación deseada.

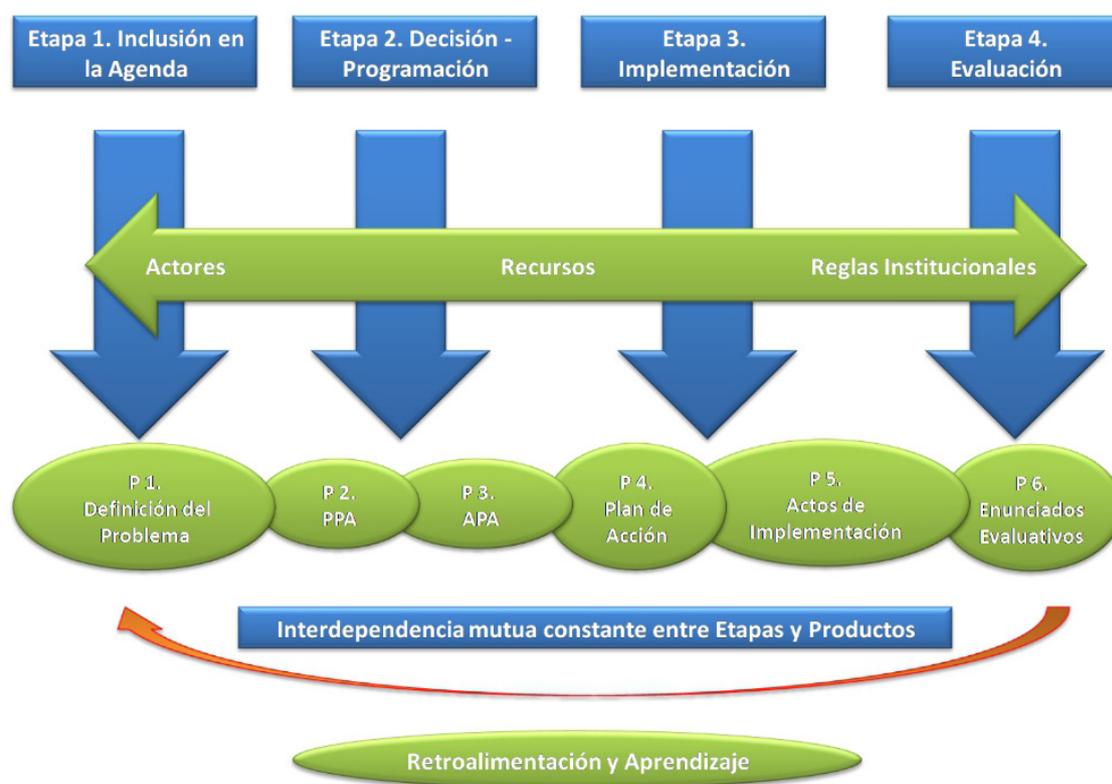
El artículo se inicia aportando una perspectiva sobre el modelo de análisis de políticas públicas y sobre los conceptos a utilizar. En el de estudio caso se analiza la necesidad y oportunidad del Plan de Acción, la metodología utilizada para su elaboración y sus principales hitos y limitaciones para, a continuación, analizar la evolución en la definición del problema público acometida. Finalmente, a modo de conclusiones, se responde a las preguntas realizadas, y se exponen los principales resultados extraídos de la elaboración del Plan para su posible influencia en otras políticas multinivel.

## 2. EL MARCO ANALÍTICO

En el artículo se utiliza el modelo de análisis de políticas públicas de Subirats *et al.* (2008), complementándolo con el neo-institucionalismo de March y Olsen (1997), que aporta amplitud y profundidad explicativa al análisis y a las relaciones de causalidad propias de la política.

El modelo diseñado por Subirats *et al.* (2008) es un marco analítico en fases que representa el ciclo de una política, siguiendo la tradición de numerosos autores (Bardach, 1998; Dye, 1992; Jones, 1970; Laswell, 1951, Laswell, 1971; Meny y Thoenig, 1992; Parsons, 1995). De todos modos, las fases y el ciclo de una política son una elaboración conceptual y una representación simplificada que no siempre se ve representada de modo secuencial en la realidad (Lindblom, 1991; Dye, 1992), por lo que se asumen sus limitantes, ya que la política empírica se considera un flujo de decisiones y procedimientos a los que se intenta dar sentido (Muller, 2002).

FIGURA 1. EL MODELO DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Pérez (2020) a partir de Subirats *et al.* (2008).

El modelo se compone de etapas que, en su interior, contienen productos intermedios entendidos como el resultado de las propias etapas. Así, la etapa 1: inclusión en la agenda contiene el producto intermedio 1: definición del problema público; la etapa 2: decisión y programación tiene como resultados el producto intermedio 2: programa de actuación político-administrativo, y el producto intermedio 3: acuerdo político-administrativo; la etapa 3: implementación se integra por el producto intermedio 4: plan de acción y por el producto intermedio 5: actos de implementación; y finalmente la etapa 4: evaluación tiene como resultado el producto intermedio 6: enunciados evaluativos.

Las etapas y productos intermedios son el resultado de la interacción y el juego de (i) los actores; (ii) las reglas institucionales; y (iii) los recursos que los actores movilizan. La política es el resultado construido de la interacción entre estos elementos, por lo que representa la distribución del poder en la sociedad. Así, el objeto del análisis de las políticas públicas «no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos» (Subirats *et al.*, 2008, p. 37).

El artículo se centra en la redefinición del problema público realizada en el Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña con respecto a la definición previa sobre la que se sustentaba el modelo anterior de la política. Como se puede observar en la Figura 1, la definición del problema es el elemento a partir del cual se construye la política, siempre teniendo en cuenta el dinamismo y la vinculación entre Etapas y productos intermedios.

En relación al problema público, Cobb y Elder (1984, p. 80), siguiendo a Wildawsky (1979) afirman que «los problemas son elaboración de los hombres. Siempre existen concepciones múltiples. No hay problemas definidos de modo único». En este sentido, la definición del problema público, para Stone (1989, p. 299), es la manipulación de las imágenes de las condiciones de la realidad por los actores que interactúan y compiten, de modo que estas condiciones reales se definen como problemas a través del retrato estratégico de las historias causales.

La definición del problema es parte de la política y su elaboración (o reelaboración) determina desde la presencia de actores involucrados en ella hasta las intervenciones posteriores. Esta construcción «... se vincula con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados...» (Subirats *et al.*, 2008, p. 128), de modo que son estos elementos internos los que influyen en el posicionamiento de los actores en relación a unos hechos y, por lo tanto, en la interpretación de los hechos como una situación a resolver.

En este sentido, los sistemas de creencias de los actores cuentan con un rol central en la interpretación de la situación como un problema y, posteriormente, en el diseño e implementación de programas. Así, estas creencias, de especial relevancia en las coaliciones promotoras o de causa (Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007), representan valores, relaciones causales, teorías implícitas relacionadas con las maneras de alcanzar los objetivos, o percepciones sobre los instrumentos a utilizar para alcanzar los mencionados objetivos.

Como se puede comprobar, las ideas (Lakoff, 2007) y los valores de los actores tienen un rol fundamental en la definición de un problema. Este enfoque enlaza con la potencialidad del neoinstitucionalismo que afirma que los valores, creencias y preferencias de los actores son aspectos endógenos a las instituciones, entendidas como «... un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones» (Peters, 2003, p. 50). Así, «... las instituciones políticas definen el marco en el que tiene lugar la política» (March y Olsen, 1997, p. 65).

El neoinstitucionalismo permite analizar el comportamiento y la actividad de las instituciones desde la generación de rutinas que proveen filtros de interpretación y que proporcionan estabilidad al restringir la incertidumbre (Hall y Taylor, 1996; March y Olsen, 1997). La estabilidad del entorno institucional refuerza (y es reforzada) a través de una cultura que proporciona visiones, identidad y mitos comunes (March y Olsen, 1997, p. 105) que, a su vez, determinan la percepción de los individuos y su modo de actuar.

El comportamiento institucional y de los actores e individuos que se integran en la institución se explican atendiendo a las reglas institucionales. Para Ostrom (2013, p. 54-55) las reglas institucionales son: «Un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican qué acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten». Estas son desarrolladas y aplicadas por un conjunto de actores para organizar actividades repetitivas que producen resultados que, en la medida de lo posible, son previsible. Por su parte, Subirats *et al.* (2008, p. 98) definen las reglas institucionales como «estructuras y reglas formales explícitas y generalmente formalizadas jurídicamente, y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad».

Las normas, valores y rutinas presentes en una institución generan el modelo de toma de decisiones conocido como *lógica de lo apropiado* (March y Olsen, 1997). En este modelo los actores e individuos que interactúan en la institución no deciden con el objetivo de maximizar preferencias, sino para ser congruentes con sus roles y responsabilidades que, a su vez, están definidos en las normas y tradiciones.

La estabilidad del comportamiento institucional genera un contexto histórico de elevada influencia en la definición de políticas públicas denominado *path dependence* o *senda de dependencia* (Gallego *et al.*, 2003; North, 1990; Peters, 2003). La senda de dependencia crea inercia de actuación, limita alternativas y refuerza la estabilidad de la institución.

Frente a esta estabilidad, la evolución y el cambio institucional son complejos (Ayala, 1999; Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). De todos modos, frente a la tendencia conservadora de los procesos institucionales (March y Olsen, 1997, p. 120), aparecen posibilidades de cambio a través del *path departure*, entendido como la adaptación de las instituciones mediante la redirección de los principios a seguir (Adelantado, 2011;

Ebbinghaus, 2005); o la *sedimentación*, en donde se generan capas sucesivas con nuevas reglas y normas que solventan disfunciones, lo que supone la evolución de la institución al tiempo que se asienta el modelo previo, pasando de la dependencia del pasado al concepto de *rumbo* (Peters, 2003, siguiendo a Tolbert y Zucker, 1996).

El marco teórico expuesto es utilizado para analizar la redefinición del problema público llevada a cabo en el Plan de Acción de Servicios Sociales, estudiando los factores que inciden en su redefinición y los efectos posteriores sobre la política.

### 3. EL ESTUDIO DE CASO. EL PLAN DE ACCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

#### 3.1. La necesidad del Plan y sus fundamentos. El nuevo rol de la Diputación

El Plan de Acción se enmarca en el cambio del sistema de financiación que la Diputación de A Coruña pone a disposición de los Ayuntamientos. El nuevo sistema se implanta en el año 2017 y, en relación a las políticas de bienestar, supone la eliminación y modificación de diferentes convocatorias anuales de apoyo financiero.

A partir del año 2017 entra en vigor el Plan de Obras y Servicios (en adelante POS+) como principal sistema con el que la Diputación de A Coruña colabora en la financiación de los Ayuntamientos. El POS+ se basa en una distribución financiera establecida en relación a diferentes variables<sup>2</sup>, supone la desaparición de las convocatorias anuales de las líneas de apoyo financiero en varios ámbitos<sup>3</sup>, incluido en materia de bienestar<sup>4</sup>, y el fortalecimiento del FOPPSS (Programa de Financiación de los Servicios Sociales Comunitarios Municipales)<sup>5</sup> como principal línea de financiación de los departamentos municipales de bienestar. El FOPPSS aporta anualmente fondos para la cobertura del personal técnico de apoyo, personal administrativo y horas del Servicio de Ayuda en el Hogar (en adelante SAF).

En este contexto, el Servicio de Acción Social de la Diputación detecta la necesidad de contar con un instrumento de planificación que identifique los recursos, prioridades y futuras líneas de acción de las políticas de bienestar. Esta necesidad se cubre mediante el Plan de Acción, desarrollado entre los años 2018 y 2020.

Así, una coalición interna que actúa a modo de *policy entrepreneur* o emprendedor de políticas (Kingdon, 1984) se erige como *promotora* (Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007) del Plan de Acción. Esta coalición se compone, desde la parte política, por la Diputada Delegada de Bienestar en la legislatura 2015-2019<sup>6</sup> y, por la parte técnica, por el personal técnico de la sección. La coalición revisa la política de bienestar aprovechando la *ventana de oportunidad* (Aguilar, 2000; Kingdon, 1984) abierta por la conformación del gobierno por el Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE y el Bloque Nacionalista Galego que implanta el POS+.

<sup>2</sup> Véase Base 4.<sup>a</sup> de las Bases reguladoras del Plan Provincial de Cooperación ás obras e servizos de competencia municipal «POS+ 2017». BOP núm. 226 de martes 29 de noviembre de 2016. Disponible en [https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2016/11/29/2016\\_0000009792.pdf](https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2016/11/29/2016_0000009792.pdf). Consultado en enero del 2021.

<sup>3</sup> En el POS+ del año 2017 se integran 11 líneas de financiación (2 de cultura, 2 de deportes, 2 de promoción económica, 2 de turismo, y 3 de igualdad y servicios sociales). Véase Base 4.<sup>a</sup> de las Bases del POS+ 2017. BOP núm. 226 de martes 29 de noviembre de 2016. Disponible en [https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2016/11/29/2016\\_0000009792.pdf](https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2016/11/29/2016_0000009792.pdf). Consultado en enero de 2021.

<sup>4</sup> En 2016 las políticas de bienestar locales eran financiadas a través de 3 líneas: el FOAXCA (programa de mantenimiento de servicios sociales municipales), con 1.363.004,62€; (II) el FO63A (programa de envejecimiento activo), con 261.000€; y (III) el FOPPSS (programa de equipos y horas de SAF libre concurrencia en Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes) con 4.020.149,78€. La financiación total asciende a 5.644.150,40€.

<sup>5</sup> El presupuesto del FOPPSS pasa de 4.037.275,46€ en 2017 a 8 millones de euros en 2021. Véanse BOP núm. 39 de viernes 24 de febrero de 2017, en [https://bop.dacoruna.gal/bopportal/publicado/2017/02/24/2017\\_0000001474.pdf](https://bop.dacoruna.gal/bopportal/publicado/2017/02/24/2017_0000001474.pdf) y BOP núm. 215 de miércoles 16 de diciembre de 2020, en [https://bop.dacoruna.gal/bopportal/publicado/2020/12/16/2020\\_0000009507.pdf](https://bop.dacoruna.gal/bopportal/publicado/2020/12/16/2020_0000009507.pdf). Además, como consecuencia de la COVID-19, la Diputación asigna una partida específica en el POS+ para servicios sociales de 4 millones de euros en 2020 y 14 millones en 2021. Véanse para el 2020 la certificación de aprobación plenaria del 26 de junio del 2020 ([https://www.dacoruna.gal/files/5715/9679/0404/CERT\\_ASINADA\\_APROBACION\\_POSAD\\_I\\_2020.pdf](https://www.dacoruna.gal/files/5715/9679/0404/CERT_ASINADA_APROBACION_POSAD_I_2020.pdf)) y para el 2021, BOP núm. 205 de martes 1 de diciembre de 2020 ([https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2020/12/01/2020\\_0000008894.pdf](https://bop.dicoruna.es/bopportal/publicado/2020/12/01/2020_0000008894.pdf)) Consultados entre febrero y mayo del 2021.

<sup>6</sup> En la legislatura 2015-2019 Ánxela Franco Pouso (BNG) es la Deputada Delegada de Igualdade e Benestar. Concelleira en Porto do Son (2003-2019) y Teniente Alcalde (2009-2011). Ver entrevista de Nós Diario titulada "O BNG veu á Deputación para cambiala", de 15 de febrero del 2018. Disponible en <https://www.nosdiario.gal/articulo/politica/bng-veu-deputacion-cambiala/20180214164111066026.html>. Consultada en febrero del 2021.

El Plan de Acción, en su concepción y desarrollo por un equipo específico, supone un avance con respecto a la senda de dependencia y a la sedimentación (Peters, 2003 siguiendo a Tolbert y Zucker, 1996) de las reglas institucionales (Ostrom, 2013) de las políticas de bienestar locales lideradas desde la Diputación. Estas reglas tenían su herramienta más destacada en las convocatorias de líneas de apoyo financiero anuales, sin venir acompañadas de planificaciones o evaluaciones que superaran el seguimiento y control administrativo del ciclo de la subvención. Esta situación crea unas rutinas, unos valores y una lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1997) en los que se enmarcan los actores de la política desde una perspectiva multinivel.

Además, la senda de dependencia provoca una limitación de los recursos humanos del departamento de bienestar de la Diputación y su focalización en el ciclo de la subvención que, a su vez, redundaba en la escasez de los espacios de interacción con los equipos técnicos municipales. Este contexto dificulta la creación de un modelo sustantivo común de la política y limita la generación de confianza, aspecto clave para el trabajo en red (Metcalf, 1993; Brugué *et al.*, 2014).

El Plan de Acción se entiende como una oportunidad para revisar la política de bienestar, aplicando el concepto de *path departure* (Adelantado, 2011 siguiendo a Ebbinghaus, 2005) al modelo previo.

Dentro de esta revisión, el Plan de Acción asume una concepción de las políticas de bienestar basada en la interdependencia multinivel y la complejidad en un marco de gobernanza. El bienestar se enmarca dentro de las políticas de servicios a las personas considerándose como de «máxima confluencia multinivel» (Gomà y Subirats, 1998). En ellas, el rendimiento final para la ciudadanía depende del establecimiento de relaciones eficaces entre las administraciones competentes.

Este enfoque es diferente al modelo previo que, centrado en la utilización de las convocatorias de subvenciones como medio de relación entre las administraciones, genera una actuación basada en la distancia entre el ente financiador y el ente prestador de servicios.

El nuevo marco conceptual es coherente con la Ley 13/2008 de Servicios Sociales de Galicia, que en su Art. 6 establece las competencias de asistencia técnica, económica y jurídica a los Ayuntamientos como propias de las Diputaciones. Además, en el Art. 31 del Decreto 99/2012 se establece el apoyo prioritario de las Diputaciones en el financiamiento del SAF básico de los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes y en la contratación de personal técnico de los servicios sociales comunitarios.

La normativa recoge la colaboración entre las Diputaciones y los Ayuntamientos en relación a los servicios sociales comunitarios básicos y específicos, que son competencia municipal según el Título VIII de la Ley 13/2008 de Servicios Sociales de Galicia.

Los servicios sociales comunitarios básicos (Art. 9-11 de la Ley 13/2008) constituyen el acceso de la población al sistema de servicios sociales y el primer nivel de intervención. Sus funciones se centran en el diagnóstico social, la elaboración de planes de intervención con la comunidad, la identificación de grupos vulnerables, la gestión del SAF, o la información, orientación y asesoramiento entre otras.

Los servicios sociales comunitarios específicos (Art. 13 de la Ley 13/2008) se centran en desarrollar y gestionar programas y centros para colectivos singulares, destacando programas de prevención de la exclusión, la atención a colectivos con déficit de autonomía o la gestión de equipamientos comunitarios, por ejemplo.

El Plan considera que Diputación cuenta con competencias y recursos para superar su rol tradicional de financiador, asumiendo nuevas funciones técnicas y relacionales como nudo central de la red de actores locales de las políticas de bienestar. Este rol se complementa con la necesidad de mejorar y estabilizar la colaboración financiera con los Ayuntamientos.

### 3.2. La metodología de la elaboración del Plan. Los valores y las creencias

Los equipos técnicos de la Diputación y del Plan diseñan una metodología para la elaboración del Plan de Acción basada en la participación como medio fundamental para la recogida e interpretación de la información.

Es necesario aludir a los valores e ideas de los actores (March y Olsen, 1997; Muller, 2002) que componen la coalición promotora del Plan y en su *sistema de creencias* (Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007) que conforman la imagen de la realidad sobre la que intervenir. Según indica Muller (2002, p. 73), «es una relación a esta imagen cognitiva que los actores organizan su percepción del sistema, van a confrontar sus soluciones y van a definir sus propuestas de acción: llama-

remos a ese conjunto de imágenes el referencial de una política». Dentro de este referencial se encuentra el elemento multinivel como parte fundamental de todas las fases de la política, lo que lleva a la definición de la metodología participativa para la elaboración del Plan.

A continuación se muestra tabla resumen con los principales datos y herramientas utilizadas en el proceso participativo llevado a cabo.

**TABLA 1. RESUMEN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DEL PLAN**

Técnica de participación	Fechas	Número	Alcance	Tipo de participantes	Total participantes
Entrevistas semi-estructuradas	Febrero / Mayo 2018	23	General	Especialistas en políticas de bienestar (Universidades, personas de referencia, directivos Diputación...)	23
Mesas de trabajo	Marzo / Abril 2018	5	General	Colegios Profesionales, Xunta de Galicia, FEGAMP	16
Mesas de Trabajo	Septiembre / Noviembre 2018	18	Comarcal	Personal de bienestar municipal, equipos entidades sociales	170 (116 representantes de entidades municipales y 54 representantes de entidades sociales)
Entrevistas semi-estructuradas	Marzo / Diciembre 2019	86	Local	Personal de bienestar municipal	192
Mesas de Trabajo	Noviembre 2020	12	Comarcal	Departamentos de bienestar municipales	38

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Plan de Acción de Servicios Sociales, Diputación de A Coruña.

En la elaboración del Plan fueron aplicadas técnicas de participación de carácter grupal e individual, convocando a un total de 439 participantes con diferentes objetivos y enfoques en su colaboración.

Este modelo de participación posibilita la interpretación de las políticas de bienestar desde una múltiple perspectiva territorial. Así, las entrevistas realizadas a personas especialistas (investigadoras universitarias, personal directivo de departamentos o equipamientos, por ejemplo) ofrecen un alcance general y permiten observar las principales dinámicas de la política y su respuesta a las situaciones socioeconómicas y demográficas del territorio.

Por su parte, las mesas de trabajo aportan una doble perspectiva. Con un alcance general se encuentran las mesas en las que participan los Colegios Profesionales de Trabajo Social, Psicología y Educación Social; la directiva de la Federación Gallega de Municipios y Provincias; y el equipo técnico de la Subdirección General de Servicios Sociales de la Consellería de Política Social. Estas mesas ofrecen información sobre la situación de las profesionales del bienestar o las relaciones entre las administraciones.

Con un alcance territorial comarcal se encuentran las 18 mesas de trabajo comarcales a las que asisten los equipos técnicos municipales y las entidades sociales financiadas por la Diputación. Su objetivo es analizar en conjunto los principales indicadores sociodemográficos del territorio, las problemáticas del trabajo cotidiano y las relaciones con la Diputación.

Las entrevistas realizadas a los equipos técnicos de 86 municipios son de naturaleza local. Las entrevistas son diseñadas como espacios de participación para analizar: (I) los recursos humanos y económicos con los que cuenta el Ayuntamiento; (II) los equipamientos de bienestar (escuelas infantiles y centros de día para personas mayores, principalmente); y (III) los programas de bienestar más destacados. Se profundiza en la realidad de los equipos, en sus problemáticas diarias y, sobre todo, en las necesidades sociales explícitas o latentes a las que no se responde.

Finalmente, se convoca una nueva ronda de mesas de trabajo comarcales a las que asisten diferentes representantes municipales para presentar las principales líneas del Plan y recoger nuevas aportaciones.

Este proceso permite observar las diferencias en los programas, enfoques metodológicos y recursos humanos y económicos a nivel local. Estas diferencias se deben a la presencia y heterogeneidad de las

agendas locales de bienestar, que vienen determinadas por las capacidades de los actores que interactúan en la política. Son especialmente influyentes las tensiones detectadas entre los equipos municipales de bienestar, los departamentos jurídico-económicos, y los Gobiernos Locales. Estas tensiones inciden en el rendimiento institucional de la política (Subirats y Gallego, 2002, p. 18) desde la óptica local y desde la óptica de la Diputación, retomando la complejidad de la acción conjunta de Pressman y Wildawsky (1973).

Por último, se resalta que la metodología participativa contribuye al diseño del producto intermedio 3: acuerdo político-administrativo (APA) del modelo de análisis. El APA es el «conjunto estructurado de actores públicos y paraestatales que está a cargo de la implementación de la política y que, por lo tanto, relacionan finalmente los postulados de la política y su aplicación concreta en un lugar determinado» (Subirats *et al.*, 2008, p. 170).

El Plan crea un APA conformado por el equipo técnico de la Diputación y por los equipos técnicos de bienestar municipales, recogiendo la capilaridad territorial del proceso participativo, básico en la redefinición del problema y en el diseño posterior de las nuevas medidas de la política.

### 3.3. Los documentos integrantes del Plan

El Plan de Acción de Servicios Sociales se compone de: (I) dieciocho diagnósticos comarcales sobre la situación de las políticas de bienestar a nivel comarcal y el estado de los departamentos municipales de bienestar; (II) un diagnóstico provincial sobre la situación de las políticas de bienestar a nivel provincial y los servicios de la Diputación; (III) un Marco Estratégico para la interpretación de la situación actual y las principales líneas de desarrollo de la política; y (IV) un Plan de Acción con las principales recomendaciones y medidas.

El conjunto se completa con una Galería de Experiencias Comparadas en donde se muestran programas de interés liderados por Ayuntamientos de menor población, y con un Buscador de Equipamientos de Bienestar con información sobre los centros operativos en la provincia.

Los documentos muestran, en términos locales y comarcales, los principales indicadores socioeconómicos y demográficos, así como la situación de los servicios de bienestar municipales y sus principales programas. A nivel provincial se analiza la actividad de la Diputación que, por un lado, cuenta con servicios de bienestar propios (el programa de Teleasistencia y la gestión de varios equipamientos) y, por otro lado, establece una relación con los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes basada en la financiación de equipos administrativos y técnicos, y de horas de SAF de libre concurrencia.

Una vez analizada la realidad social y departamental, se establecen conclusiones y recomendaciones a diferentes niveles territoriales atendiendo al Marco Estratégico elaborado. Además, de modo coherente con estas recomendaciones, en el documento de Plan de Acción se recogen las medidas específicas diseñadas para el Departamento de Servicios Sociales de la Diputación.

#### 3.3.1. El Marco Estratégico

El Marco Estratégico se considera central en el conjunto de los documentos del Plan de Acción, ya que su objetivo es la:

... fijación de un marco conceptual para la interpretación de la situación de partida de nuestra sociedad y del modelo de política de bienestar que se implementa desde los Ayuntamientos y desde la Diputación para, a partir de su análisis, establecer un nuevo modelo de política<sup>7</sup>. (Diputación de A Coruña, 2020a, p. 10).

El Marco Estratégico,

... expone los elementos centrales que deberían guiar la refocalización de las políticas de bienestar, define (...) la realidad de la prestación de servicios de bienestar, traza las principales características de la propuesta del nuevo modelo de política multinivel a liderar desde el Área de Bienestar de la Diputación y (...) diseña las líneas básicas de este nuevo modelo<sup>8</sup>. (Diputación de A Coruña, 2020a, p. 11).

<sup>7</sup> Original en gallego, traducción del autor.

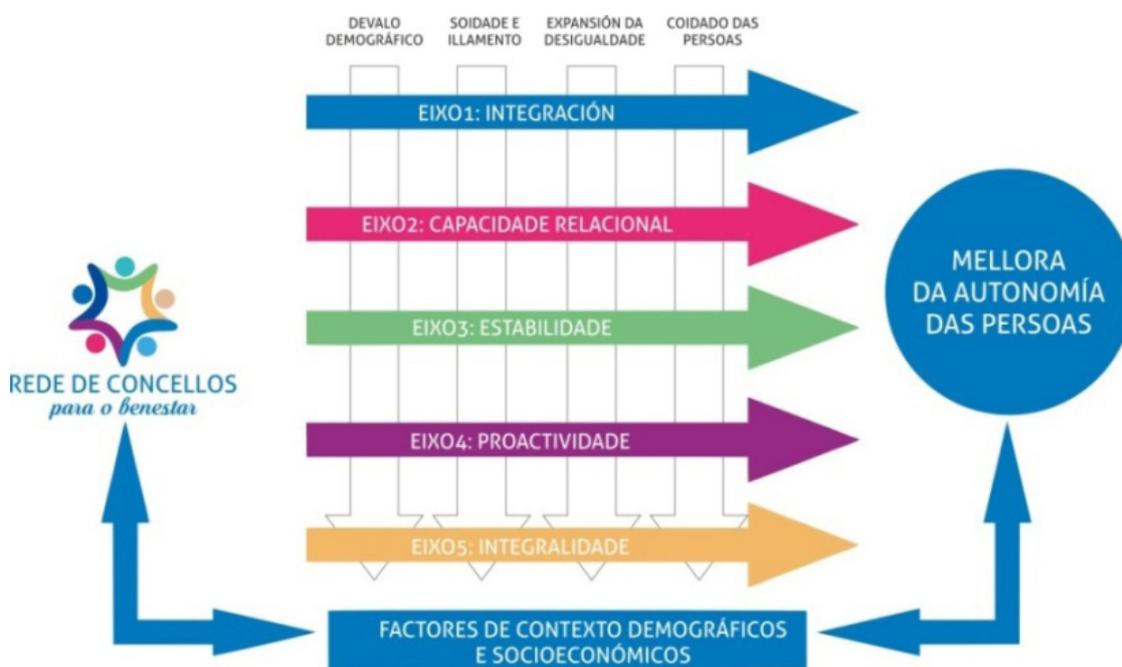
<sup>8</sup> Original en gallego, traducción del autor.

El Marco sienta los valores que guían la nueva política que son los de compromiso, solidaridad, integración, participación, proximidad, liderazgo público, inteligencia y diversidad (Diputación de A Coruña, 2020a, pp. 53-55). Además, se exponen las bases conceptuales sobre las que se asienta el nuevo modelo (Adelantado *et al.*, 2000; Brugué, 2017; Brugué y Gomà, 1998; Del Pino y Rubio Lara, 2016).

En el documento se estudia el contexto demográfico y socioeconómico sobre el que actúan las políticas de bienestar, que se caracteriza por: (I) el retroceso demográfico general; (II) el surgimiento de la soledad como fenómeno social; (III) la expansión de la desigualdad y vulnerabilidad social; y (IV) la familiarización de los cuidados. (Diputación de A Coruña, 2020a, pp. 20-37).

Como respuesta a estos factores, en el Marco estratégico se define un nuevo modelo de política cuyo resumen se observa en la siguiente imagen.

**FIGURA 2. RESUMEN DEL MARCO ESTRATÉGICO DEL PLAN DE ACCIÓN DE SERVICIOS SOCIALES**



Fuente: Diputación de A Coruña, 2020a, p. 78.

La nueva política tiene el objetivo de mejorar de la autonomía de las personas a través de la intervención en los factores del contexto. Esta intervención se lleva a cabo desde la Red de Concellos para o Benestar, conformada por los Ayuntamientos menores de 20.000 habitantes de la provincia, por el Área de Bienestar de la Diputación y por las entidades del Tercer Sector de Acción Social.

El nuevo modelo de política es (I) integrado, (II) relacional, (III) estable, (IV) proactivo, e (V) integral; y sus líneas generales se avanzan en el Marco Estratégico (Diputación de A Coruña, 2020a, pp. 64-77), pero su desarrollo y las medidas específicas se detallan en el documento de Plan de Acción (Diputación de A Coruña, 2020c).

El Marco Estratégico revisa las reglas institucionales del modelo anterior de política, redefiniendo el problema público (producto intermedio 1 del modelo de análisis), el programa de actuación político-administrativo (producto intermedio 2), y el acuerdo político-administrativo (producto intermedio 3). Además, el Marco sienta las bases para la implementación (etapa 3) y evaluación (etapa 4) de la política.

### 3.3.2. Los Diagnósticos. Las agendas locales del bienestar

En los documentos que integran el Plan destaca la presencia de dieciocho Diagnósticos Comarcales y un Diagnóstico Provincial, que muestran las variables demográficas y socioeconómicas que marcan las políticas de bienestar.

En los diagnósticos se analiza la dotación de equipamientos en el territorio y la actividad de los Ayuntamientos y de la Diputación, incluyendo aspectos como los recursos humanos o los presupuestos. Además de la recopilación de datos, los diagnósticos recogen las valoraciones realizadas por los equipos técnicos sobre la actividad de los departamentos y las necesidades sociales que en la actualidad no se ven atendidas (o sobre las que se podría mejorar su atención).

Una de las partes destacadas es la relacionada con los equipamientos de bienestar y, concretamente, con la evolución de las plazas de los centros de bienestar para las personas mayores (residenciales y no residenciales o centros de día), actualizando la metodología del *Mapa galego de equipamentos e servizos sociais* de la Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar de la Xunta de Galicia (2008)<sup>9</sup>. Este análisis cuantifica el (I) número de plazas actual y el número objetivo de los equipamientos en función de la ratio de referencia<sup>10</sup>; (II) el porcentaje actual de cobertura de los equipamientos; y (III) las plazas que serían necesarias para alcanzar los objetivos establecidos. Es decir, se cuantifica la *infradotación* referida en múltiples ocasiones por los equipos técnicos en la elaboración del Plan.

En relación a los centros de día para la atención a las personas mayores (considerados de elevado impacto en relación a la prevención, a los cuidados, a la conciliación y al empleo de proximidad), se obtiene un déficit 2.156 plazas en la provincia, destacando la ausencia de este servicio en comarcas como Fisterra, por ejemplo (Diputación de A Coruña, 2020b, p. 114).

En los diagnósticos también son analizados los presupuestos municipales inicialmente aprobados para el año 2018 y el programa de servicios sociales y promoción social representado por la política de gasto 23<sup>11</sup> de la estructura presupuestaria. La inversión municipal por habitante se considera heterogénea, oscilando entre el 33% de peso de la política de gasto 23 sobre el total del presupuesto del Ayuntamiento de Boimorto (con más de 433€/habitante), y cifras inferiores al 5% en Ayuntamientos como Val do Dubra (con 24€/habitante) o Fisterra (37€/habitante). El promedio del peso asciende al 13%, en tanto que la inversión ronda los 120€/habitante, detectando problemas en la confiabilidad del dato que incrementan la complejidad de la interpretación.

Finalmente, los equipos municipales de bienestar reconocen las carencias y limitaciones provocadas por el uso de la vía incentivadora por parte de la Diputación como principal herramienta de relación con los Ayuntamientos. Esta percepción se basa en su inestabilidad derivada de la temporalidad anual y en su exclusividad, ya que se considera limitado y parcial el apoyo metodológico recibido de la Diputación.

En el primero de los aspectos, es destacable la relación existente entre la temporalidad de la financiación y las dificultades jurídicas a la hora de contratar personal (tanto técnico como de apoyo administrativo) a nivel municipal, lo que provoca disfunciones y discontinuidades en la política pública. De todos modos, la presencia de estas dificultades es heterogénea, lo cual supone la existencia de márgenes en la interpretación de la normativa por parte de actores jurídicos locales con rol de *gatekeepers* o *habilitadores* (Dente y Subirats, 2014; Font, 1999) que varían el rendimiento de la política.

Con respecto al segundo elemento, la utilización intensiva de las convocatorias anuales de financiación provoca la focalización de la actividad del departamento provincial de bienestar en la gestión administrativa del ciclo de la subvención. Este hecho, y la senda de dependencia que genera, limitan la detección y respuesta a las necesidades técnicas y metodológicas de los equipos locales.

Los diagnósticos ratifican que la amplitud y profundidad del proceso participativo son elementos cruciales en la redefinición del problema público, ampliando su perímetro e identificando nuevos campos sobre los que intervenir.

<sup>9</sup> El Mapa gallego de servicios sociales es el instrumento de planificación que define las áreas sociales de y los criterios de dotación de centros y servicios sociales (Art.44.2 de la Ley 13/2008 de servicios sociales de Galicia).

<sup>10</sup> En el Mapa se analizan los índices de cobertura para las plazas no residenciales y residenciales para la atención a mayores de 65 años, tomando el 5% para las residenciales y el 2% para las no residenciales. Esta metodología se actualiza y comarcaliza en Diputación da Coruña (2020b, pp. 113-114).

<sup>11</sup> El Anexo I de la Orden EHA/3565/2008 define la política de gasto 23: Servicios sociales y promoción social: «Se imputarán a esta política de gasto los llevados a cabo por la entidad local para la promoción de la igualdad de género, promoción y reinserción social de marginados, así como para la gestión de los servicios sociales; prestación de servicios a personas dependientes y de asistencia social, residencias de ancianos y otros de naturaleza análoga. También se incluirán las transferencias finalistas a entidades y familias que colaboren en la consecución de estos fines. Se incluirán los gastos correspondientes a la Administración General, que corresponderán a las actividades dirigidas a la planificación, coordinación, control, organización, gestión administrativa y desarrollo de funciones de apoyo de los distintos centros directivos que integran la política de gasto».

### 3.3.3. El Plan de Acción

El documento de Plan de Acción (Diputación de A Coruña, 2020c) recoge las líneas de actuación y medidas que representan el nuevo modelo de política de bienestar. Contiene cuarenta y siete actuaciones estructuradas en cinco ejes estratégicos a implementar en seis anualidades. Además, incluye una primera definición de un sistema de seguimiento, control y evaluación de la implementación del Plan en el que se integran los equipos locales de bienestar.

El Plan de Acción contempla actuaciones a implementar desde la Diputación, sentando las bases institucionales para el nuevo modelo de colaboración con los municipios y, a partir de ahí, avanzar en el diseño e implementación de medidas sustantivas.

Las actuaciones incluyen medidas como (I) el fortalecimiento del departamento de bienestar mediante la creación de un Área propia, incrementando sus recursos a nivel central y territorial; (II) la conformación de un Centro de Recursos para el apoyo técnico a los equipos municipales; (III) el establecimiento de relaciones estables entre Diputación, Ayuntamientos y los actores sociales del territorio; (IV) la conformación de un nuevo modelo de financiación de los departamentos municipales y de las entidades sociales; o (V) la mejora de programas propios de la Diputación, por ejemplo (Diputación de A Coruña, 2020c).

El Plan de Acción establece las medidas para superar la centralidad de la vía incentivadora, avanzando en la prestación de servicios técnicos, metodológicos y jurídicos por parte de la Diputación.

### 3.3.4. Las limitaciones del Plan de Acción

El estudio del Plan de Acción permite observar la complejidad<sup>12</sup> de una política y la dificultad de su ajuste a los modelos analíticos. Así, el contenido del Plan presenta matices con respecto al contenido del producto intermedio 2: programa de actuación político-administrativo (PPA) del modelo de análisis de referencia.

El PPA, según Subirats *et al.* (2008, pp. 151-152), «incorpora el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, los gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarias para la aplicación de una política pública». A nivel formal, el PPA incorpora elementos como decretos, actos administrativos, reglamentos o directrices emitidas por las administraciones competentes. A nivel material integra elementos como los objetivos normativos de la solución prevista, la definición de los grupos objetivo o los sistemas de organización administrativa.

Los documentos que integran el Plan de Acción de Servicios Sociales responden a una visión parcial del PPA, centrándose en los elementos materiales de la política en detrimento de los elementos formales y jurídicos. Así, a pesar de que se apuntan los elementos clave de la política, no se cierran las herramientas reglamentarias necesarias para su desarrollo, por lo que se está ante un PPA parcial o incompleto que deberá ser objeto de desarrollo a lo largo de la implementación del Plan.

Además, si bien en el modelo de análisis el PPA debe integrar los elementos evaluativos de la política pública, en el Plan de Acción estos se apuntan de modo inicial sin profundizar en su desarrollo. A pesar de todo, se fijan sus bases participativas y territorializadas, con lo que esto supone en el proceso de retroalimentación de la política (Diputación de A Coruña, 2020c, pp. 51-54).

## 4. LA EVOLUCIÓN DE LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO Y SUS EFECTOS EN LA POLÍTICA

El Plan de Acción cuenta con una coalición promotora constituida por el equipo de la Diputada Delegada de Igualdade e Benestar en la legislatura 2015-2019 y los equipos técnicos de bienestar de la Diputación y del Plan. Estos actores lideran la redefinición del problema al que debe responder el nuevo modelo de la política.

La coalición promotora integra la complejidad de la política y el elemento multinivel en su conjunto de imágenes o creencias (Muller, 2002; Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007), lo que da entrada a los equipos técnicos de bienestar municipales como actores y, por lo tanto, varía el enfoque en la definición del problema. Esta integración supone la ampliación del perímetro del problema público, superando la definición previa centrada únicamente en la infradotación financiera local a la que da respuesta la Diputación mediante las convocatorias anuales de subvenciones.

<sup>12</sup> Dunn (1994) se refiere los conceptos «tangled» y «disjointed».

A lo largo del Plan de Acción se establece una caracterización de la anterior política pública marcada por: (I) la fragmentación; por (II) la atomización y la dificultad para la creación de redes de actores locales; por (III) la discontinuidad, el corto plazo y la intensidad de las tareas de gestión administrativa; por (IV) la reactividad; por (V) las limitaciones en los equipos; y finalmente (VI) por la debilidad institucional del Área de Bienestar de la Diputación (Diputación de A Coruña, 2020a).

La fragmentación como característica de la política, observada desde una perspectiva supralocal, supone la existencia de diferencias en el abanico e intensidad de los servicios de bienestar locales que no responden a los contextos sociales. Esta situación genera una inequidad final para la ciudadanía que no es paliada a través de la colaboración con las entidades sociales locales, ya que el trabajo conjunto es escaso. Las políticas de bienestar locales se caracterizan por ser atomizadas y, en términos generales, no generar sinergias.

Además, la combinación entre la limitación de los recursos locales y el modelo de financiación anual genera dependencia municipal, ya que el modelo de la subvención anual, según Gallego *et al.* (2003, p. 167):

... se está convirtiendo en un instrumento a través del cual los poderes públicos transforman los derechos de los ciudadanos en una simple oferta contingente y discrecional, ya que las administraciones públicas pueden establecer y modificar los criterios y requisitos o incluso suprimir las subvenciones, sin que asistan a los beneficiarios posibles derechos adquiridos.

Esta situación, sumada al incremento de las tareas de carácter administrativo a asumir por los departamentos municipales, conlleva la presencia de rupturas en los programas a causa de la limitación (en número, en estabilidad y en perfiles profesionales) de los equipos, existiendo una tendencia a la reactividad como premisa de actuación frente a las necesidades sociales. La reactividad genera una senda de dependencia asentada en las rutinas de los equipos municipales, que deriva en la hiperfocalización en los programas activos (sobre todo SAF) y obvia la emergencia e inclusión en la agenda de nuevas necesidades sociales (Diputación de A Coruña, 2020a, p. 45).

Por otra parte, la senda de dependencia presente en el departamento provincial de bienestar determina su organización interna e influye en las características del modelo de política. La hiperfocalización en el seguimiento administrativo del ciclo de las subvenciones supone la concentración de la atención organizacional (March y Olsen, 1997), y limita las capacidades técnicas para la definición de modelos sustantivos de políticas de bienestar; generando nuevas necesidades administrativas que profundizan en el modelo vigente (Diputación de A Coruña, 2020a, pp. 50-52).

Frente a esta situación, el Plan de Acción redefine el problema público atendiendo a la ausencia de un modelo estable de política de bienestar local que responda a las necesidades técnicas y económicas municipales. Así, la Diputación, en el marco de sus competencias, puede prestar apoyo a los Ayuntamientos a través de un nuevo modelo de política de bienestar local.

El Plan de Acción propone avanzar en un modelo de política (I) integrado; (II) relacional; (III) estable; (IV) proactivo; e (V) integral. En el modelo, el departamento de bienestar de la Diputación es el nudo central de la Red (Diputación de A Coruña, 2020a, pp. 53-67).

Este modelo incluye un PPA (producto intermedio 2) que propone: (I) la redefinición del departamento de bienestar de la Diputación, encargado de liderar y coordinar la política pública; (II) la definición de los principales grupos objetivo de la política, focalizados en el propio departamento de bienestar, en los Ayuntamientos y en las entidades sociales; y (III) un nuevo enfoque y objetivos de la política.

El PPA focaliza las actividades en los Ayuntamientos y en el departamento de bienestar de la Diputación como grupos objetivo, introduciendo unas nuevas reglas institucionales en su relación y estableciendo canales con entidades sociales y otras instituciones para la generación de nuevas metodologías de intervención.

El APA (producto intermedio 3) de la política pública estaría compuesto inicialmente por el departamento de bienestar de la Diputación y por los equipos técnicos de bienestar locales, conformando la Rede de Concellos para o Benestar, a la que se añadirían las entidades sociales financiadas por la Diputación.

La constitución de la Red responde a la atomización detectada y supone una modificación sustancial del modelo centrado en la Diputación como ente financiador, en el que los Ayuntamientos o entidades sociales contaban con un rol reactivo. Las nuevas reglas se centran en la estabilidad y en la reducción de la asimetría como elementos opuestos a la inestabilidad anual y a la asimetría de la vía incentivadora.

Así, la profundidad de metodología utilizada en la elaboración del Plan contribuye a: (I) integrar la complejidad multinivel como parte de la política; (II) determinar la nueva definición y el perímetro del problema público; y (III) conformar un APA para el nuevo modelo de política bajo el modelo de Red.

## 5. CONCLUSIONES Y APORTACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

A lo largo del artículo se estudia la redefinición del problema público relacionado con las políticas locales de bienestar llevado a cabo en la realización del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña.

El modelo previo de la política asumía una definición del problema público centrada en la infradotación de recursos financieros de los Ayuntamientos para sostener las políticas de bienestar locales. Esta situación era paliada, en parte, por una política basada en la convocatoria de diferentes líneas de financiación anual por parte de la Diputación.

La utilización de las subvenciones como principal herramienta de relación entre administraciones genera unas reglas institucionales y una lógica de lo apropiado (March y Olsen, 1997) que deriva en una senda de dependencia marca la actuación del departamento de bienestar provincial, la percepción de sus necesidades y su atención e inteligencia organizacional. Además, el modelo influye en la actuación de los departamentos de bienestar municipales que captan recursos a través del ciclo de la subvención, generando y asentando rutinas que van en detrimento de la percepción y respuesta a los problemas sociales locales.

La distancia entre financiador (Diputación) y ente prestador de servicios (Ayuntamientos), y la hiperfocalización del trabajo operativo del financiador en el seguimiento administrativo de la subvención genera limitaciones en los efectos de la financiación y profundiza en la fragmentación como característica de la política.

La fragmentación se ve reforzada ya que el equipo de la Diputación no genera enfoques metodológicos comunes para los programas de bienestar locales, por lo que no hay un modelo de política local común. Esta ausencia se debe a la tensión operativa creada por la utilización de la subvención como herramienta de relación entre las administraciones, que focaliza su atención en su ciclo administrativo en detrimento de la detección/respuesta a otras necesidades de los Ayuntamientos. Se conforma una lógica de lo apropiado firme y estable en la política pública.

La utilización de las subvenciones como herramienta fundamental de una política multinivel supone su institucionalización al generar normas, reglas, valores, estructuras, rutinas, sistemas de creencias, conceptos compartidos, elementos culturales y cognitivos, recursos... (March y Olsen, 1997; Muller, 2002; Ostrom, 2013; Parrado, 2015; Peters, 2003; Sabatier, 1998; Salvador, 2003). La herramienta moldea la política a través de la adaptación de los enfoques y valores de los actores a su ciclo administrativo, definiendo necesidades y limitando las alternativas de elección. De hecho, a lo largo de la elaboración del Plan de Acción se verifica que es más sencillo para los actores internos de la administración financiadora conseguir sustanciales incrementos presupuestarios<sup>13</sup> que variar la herramienta.

La tradición de la utilización de las convocatorias de subvenciones genera unas reglas asimétricas (Pérez, 2020) y circulares (Medir, 2015) que no responden a necesidades municipales diferentes de la financiera, y cuya reproducción afianza y consolida el modelo. La subvención se convierte en institución.

Frente a esta realidad, la redefinición del problema no responde a la presencia de evaluaciones del anterior modelo de política (Pérez, 2020, p. 239), sino a la presencia de una coalición promotora con un referencial de la política (Gomà y Subirats, 1998; Muller, 2002; Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007) diferente al previo, que aprovecha una ventana de oportunidad (Kingdon, 1984) para movilizar los recursos suficientes y promover una nueva política pública.

La presencia e importancia de los valores relacionados con la complejidad y el elemento multinivel en los sistemas de creencias de la coalición lleva a la integración de los equipos técnicos de bienestar municipales como actores en la redefinición del problema, a diferencia de lo sucedido en el anterior modelo. Esto amplía y profundiza el perímetro del problema, suponiendo el reconocimiento de la «máxima confluencia multinivel» (Gomà y Subirats, 1998, pp. 392-394) como característica de las políticas de bienestar.

La redefinición del problema público (Diputación de A Coruña, 2020a), centrada en la ausencia de un modelo estable de política de bienestar que responda a las necesidades técnicas y económicas municipales, supone un nuevo enfoque. El Plan de Acción avanza en la creación de un modelo de bienestar local adaptable al territorio, abriendo campos de actuación desde lo sustantivo, y diseñando unas nuevas reglas institucionales basadas en la red.

En la elaboración del Plan se observa la presencia y heterogeneidad de las agendas locales del bienestar como elemento que explica la presencia o ausencia de diferentes programas en respuesta a las pro-

---

<sup>13</sup> Ver nota 5.

blemáticas sociales. Esta heterogeneidad se plasma en sustanciales diferencias de inversión por habitante, la variedad de modelos de gestión del SAF como principal programa local, o la presencia/ausencia de programas específicos que incidan en necesidades emergentes, como pueden ser la soledad, la prevención de adicciones en la adolescencia o los cuidados a personas cuidadoras.

La imposibilidad de vincular la relación de causalidad entre las agendas y aspectos como el grado de ruralidad, el nivel de envejecimiento de la población, o los actores políticos de los Gobiernos locales afirma la vigencia del modelo del *garbage can* o *bote de basura* (March y Olsen, 1997) y su capacidad explicativa para la conformación de las agendas (Aguilar, 2000, pp. 31-33; Cobb y Elder, 1984, p. 115) a raíz de la confluencia de problemas, soluciones, actores y oportunidades de elección.

En este esquema destaca el triángulo básico de actores que integran las políticas de bienestar locales. Este se conforma por el Gobierno Local, por los equipos técnicos de bienestar, y por los equipos jurídico-financieros (Boldú *et al.*, 2020, pp. 133-134), destacando especialmente el rol de estos últimos como *gatekeepers* o *habilitadores* (Dente y Subirats, 2014; Font, 1999).

La diferente capacidad de movilización de recursos (Subirats *et al.*, 2008) de los actores integrantes del triángulo mencionado, y el tipo de interacción (Font, 1999), determinan la agenda local del bienestar. Esta situación explica las diferencias entre Ayuntamientos de características semejantes y la imposibilidad de identificar un modelo homogéneo de política local de bienestar desde una óptica supramunicipal.

Frente a esta situación, el Plan de Acción pretende avanzar en la creación y consolidación de un modelo homogéneo y adaptable al territorio que responda a la presencia de situaciones sociales que no habían sido tratadas o se trataban limitadamente.

De todos modos, no se identifican aspectos de carácter formal o propuestas de regulación en los documentos que integran el Plan de Acción. Esta limitación generaliza la necesidad de nuevos espacios en los que se definan estos elementos. En estos espacios (internos y de limitada visibilidad) se integrarán actores que inicialmente no han formado parte del APA ni de los actores que redefinieron el problema público, como es el caso de los técnicos jurídicos. Estos, ejerciendo el rol de *habilitadores* (Dente y Subirats, 2014; Subirats *et al.*, 2008), plasmarán su influencia en los textos regulatorios que desarrollen la política, interactuando con la coalición promotora e introduciendo sus propias imágenes (Muller, 2002) y sistemas de creencias (Sabatier, 1988; Sabatier, 1998; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993; Sabatier y Weible, 2007).

Con el resultado de estas nuevas interacciones se estaría ante la posibilidad de una nueva definición del problema público (total o parcial) atendiendo a los valores, imágenes, creencias o intereses de los nuevos actores incorporados (Stone, 1989). Esto supone la discusión *de facto* de la centralidad de la coalición promotora inicial y posibilita la revisión de la política, entrando en un nuevo ciclo incluso antes de la generación de efectos a corto y medio plazo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J. (2011). La dimensió simbòlica en les polítiques autonòmiques de serveis socials i assistència social. En R. Gallego, y J. Subirats (eds.), *Autonomies i desigualtats en Espanya: percepcions, evolució social i polítiques de benestar* (pp. 319-340). Institut d'Estudis Autonòmics.
- Adelantado, J., Noguera, J. A. y Rambla, X. (2000). El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. En Adelantado, J. (ed.), *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-31). Icaria-UAB.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Miguel Ángel Porrúa.
- Ayala Espino, J. (1999). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. CIDE-Miguel Angel Porrúa.
- Boldú, M., Casademont, X. y Ginesta, M. (2020). *Qui governa els serveis socials en el món local*. Colegio Oficial de Trabajo Social de Cataluña.
- Brugué, J. (2017). Administració i Govern: accions sense política pública. En R. Gomà y J. Subirats (coords.), *Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya* (pp. 36-41). Crític-Sccl.
- Brugué, J. y Gomà, R. (coords.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel.
- Brugué, J., Garola, A., Muñoz, F., Ulied, A., Ximeno, A. y Xalabarder, M. (2014). *¿Qué estrategias para qué retos? 25 criterios para el diseño de estrategias en el desarrollo local*. Diputación de Barcelona.
- Cobb, R. y Elder, C. (1984). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 77-104). Miguel Ángel Porrúa.

- Del Pino, E. y Rubio Lara, M. J. (eds.) (2016). *Los estados del bienestar en la encrucijada. Políticas sociales en perspectiva comparada*. Tecnos.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Diputación de A Coruña (2020a). *Marco Estratégico do Plan de Acción de Servizos Sociais*. [https://www.dacoruna.gal/files/1216/3360/8137/Marco\\_Estratexico.pdf](https://www.dacoruna.gal/files/1216/3360/8137/Marco_Estratexico.pdf)
- Diputación de A Coruña (2020b). *Os servizos sociais na provincia da Coruña. Plan de Acción de Servizos Sociais*. [https://www.dacoruna.gal/files/3216/3360/8100/os\\_servizos\\_sociais\\_na\\_provincia\\_da\\_Coruna.pdf](https://www.dacoruna.gal/files/3216/3360/8100/os_servizos_sociais_na_provincia_da_Coruna.pdf)
- Diputación de A Coruña (2020c). *Plan de Acción de Servizos Sociais*. [https://www.dacoruna.gal/files/1116/3360/8146/Plan\\_de\\_accion\\_Servizos\\_Sociais.pdf](https://www.dacoruna.gal/files/1116/3360/8146/Plan_de_accion_Servizos_Sociais.pdf)
- Dunn, W. (1994). *Public policy analysis. An introduction*. Prentice-Hall.
- Dye, T. (1992). *Understanding public policy*. Prentice-Hall.
- Ebbinghaus, B. (2005). *Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform* (Discussion Paper, 05/2). Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. [https://www.mpifg.de/pu/mpifg\\_dp/dp05-2.pdf](https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp05-2.pdf)
- Font, N. (1999). Estudios de caso: objeto y técnicas de análisis. En S. Aguilar, N. Font y J. Subirats (eds.), *Política ambiental en España. Subsidiariedad y Desarrollo Sostenible* (pp. 99-112). Tirant lo Blanch.
- Gallego, R., Gomà, R. y Subirats, J. (2003). *Estado de bienestar y comunidades autónomas*. Tecnos UPF.
- Gomà, R. y Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Ariel.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, XLIV, 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Jones, Ch. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Duxbury Press.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies* (nueva edición ampliada en 1995). Little Brown.
- Lakoff, G. (2007). *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*. Editorial Complutense, S. A. (Foro Complutense).
- Laswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-104). Miguel Ángel Porrúa.
- Laswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ministerio para las Administraciones Públicas.
- March, J. y Olsen, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. Fondo de Cultura Económica.
- Medir Tejado, Ll. (2015). Los convenios de colaboración en materia educativa entre la Generalitat de Catalunya y los gobiernos locales: morfología y contenidos (1999-2010). *Revista catalana de dret públic*, 50, 161-183. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.49>
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- Metcalfe, L. (1993). Gestión pública: de la imitación a la innovación. En J. Brugué y J. Subirats (coords.), *Lecturas de Gestión Pública* (pp. 77-100). Ministerio de Administraciones Públicas.
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas* (1.ª ed.). Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2013). *Comprender la diversidad institucional*. KRL Ediciones.
- Parrado, S. (2015). *El análisis de la Gestión Pública*. Tirant lo Blanch.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy, An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Edward Elgar.
- Pérez Castreje, M. J. (2020). *El nacimiento de una institución. El diseño, creación y evolución del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar*. INAP.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. La teoría institucional en Ciencia Política*. Gedisa.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168. <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF00136406>
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130. <http://doi.org/10.1080/13501768880000051>
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Weible, Ch. M. (2007). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. En F. Fischer, G. Miller y M. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 123-136). CRC Press.
- Salvador, M. (2003). *Instituciones y políticas públicas en la gestión de los recursos humanos de las comunidades autónomas* [Tesis doctoral]. Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. <http://hdl.handle.net/10803/7249>
- Stone, D. A. (1989). Casual stories and the formation of policy agendas. *Political Science Quarterly*, 104(2), 281-300. <https://doi.org/10.2307/2151585>
- Subirats, J. y Gallego, R. (eds.) (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tolbert, P. S. y Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory. En S. R. Clegg, C. Hardy y W. Nord (eds.), *Handbook of Organization Studies* (pp. 175-190). Sage.
- Xunta de Galicia (2008). *Mapa galego de equipamentos e servizos sociais: Criterios para a planificación territorial e sectorial*. Vicepresidencia da Igualdade e do Benestar.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Little Brown.



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 26-01-2021  
Modificado: 02-08-2021  
Aceptado: 28-09-2021  
Publicado: 24-12-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10902>  
Páginas: 101-114

## *Coordination and crisis management<sup>1</sup>. The case of the federal Government and two sub-national governments in Mexico<sup>2</sup>*

### Coordinación y gestión de crisis. El caso del gobierno federal y dos gobiernos subnacionales en México

Jorge E. Culebro Moreno

Universidad Autónoma Metropolitana (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1200-4469>

[jcmoreno@cua.uam.mx](mailto:jcmoreno@cua.uam.mx)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor del Departamento de Estudios Institucionales de la UAM-Cuajimalpa, Coordinador del Cuerpo Académico Gestión Pública y Desarrollo Social, y del programa de investigación sobre gestión de crisis. Doctor Polit Universidad de Bergen, Noruega, SNI Nivel II, Research Fellow del Centro para Investigación y Diseño Organizacional de la Universidad Estatal de Arizona. Regulación, reforma administrativa, análisis institucional y organizacional, Coordinación y Gestión de Crisis y Desastres.

Benjamín Méndez Bahena

Instituto Politécnico Nacional (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7046-4992>

[bmendezb@hotmail.com](mailto:bmendezb@hotmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional, colabora en el Doctorado en Innovación en Ambientes Locales (DIAL) y la Maestría en Economía y Gestión Municipal (MEGM). Línea de investigación, gestión pública, coordinación institucional entre los organismos de vivienda o de salud, innovaciones sociales, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1.

Pablo Cruz

Universidad Autónoma Metropolitana (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8455-0418>

[stolzcross@hotmail.com](mailto:stolzcross@hotmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctorante en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa, Enfoque de estudios en el área organizacional/institucional (UAM). Maestro en Economía y Gestión Municipal (CIECAS-IPN). Estancias de investigación en las universidades de Oslo (2017) y Leiden (2019). Áreas de investigación: análisis institucional, organizacional, instituciones informales, gestión de crisis.

<sup>1</sup> The research was funded by the National Council of Science and Technology (CONACYT). Project #311798.

<sup>2</sup> We want to thank the anonymous reviewers and the journal editor for their suggestions and comments on the first version of this article.

## ABSTRACT

The article analyzes how the Mexican subnational<sup>3</sup> governments responded the COVID-19 outbreak during the first stage of the crisis. The response of two subnational governments whose territory is part of the largest metropolitan area in the country that has been the focus of the pandemic is presented. We ask about the coordination instruments to face COVID-19 between the federal policy and programs with the subnational governments and argue that, during the first stage of the management of the COVID-19 crisis the institutional and organizational design of the Mexican political-administrative system has had a relevant impact on the government's response, as well in the coordination policies. The article demonstrates that in a crisis, coordination instruments do not depend on political parties but consist of a blend of weak and suitable articulation of policies of the subnational governments with the federal strategy, as well as the need to improve the instruments of collaboration between the various levels of government in the context of a healthcare system in transformation.

## KEYWORDS

Coordination; Governance; COVID-19; Crisis Management.

---

## RESUMEN

El artículo analiza cómo respondieron los gobiernos subnacionales mexicanos al brote de COVID-19 durante la primera etapa de la crisis. Se presenta la respuesta de dos gobiernos subnacionales cuyo territorio forma parte de la mayor área metropolitana del país que ha sido foco de la pandemia. Nos preguntamos acerca de los instrumentos de coordinación para enfrentar el COVID-19 entre la política y los programas federales con los gobiernos subnacionales y argumentamos que, durante la primera etapa de la gestión de la crisis del COVID-19 el diseño institucional y organizacional del sistema político-administrativo mexicano ha tenido un impacto relevante en la respuesta del gobierno, así como en las políticas de coordinación. El artículo demuestra que, en una crisis, los instrumentos de coordinación no dependen de los partidos políticos, sino que consisten en una combinación de articulación débil y adecuada de las políticas de los gobiernos subnacionales con la estrategia federal, así como de la necesidad de mejorar los instrumentos de colaboración entre los gobiernos subnacionales en el contexto de un sistema de salud en transformación.

## PALABRAS CLAVE

Coordinación; Gobernanza; COVID-19; Gestión de Crisis.

## SUMARIO

INTRODUCTION. I. CRISIS AND COORDINATION. II. COVID-19 CRISIS MANAGEMENT. THE FEDERAL STRATEGY. III. THE RESPONSE OF THE SUBNATIONAL GOVERNMENT. CONCLUSIONS. REFERENCES.

## INTRODUCTION

The first case of COVID-19 in Mexico was diagnosed on February 28, 2020, and two weeks later the federal government began its most important strategy against the COVID-19 outbreak on March 13. This strategy was known as the "National Campaign for Healthy Distance", and consisted in a social isolation policy, from March 23 to May 30, when the country was still in the second phase of the pandemic (i.e. local transmission). The strategy included three central measures: suspension of activities in the education system, temporary closure of companies defined as non-essential, and interruption of recreational activities, and additional prevention measures related to hygiene and protection were put in place to support vulnerable populations. Almost simultaneously, state governments established further actions, including limiting access to shopping centers and public markets, authorizing home-delivery services for restaurants, and limiting or closing access to cemeteries. This strategy took place in the context of a process of transformation of the public sector in Mexico, in which policies have been directed towards austerity in the public sector. In the case

---

<sup>3</sup> Since Mexico is a federal Republic. Here we use the term subnational governments to refer to the 32 States and Local government is used in reference to municipalities.

of the health sector through the disappearance of the so-called social protection system in health, known as “Seguro Popular” converted in the Institute of Health for the Well-being (INSABI).

In a country of more 230,000 deaths one year after the pandemic according with the official information, the analysis of the first responses is crucial. The case of México is interesting and has important contributions to the analysis of crisis management as well as policies related to the COVID-19 outbreak. Firstly, because there are few studies have focused on the role of local and subnational governments versus national strategies; and secondly, due to the paradoxical way the coordination instruments in a fragmented system (Bode and Culebro, 2018), the Mexican government confronts the challenge of reducing the impacts of the crisis in a framework of multilevel governance.

Methodologically, the article follows the strategy of qualitative case studies (Ragin, 1999; Stake 1995). Cases which were selected for their ability to explain the importance of coordination instruments, as well as for the complexity and representativeness they have for the Mexican Republic, since they share metropolitan areas, industrial corridors, a large population, and the differentiation of political leaderships (Yin, 1994). Mexico City and the State of México were chosen for several theoretical and empirical reasons. First, because these two cases have been the center of the pandemic governed by different political parties that challenges the idea of political affinity to achieve coordination, as well as the interorganizational capacity of the public agencies (Pavlovic et al, 2021). The design and urban planning of large metropolis have had a relevant impact on the development of the pandemic on different phases of crisis management (Lai et al, 2020; Ribeiro et al, 2020). Second, the existence of a centralist path dependence in Mexico that contributes towards a high specialty hospital infrastructure (Culebro, Méndez and Cruz, 2019). As is noted by the historical institutionalism, further policies would be determined by previous decisions (Moloney and Moloney, 2020). Third, the relevance of the theoretical implications to study a metropolitan area in front of a crisis scenario to reduce the impact of the crisis. in a fragmented health system. The complexity and representativeness that both entities have in the Mexican Republic, by sharing metropolitan areas, industrial corridors, a large population, and the differentiation of political leaderships gives them a unique interest to study coordination in the face of the challenge situation.

The information was obtained mainly from public documents of the three levels of government, and from government sources and databases, among others from Internet portals specialized in COVID-19 of each State, and the daily press conferences. The analysis of legislation was relevant for the study of the intuitional design of both national and state health systems. We conducted what is called a desk research interested in the background and development of historical events (Van Thiel, 2014).

The crisis response to the pandemic has challenged both the governmental capacities, such as the structures and resources available to deal with the critical event; as well as legitimacy, or the perception and media citizen evaluation of how the government copes with crisis (Christensen and Laegreid, 2020). Due to the social pressure towards political actors, there has been a great desire to take impulsive, fast, large, and spectacular measures (Boin and Lodge, 2021a), which may not bring the expected benefits. However, due to the long term of the COVID-19 crisis, we can differentiate two key moments in its management.

The first phase faced a scenario of uncertainty about the scope and impact of the crisis, some governments were not prepared or under underestimated the dangerousness of the virus which was compared, for different reasons, with a small flu (cf. Rucker and Costa, 2020; Paton, et al., 2020; Renteria and Arellano, 2021). The second phase arises once governments have deal with the pandemic and try to learn from the lessons extracted and implement the necessary measures to mitigate the impact of the crisis (Boin and Hart, 2020).

In this article we focus on the first phase in which various governments such as the Norwegian, the Indian, or the Mexican, adopted similar measures recommended by the World Health Organization (WHO), such as isolation, restriction of movement, maintaining an adequate distance between people, among others (cfr. Jahagirdar et al., 2020; Christensen and Laegreid, 2020). In the Mexican case the first phase took place from February 27, when the first case appeared, until June 1, when the second response phase began; his implied to implement coordination efforts in a fragmented health system (Culebro, Méndez and Cruz, 2019) at different levels.

As noted, before we argue that a fragmented organizational / institutional design has an impact on crisis management, unlike other nations where the central government implemented extraordinary and unusual decisions to safeguard citizen well-being, managed to implement a kind of measures and regulations created to prevent the spread of the virus (Christensen and Laegreid, 2020). Besides, the use of symbols, such as solidarity, empathy, among others, as well as the perspective of collaboration between politicians, scientists, citizens, the media, and levels of government were important despite any controversies with local governments (cfr. Christensen and Laegreid, 2020).

Throughout this article, the concepts of crisis, crisis management and coordination are used on a regular basis to explain the response of local/subnational governments in Mexico. Regarding the first, it is generally associated with the concept of disaster, although they depart from different ideas, the disaster occurs when an event causes damage people and infrastructure due to natural causes such as earthquakes and floods, or by causes attributed to the individual such as terrorist attacks, economic losses, and technology failures (Boin, Hart and Kuipers, 2018). Meanwhile, the crisis refers mainly to an event, shared perception, or socio-linguistic construct about a latent threat in basic structures, norms, and fundamental values such as life or health; and therefore, it is necessary to act as soon as possible to reduce its impact (Backman and Rhinard, 2017; Boin, et al, 2005; Christensen et al, 2016; Matthews, 2012). Crisis management is an essential activity of the government to strengthen the resistance of the population, as well as the infrastructure networks (Baubion, 2012). Thus, management is seen as the sum of activities aimed at minimizing the impact, not only in the mentioned aspects, but also in public institutions (Boin, Kuipers and Overdijk, 2013), so that an appropriate management can be the difference between an incident or complete disaster (Boin, Hart and Kuipers, 2018).

In the first part, the concepts of crisis and coordination are reviewed, as well as interactions with crisis management and public sector as a model to study the Mexican case. Subsequently, the federal strategy is analyzed, so that in the following section the main characteristics of the policies and programs of the subnational governments are exposed, the case of the México City and the State of México. In the fourth section, the coordination instruments generated by federal and local strategies are discussed. Finally, in the conclusion section contributions are posed in terms crisis management for COVID-19 and organization theory, more specifically the way in which we employ two cases where subnational governments have deployed coordination instruments and by doing, so we advance our knowledge how coordination operates in a context of crisis within a fragmented system. In the next section we will develop the key concepts of the article, in particular coordination and its relationship with crisis management and public policies.

## I. CRISIS AND COORDINATION

Coordination in crisis management has been an important issue, either with a different role in each of its stages, or to explain some types of crises, such as the transboundary crisis that crosses political and geographical borders. Transboundary crises demand international collaboration between levels of government and the employment of regulatory instruments, becomes a great challenge for the capacities of the State and government organizations. Moreover, cooperation and coordination are also relevant when it comes to the internal security of each country as in the case of terrorist attacks (Christensen et al., 2015) and floods (Jann et al., 2019). In a more interconnected world, the nature and characteristics of crises tend to produce different arrangements and instruments for coordination between sectors affected by disasters or emergencies (Blondin and Boin, 2020; Olsson, 2015).

The literature on coordination recognizes at least two main dimensions, the first one related to public policies and relevant to the solution of complex problems, even those called wicked problems (Peters, 2018). This dimension emphasizes the problems of integration of public programs for the implementation of public policies (Peters, 2018). From this approach, coordination is achieved mainly by hierarchy or through networks. The second dimension refers to organizational theory, which has deeply studied the various mechanisms of inter- and intra-organizational coordination either from the way of functioning and the context in which organizations operate (Mintzberg, 1993; Foss, 2020) or as a form of collaboration derived from the specialization of work in organizations (Culebro, 2000; Burton and Obel, 2018).

Fragmentation could become the other side of the coin when talking about coordination related to the coherence and integration of public policies and making decisions aimed to solve complex problems (Cejudo and Michell, 2017). For wicked problems for instance coordination and collaboration between levels of government becomes a precondition for its diagnosis and solution (Christensen et al., 2019). In the case of health systems such as Mexico, the problem of fragmentation is even more evident, not only because of the characteristics of the health system but also since the recent reforms that have taken place in Mexico in latest years. For instance, problems of fragmentation and weak coordination in the implementation of public programs related to nutrition in Mexico have been notorious (Delgado and Culebro, 2019); other situations of institutional design such as the tension between centralization and decentralization in the response to COVID-19 have also been important (Mattei and del Pino, 2021). Though, it does not happen in the same way in the case of interorganizational relationships (Marín-Idárraga and Campos, 2015).

Because of the administrative reforms, the importance of coordination, as a process or outcome for the public sector has been highlighted in the last decades, not only from the organization analysis (Mintzberg, 1993) but also for policy analysis and public sector performance (Bouckhaert et al., 2016). Furthermore, recent reforms associated with the Post-NPM approach have addressed the status of the coordination instruments to tackle with some fragmentation and atomization problems derived from the NPM reforms (Culebro, 2008) or those related to the Whole of Government Approach (Christensen and Laegreid, 2011) or Joined Up Government (Halligan, 2010). Sometimes through collaboration at the horizontal and vertical levels, or through the introduction of new ways of operating between agencies under the approach of performance measurement systems. In the context of such reforms, specialization of the public agencies appears to be one of the main causes of the absence of coordination.

As a result of these reforms, the specialization of public agencies has led to a debate about the necessary balances in the functioning and operation of the public sector, the first of these being related to the tension between the necessary autonomy of the agencies with purpose, unique and where appropriate with a regulatory function with the indispensable control; The second of the debates has brought the discussion around two forces, on the one hand centralizing efforts and on the other decentralization; In all these debates, coordination plays a fundamental role (Peters and Savoliev, 1996, Christensen and Laegreid, 2006).

These potential tensions have come to affect the coordination processes between specific sectors such as food safety coordination, as a form of interorganizational coordination characterized by the establishment of exchange of information and rules in decision processes. A first form of coordination lies in the hierarchy with formal authority through planning instruments, while coordination through networks involves sharing information and is generally more flexible and horizontal. (Lie, 2011) Although, different forms of coordination can be established, in our case we use it as specific form of collaboration to align objectives and goals within public sector, aimed at strengthening greater coherence and reduce divergences between policies (Bouckhaert and Peters, 2010),

During crisis management the significance of coordination acquires a different dimension and implications for governance (Christensen, 2016). The output of such interest lies on the fact that issues such as legitimacy and leadership have become essential to understand the policy responses for many governments, either to analyze the effects of health policies, or to understand the role of the authorities and the political context in the effectiveness of policies aimed at reducing the impact of the crisis. For instance, it has been noted that not only the lack of specialized resources, but also the absence of coordination instruments plays a key role in the emergencies such as those related with the current health crisis (Fannelly et al., 2020).

When it comes to crisis management, coordination instruments take on different roles depending on the type of crisis in question, be it in the case of disasters and responses in emergency situations. In these situations, some of the coordination mechanisms tend to be much more flexible even though in normal situations they may even be more formal and bureaucratic. Coordination, in a crisis context, refers to vertical and horizontal cooperation between various actors and organizations, to generate a coordinated behavior capable of effectively implementing the policies or decisions designed to face a critical event, despite the presence of behaviors and routine practices in organizations (cfr. Boin, Hart and Kuipers, 2018).

As a government action, crisis management plays an essential role in promoting the resilience of populations and critical infrastructure networks (Baubion, 2012). It can be defined as the sum of activities aimed at minimizing the impact of the crisis in terms of damage to the population, the infrastructure, or public institutions (Boin, Kuipers, and Overdijk, 2013). This type of management has a direct effect on citizens' lives and social welfare, and when threats and vulnerabilities are not properly evaluated and addressed, a crisis will surely follow (Boin et al., 2005); moreover, it can save lives, protect infrastructure, and restore confidence in public institutions (Boin, Kuipers, and Overdijk, 2013). Crisis management effectiveness can be assessed based on ten executive tasks: early recognition; sense making; making critical decisions; orchestrating vertical and horizontal coordination; coupling and decoupling; meaning making; communication; rendering accountability; learning, and enhancing resilience (Boin, Kuipers, and Overdijk, 2013). Currently, the discussion focuses on a special type of crisis: the progressive crisis. Its effects are more devastating than those of other types of crises because, although they have been acknowledged for a certain length of time, no consequential actions have been taken, and they quickly transcend physical or administrative boundaries. Their potential harm is especially difficult to identify, they can be perceived as alien when first detected, and they cannot be effectively addressed using regular approaches, which challenges the governance model (Boin, 2020; Boin and Lodge, 2019).

Additionally, crisis management involves a diversity of actors from the private, public, or citizen sectors, with different interests, priorities, logics, and values (Boin, Kuipers and Overdijk, 2013). Many factors can affect the outcome of crisis management (Boin, Kuipers, and Overdijk, 2013), but coordination and cooperation is-

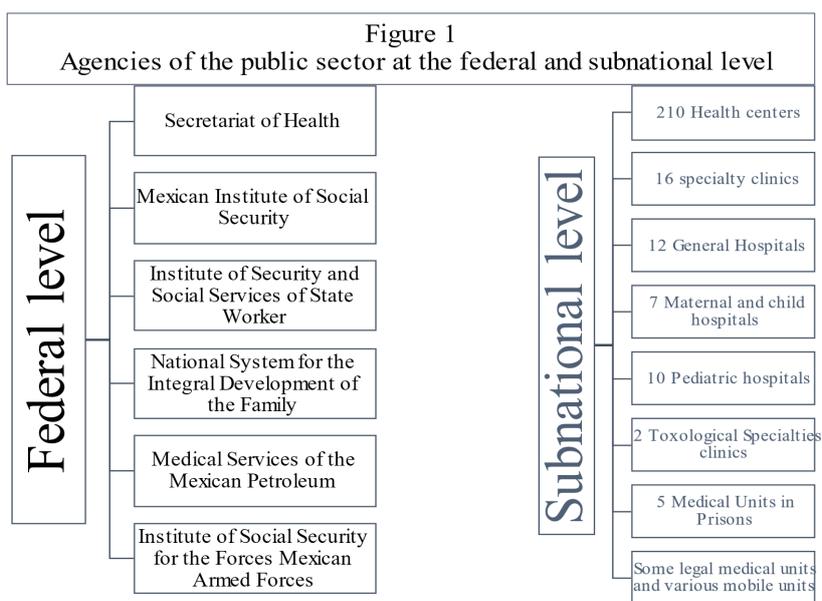
sues are at the front line, especially when the crisis crosses borders of different kinds as the absence of goal achievement. Coordination involves horizontal and vertical joint actions involving multiple actors, organizations, and levels of government, as well as different policies that could be interacting for the first time. Although cooperation is identified as a major challenge for crisis management, it is also deemed as the essential solution to crises (Christensen et al., 2016; Boin, Kuipers and Overdijk, 2013). Coordination in the context of crisis management takes two forms; the first is structural-instrumental, and it refers to both the vertical relationship, i.e., hierarchical relations, and the horizontal relationship, which consists of alternative networks made by of same-level actors. In its cultural sense, coordination refers to the promotion of a cooperative culture (Christensen et al., 2007). Next, we will analyze the first phase of the policies and programs of the federal response to COVID-19, to later study the coordination instruments as reaction of the two states in Mexico.

## II. COVID-19 CRISIS MANAGEMENT. THE FEDERAL STRATEGY

A fundamental feature of Mexico’s health services is their high degree of fragmentation, expressed in the presence of various federal agencies responsible for serving different segments of the population. At the subnational level, the fragmentation is greater. Since the 1997 decentralizing reform, the 32 entities have their own health agencies with their corresponding hospital systems where coverage is provided to both formal workers and those who are not in any federal social security institution (Culebro and Castro, 2017).

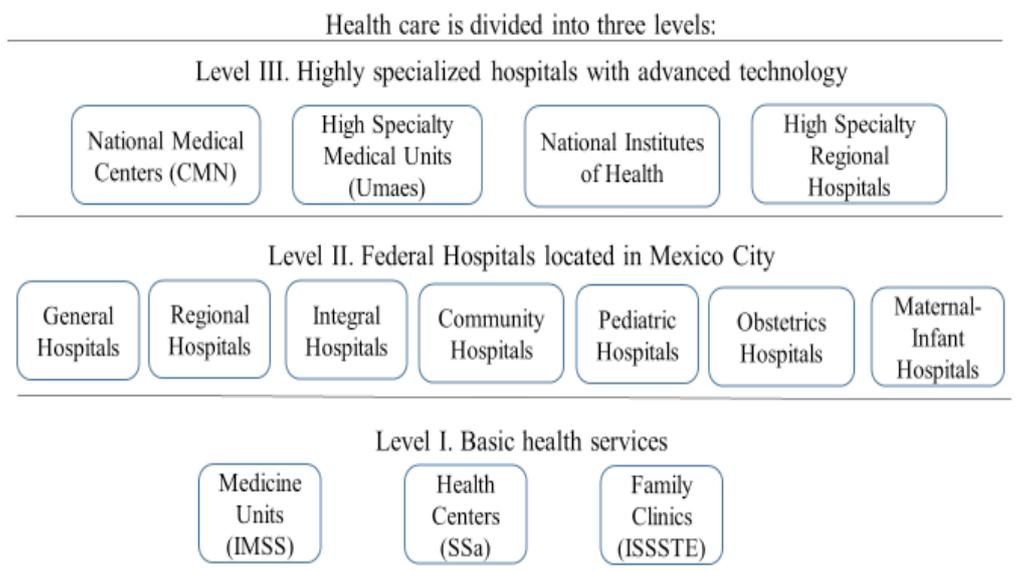
Organizationally, there are three levels of care –figure 1–. The first level, composed by Family Medicine Units, Health Centers and Family Clinics attends 80 % of basic health conditions. In the second are the general, regional, integral, community, pediatric, obstetric child hospitals, as well as the federal hospitals located in Mexico City as referents for the whole country. An expression of the Mexican political system is the great centralization of the country’s health infrastructure in Mexico City, linked to its status as the capital and head of the national urban system. Fragmentation is revealed in the co-existence of hospitals from two levels of government. At the federal level, there are hospital facilities of national public sector agencies in the City of México. At the subnational level of government, in Mexico City health services are provided through the Ministry of Health, in simultaneous competence with federal institutions –figure 2–; while in the State of Mexico it is done through the Ministry of Health of the State of Mexico and the Institute of Social Security of the State of Mexico (SSCDMX, 2017). At the regulatory level, the National Health System is composed of the agencies of the Federal public administration and subnational governments together with the individuals and companies of the social and private sectors that provide health services. At the subnational level, the state governments are also the health authorities. (DOF, 1984, Art. 5).

FIGURE 1. AGENCIES OF THE PUBLIC SECTOR AT THE FEDERAL AND SUBNATIONAL LEVEL



Source: Culebro, Mendez y Cruz (2019).

**FIGURE 2. THE HEALTH SYSTEM OF MEXICO CITY**



Source: Culebro, Mendez y Cruz (2019).

The Mexican health system is characterized by its fragmentation and inequality, basically it consists of three main dimensions: (1) a social insurance for workers in formal economy, this includes governmental employees, armed forces and employees for state owned companies, (2) public assistance services provided by INSABI and (3) a private sector; in addition, each federal entity has its own public health system.

Preparedness COVID-19 pandemic began in January 2020 with two main actions: increasing the installed hospital capacity and restricting activities to reduce the presence of people in the public space. From the epidemiological perspective, at least three phases have been developed in Mexico. The first infected patient was identified on February 28. On March 13, a three-stage management strategy began: generalized confinement, opening guided by an epidemiological traffic light, and vaccination. Hospital capacity was increased as Mexico moved into the second phase.

The first phase called the “National Campaign for Healthy Distance” was implemented officially from March 23 to May 30. It consisted in a set of preventive measures presented as mandatory, yet not coercive: individual rights were preserved and no state of exception or curfew affecting national residents or travelers in the country was decreed. Its purposes were to mitigate transmission, especially among the most vulnerable people, and to reduce the number of inpatients to guarantee access to health care in severe cases (DOF, March 24, 2020). The first infected patient was identified on February 28; on March 13, when the number of cases increased from 4 to 12, actions were intensified.

Restricted activities were a) Adults over 65 years of age and people at risk of developing a serious illness and/or dying as a consequence must avoid attending workplaces, public spaces, and other crowded venues...; b) School activities are suspended at all levels...; c) Temporarily suspend public, social, and private sector activities involving physical concentration, transit, or movement of people... (DOF, March 24, 2020).

These measures can be classified in three groups. The first group includes the suspension of activities in schools, public and private universities, and research centers for 10 weeks, from March 20 to May 30, to enable social distancing among 37.8 million students and teachers from all educational levels. Three sub-national governments (Jalisco, Guanajuato, and Yucatán) suspended activities four days in advance, on March 17. Concerning the official calendar, the two weeks of Easter holidays were moved earlier and the complete suspension period was announced (SEP, 2020).

The second group refers to the temporary suspension of business activities (DOF, March 24, 2020). Approximately 6 million private companies employing more than 30 million employees stood down (INEGI, 2020). Shortly thereafter, measures became slightly more rigid, restricting the number of people inside supermarkets or allowing only pick-up meals in restaurants. The third group, which includes leisure activities, involved the cancellation of concerts, traditional religious festivities, mass celebrations in churches, and admission

to movie theaters and soccer games, as well as access to sports stadiums, public parks, emblematic public squares, and pedestrian streets. The government's invitation was summed up by the phrase "stay at home".

Activities associated with the health sector, citizen security, the national guard, the army, and the navy were considered essential by the federal government. Security corporations continued carrying out their usual activities, appealing to persuasion to decrease the presence of people in public spaces and reduce the speed with which the virus spread, with the final goal of preventing the saturation of hospital facilities. In contrast, different countries such as Spain, Chile, the Dominican Republic, Venezuela, Colombia, El Salvador, Paraguay, Peru, and Puerto Rico resorted to different types of individual rights suspensions, states of exception, curfews, or complete lockdowns.

The capacity of the national health sector was increased by means of hospital reconversion (Secretaría de Salud, 2020b), purchase of specialized equipment, and coordination among federal health institutions and subnational organizations with the armed forces (SEDENA, SEMAR) and the hospital network operated by PEMEX, Mexico's public oil company. An agreement with two national private hospital associations committed to pay for attention to patients not infected by COVID-19, which made it possible to increase the capacity of government hospitals to admit patients with COVID-19. Hospital capacity was also increased by two temporary hospitals installed in Mexico City, supported by business groups and advice from public universities. The federal government attempts to deal with the issue transparently by relying on groups of specialist physicians and researchers from public institutions, who created a statistical prediction model, and the COVID-19 MEXICO database was updated daily. Health authorities visited companies to ascertain the temporary suspension of activities.

As of May 30, a federal decree (DOF, May 14, 2020) established guidelines including a traffic light system for subnational government agencies, as health authorities, to take on the reopening process toward the "new normality". The federal government committed to continue providing detailed information and projected scenarios. When this was announced, on May 20, urban mobility increased gradually in some cities as a result of the increase in individual economic activities and authorizations granted by subnational or municipal governments, despite that the National Campaign for Healthy Distance was not yet completed. While discussing it with subnational governments, as health authorities, if it was agreed that each government will calculate by color. State traffic lights have been agreed that may increase protection measures, regarding the federal traffic light.

These measures removed close to 80 million people from public space, equivalent to two thirds of the total national population during the first 3 months. This percentage was like that achieved by countries whose police restricted citizen mobility, in a country where 56.2% of the population is involved in informal economy activities (INEGI, 2020). To facilitate health care, a policy by the government established the obligation to receive patients in any of the federal government hospital facilities, which broke the historical exclusion by entitlement in each of them. In what follows the response of the subnational strategy is presented aimed at analyzing the coordination instruments with the federal government.

### III. THE RESPONSE OF THE SUBNATIONAL GOVERNMENT

From a more general level, the global health system comprises the constellation of actors (individuals and / or organizations) aimed at promoting, restoring, and maintaining health, as well as the connected laws that limit behavior, restrict activity from the community level, national or global, and that also includes governmental, intergovernmental, private for-profit and social organizations (Szlezak, et al., 2010). For the WHO, meanwhile, health systems are made up of various blocks among which are, (i) provision of services, (ii) health personnel, (iii) health information systems, (iv) access to medicines essentials, (v) financing and (vi) leadership / governance (WHO, 2010). At a global or national level, health systems are undergoing transformation and depend to a great extent on the historical trajectories of the countries, as well as on the administrative political context in which they are located. In this way, subnational health systems in Mexico are part of a set of institutions characterized not only by their fragmentation both horizontally and vertically, but also by their great inequality between regions and sectors (Bode and Culebro; 2018). At the subnational level, health systems replicate, on the one hand, the federal scheme, and on the other, they are capable to design their own organizational schemes. The health system of the subnational governments in Mexico is part of a much more complex health system that was undergoing transformation at the time of the crisis. In Mexico City, the Secretary of Health of Mexico City is responsible for planning, organizing, operating, controlling, and evalua-

ting the Health System, as well as for organizing and executing programs and actions for health regulation and control. in matters of local health..., whose coordination oversees the Major of the Government of Mexico City, both the administrative units and the hospitals, clinics and health centers While the State of Mexico, is the Secretariat of Health del Estado de México is in charge of health in the State, although the provision of health services is the responsibility of a decentralized body, the Instituto de Health of the State of Mexico. In this way, the two health systems become different in terms of their organization, but similar in their relationship with the federal health system.

In Mexico City, the country's capital, coordination mechanisms involving the citizenry were implemented so that a patient could dial 911 and be assigned a hospital bed in any medical unit. The Head of Government, in coordination with the Secretariat of Health, was responsible for directing actions to address the crisis in Mexico City (Sedesa). The capital's health care system is in better shape than in other states, although coordination among its agencies is fraught with problems (Culebro et al., 2019). Municipal governments adopted secondary measures to support the strategy. In preparation for the return to activities a gradual plan toward the new normality was issued in Mexico City (Gobierno de la Ciudad de México, 2020).

At the beginning of the crisis, Mexico City's Head of Government and State of Mexico's Governor agreed share hospitals and work in coordination to facilitate the admission of patients to the nearest hospital or the one with availability during the first wave, regardless of the residence entity. For instance, in Mexico City, approximately 30% of those hospitalized were residents of a municipality in the state of Mexico. These two subnational governments administer the metropolitan area in the Valley of Mexico, home to 20 million people and the place where the largest number of contagious cases was registered at the national level. An outcome of this coordination was the construction of two temporary hospitals.

In the State of Mexico, governmental decisions were focused on four aspects: closure of commercial venues, mandatory use of face masks, supervision of activities, and creation of regulations. Due to space restrictions, we will refer to the first two only. On March 22, the government began to close its modules and offices; however, citizens' procedures were unaffected, since penalties were waived, and the validity of driver's licenses was overridden for the rest of the month and until April 20<sup>4</sup>.

This mandatory closure included different public spaces such as libraries, museums, and day-care centers for children and the elderly, among others, but also private businesses such as shopping centers, bars, nightclubs, and other non-priority establishments, that is, businesses whose products or services were not of immediate need (Jacinto, 2020). To ensure compliance with the measure, the government implemented special operations to temporarily close a number of public, private, and social sector agencies<sup>5</sup>, and imposed fines and penalties to companies that failed to comply with the mandate (Navarro, 2020). However, initially, these operations were limited to the control of access to supermarkets and street markets by restricting entry to one out-of-risk person per family wearing a face mask and using antibacterial gel. As an additional preventive measure, on April 8, the government encouraged people to wear face masks when they went outside<sup>6</sup>. When this measure was approved, on April 21, it was established as mandatory once the third phase of the epidemic was declared at the federal level. People would be required to use face masks when leaving their home and when using public transportation (Navarro, 2020), which would reduce its operating capacity by 50% (GEM, 2020). Despite the coordination measures and actions, the State of Mexico governor was a secondary actor.

In this first stage of COVID-19 crisis management, vertical and horizontal coordination, as well as the behavior of the two subnational governments was relevant. Due to partisan affinity with the federal government in Mexico City, the ruler not only adopted the federal discourse and measures, but also promoted federal policies, although later she had some discrepancies with the federal approach. In the state of Mexico, an opposition party rules the State, and the governor assumed the federal discourse and strategy.

An interesting phase began on June 1, when the national decree ratifying the federal hierarchy established by the General Health Law was signed, establishing the National Campaign for Healthy Distance. From that moment on, based on federal-level information, the traffic light model prediction and logistic support, each of the 32 subnational governments, including the City of Mexico and the State of México determined the step at which their activities will resume in each municipality, using their powers as health authorities.

<sup>4</sup> <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C>

<sup>5</sup> <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C>

<sup>6</sup> <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C>

## CONCLUSIONS

The development of coordination instruments in the health system in Mexico has become a story like a pendulum that goes from centralization to decentralization of functions within a design that has generated conflicts between the different levels of government, and above all in public health areas (Nigenda et al., 2015). On the one hand, the article complements studies on coordination in the first responses that countries have faced to reduce the impact of the crisis in multilevel governments (Mattei and Del Pino, 2021); and on the other, the importance of administrative capacity and leadership of the authority to balance the first decisions with the instruments of governance and legitimacy during a health crisis (Christensen and Laegreid, 2020).

Analysis was developed with the use of crisis management approach that highlighted the role of the government in the first phase of the response. Thus, by combining crisis management approach with perspectives on coordination the study shows the role of subnational governments in dealing with crisis. The study also reveals the potential of crisis management and organization theory approaches to study health policies (Bode and Culebro, 2018) and those related to pandemic crisis, in which vertical and horizontal coordination co-exist in different political systems, either in comparative studies or at subnational level (Liu et al., 2021).

In general terms, despite an eroded health system and their fragmentation, as of May 30, the authorities were aimed at reducing the impact of the crisis. Even though there was a great effort to generate coordination instruments as strategies for crisis management, coordination was still weak in a context of transformation of the health system in Mexico and austerity policies at the federal level. In this first stage, the centralism that has characterized the Mexican system allowed the federal government to operate a strategy that was adopted by subnational governments. It was a coordination through a vertical hierarchy that achieved compliance close to 85%<sup>7</sup>. Even though coordination difficulties may arise in later stages.

The COVID-19 epidemic hit the country two months after its outbreak in other countries; therefore, it was possible to prepare in advance through different measures. Among other things, the collapse of the hospital network was prevented during this first stages, though later the percentage of available space in hospitals reduced dramatically. Once the reopening phase was announced there were 14,583 COVID-19 patient care beds available and 65% care beds equipped with a ventilator; the official number of positive cases was 81,400 –active 16,315– and 9,044 people had died (Comunicado Técnico Diario, 2020). One form of coordination was through patient care independent of their affiliation through the necessary financial adjustments. This situation was repeated in the hospitals of 24 States, which in February 2020 agreed to sign an agreement for INSABI to be responsible for hiring new health personnel, medicines, assuming responsibility for the administration and provision of health services<sup>8</sup>. These actions allowed us to glimpse the possibilities of creating a Unified Health System of a public, universal and free (Laurell, 2020), opening the debate on the areas in decentralization processes (Falleti, 2010; Tulchin, 2012) its efficiency (Gallego, 2016) and political implications (Aalen and Muriaas, 2017; Simonet, 2016) and the processes of recentralization of functions under various forms (Riedl and Dickovick, 2014; Dickovick and Eaton, 2013).

The article contributes to the study of the first responses to face the COVID-19 crisis. In the field of literature on organization theory, the Mexican experience suggests that despite political and ideological considerations, organizations develop their own coordination mechanisms in the face of dynamic and complex contexts (Mintzberg, 1993; Foss, 2020); in some cases, as part of previous interactions as in the case of the metropolitan area of the Valley of Mexico, but also as a form of adaptation and learning from the environment (Levit and March, 1988). One way of observing this issue is to reflect about the nature of coordination to face a crisis, for example by including different coordination instruments depending on the stages of the crisis. Under the new institutionalism approach the article highlights the importance of the features of the political-administrative system in Mexico for the first responses of the federal government, if these responses influence subsequent policies (Bode and Culebro, 2018). Similar to the pragmatic approach in crisis management (Boin and Lodge, 2021b) the federal and the subnational governments in México did not impose severe measures that may affect severely mobility or the use of armed forces.

Crisis management and its strategic tasks, undertaken by organizations at different government levels, present differences, but also similarities. Among the similarities, the use of vertical coordination was observed. The relationships between the federal and subnational governments and between the latter and local

<sup>7</sup> See, <https://www.jornada.com.mx/2020/04/16/politica/007n3pol>

<sup>8</sup> See, <https://www.jornada.com.mx/2020/02/12/politica/004n1pol>

governments suggest the presence of a generally accepted hierarchy. The dichotomy between control and autonomy in vertical levels seemed to play an important role, as long as, subnational governments were able to manage their own policies. Particularly, when it comes a weak coordination.

On the other hand, communications and sensemaking highlighted a remarkable difference: in this regard, the Federal government and the Mexico City governments played more significant roles compared to the State of Mexico government. Other differences and similarities are due to organizational and institutional aspects and crisis management approaches, but further analysis in this regard will be necessary as this human catastrophe continues unfolding.

The crisis management approach was found to be useful in understanding coordination mechanisms, especially in the context of a progressive crisis whose subsequent stages will have a deep impact on economic and social life besides the health-related matters. The cases presented point out that despite having a fragmented health system and a context where sub-national governments come from different political parties, including those opposed to the federal one, coordination can be generated by means of the creation of adequate meaning, driven daily by the federal government; the political will for cooperation due to the sharing of political borders in a megalopolis; and the passivity or inactivity of a political leadership.

The article shows on the one hand that coordination among different levels of government do not depend on political affinities but consist of a blend of weak and suitable articulation of policies of the subnational governments; and on the other the need to improve the instruments of collaboration between the various levels of government in the context of a healthcare system in transformation.

Most of the government's responses sought to create vertical and horizontal coordination instruments, at least for the metropolitan area of Mexico City. Although the institutional design of the political administrative system influences the responses of governments at different levels, the dilemma is, on the one hand, to find strategies that reward adequate coordination in fragmented and highly unequal health systems, and on the other hand, to resolve the tensions that can occur transversally with other areas such as the economy and employment, among others. The article contributes to the study of multilevel governance in metropolitan areas (Schurgelies and Baines, 2016) by assessing coordination problems in health institutions, managed simultaneously with problems of transportation, employment, marginalization, among others.

## REFERENCES

- Aalen, L., & Muriaas, R. L. (2017). Power calculations and political decentralisation in African post-conflict states. *International Political Science Review*, 38(1), 56-69. <https://doi.org/10.1177/0192512115615704>
- Backman, S., & Rhinard, M. (2017). The European union's capacities for managing crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 26(2), 261-271. <https://doi.org/10.1111/1468-5973.12190>
- Baubion, C. (2012). *OECD Risk Management: Strategic Crisis Management* [OECD Working Papers on Public Governance No. 23]. OECD. <https://doi.org/10.1787/5k41rbd1l7r7-en>
- Blondin, D., & Boin, A. (2020). Cooperation in the face of transboundary crisis: A framework for analysis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(3), 197-209. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvz031>
- Bode, I., & Culebro Moreno, J. E. (2018). Paradoxical Internationalization: Regulatory Reforms in the Mexican Health-Care System through the Lens of European Experience. *Politics & Policy*, 46(4), 678-710. <https://doi.org/10.1111/polp.12268>
- Boin, A. (2020). Hiding in Plain Sight: Conceptualizing the Creeping Crisis. *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, 11(2), 116-138. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12193>
- Boin, A., Hart, P., & Kuipers, S. (2018). The crisis approach. In H. Rodriguez, W. Donner, & J. E. Trainor (Eds.), *Handbook of Disaster Research* [Handbooks of Sociology and Social Research]. Springer International Publishing.
- Boin, A., Kuipers, S., & Overdijk, W. (2013). Leadership in times of crisis: a framework for assessment. *International Review of Public Administration*, 18(1), 79-91. <https://doi.org/10.1080/12294659.2013.10805241>
- Boin, A., Hart, P., Stem, E., & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press.
- Boin, A., & Lodge, M. (2019). The twilight zone between crisis and risk management. *Encompass*. <https://encompass-europe.com/comment/the-twilight-zone-between-crisis-and-risk-management-why-government-needs-to-pay-attention-to-creeping-crises#:~:text=These%20new%20challenges%20are%20emerging,between%20crisis%20and%20risk%20management.&text=These%20creeping%20crisis%20fall%20between,of%20crisis%20and%20risk%20management>
- Boin, A. & Hart, P. (2020). Beyond COVID-19: Five commentaries on expert knowledge, executive action, and accountability in governance and public administration [chapter: Shaping the long shadows of COVID-19: three challenges for Governments]. *Canadian Public Administration*, 63(3), 339-368.

- Boin, A., & Lodge, M. (2021a). The Attractions and Limitations of Pragmatist Crisis Management: A Discussion in Light of COVID-19 Experiences. *LSE Public Policy Review*, 1(4), article 9. <http://doi.org/10.31389/lseppr.22>
- Boin, A., & Lodge, M. (2021b). Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach? *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1131-1152. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942155>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Main Argument – Specialization without Coordination is Centrifugal*. In: *The Coordination of Public Sector Organizations* [Public Sector Organizations book series]. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230275256\\_1](https://doi.org/10.1057/9780230275256_1)
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2016). *Coordination of public sector organizations* [Public Sector Organizations book series]. Palgrave Macmillan.
- Burton, R. M., & Obel, B. (2018). The science of organizational design: fit between structure and coordination. *Journal of Organization Design*, 7, article 5/2018. <https://doi.org/10.1186/s41469-018-0029-2>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- Christensen, T., Danielsen, A., Laegreid, P., & Rykkja, L. (2016). Comparing coordination structures for crisis management in six countries. *Public Administration*, 94(2), 316-332. <https://doi.org/10.1111/padm.12186>
- Christensen, T., Lægreid, O. M. & Lægreid, P. (2019). Administrative coordination capacity; does the wickedness of policy areas matter? *Policy and Society*, 38(2), 237-254. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1584147>
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2020). The coronavirus crisis-crisis communication, meaning-making, and reputation management. *International Public Management Journal*, 23(5), 713-729. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1812455>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Post-NPM reforms: whole of government approaches as a new trend. In Groeneveld, S., & Van De Walle, S. (Eds.), *New steering concepts in public management* [Research in Public Policy Analysis and Management] (vol. 21, pp. 11-24). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021006](https://doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021006)
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: how the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774-779. <https://doi.org/10.1111/puar.13241>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2006). *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. Edward Elgar Publishing.
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). The challenges of coordination in national security management—the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352-372. <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Christensen, T., Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2016). Organizing for crisis management: Building governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 76(6), 887-897. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, G., & Røvik, A. (2007). *Organization Theory and the Public Sector. Instrument, culture and myth*. Routledge.
- Culebro, J., Méndez, B., & Cruz, P. (2019). Coordination and regulation in crisis management. Response of the health sector to disasters. The case of the 2017 earthquake in Mexico City. *International Public Management Review*, 19(2), 47-65. <https://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/view/359>
- Culebro, J. (2000). Cambio Estructural. In D. Arellano, E. Cabrero, & A. del Castillo (coords.), *Reformando al Gobierno. Una visión del cambio en las organizaciones gubernamentales*. Porrúa.
- Culebro, J. (2008). Atomización del Estado y nuevas formas de control: La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas. *Gestión y política pública*, 17(1), 35-70. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.XVII\\_No.I\\_1ersem/02\\_Jorge\\_Culebro.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XVII_No.I_1ersem/02_Jorge_Culebro.pdf)
- Culebro, J., & Castro, M. (2017). Reforma administrativa a los Sistemas de Seguridad Social. El caso del Estado de México (2017). Una propuesta para su estudio. In M. Lara, & J. de la Rosa (Eds.). *Evaluación de Políticas Públicas* (pp. 66-78). Ed. Juan Pablos. UAM-Lerma.
- Delgado Campos, V., & Culebro Moreno, J. (2019). Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México. *Revista de El Colegio de San Luis*, 9(20), 215-239. <https://doi.org/10.21696/rcsl92020191004>
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN – DOF (2020, May 14). *ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN – DOF (2020, March 24). *Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590339&fecha=24/03/2020)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN – DOF (1984, February 7). *Ley General de Salud*. [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4652777&fecha=07/02/1984)

- Dickovick Tyler, J., & Eaton, K. (2013). Latin America's Resurgent Centre: National Government Strategies after Decentralisation. *The Journal of Development Studies*, 49(11), 1453-1466. <https://doi.org/10.1080/00220388.2013.797073>
- Falletti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Fanelli, S., Lanza, G., Francesconi, A., & Zangrandi, A. (2020). Facing the Pandemic: The Italian Experience From Health Management Experts' Perspective. *The American Review of Public Administration*, 50(6-7), 753-761. <https://doi.org/10.1177/0275074020942428>
- Foss, N. J. (2020). The Impact of the Covid-19 Pandemic on Firms' Organizational Designs. *Journal of Management Studies*, 58(1), 270-274. <https://doi.org/10.1111/joms.12643>
- Gallego, R. (Dir.) (2016). *Descentralización y desigualdad en el estado autonómico*. Tirant lo Blanch.
- GEM (2020). *Servicios a medios. Comunicados*. <https://www.gem.gob.mx/medios/w2ls.aspx?tser=C>
- GOBIERNO CIUDAD DE MÉXICO (2020). *Plan gradual hacia la nueva normalidad en la Ciudad de México*. <https://covid19.cdmx.gob.mx/storage/app/media/plan%20gradual%20hacia%20la%20nueva%20normalidad%20en%20la%20ciudad%20de%20mexico/plangradualhacialanuevanormalidadenlaciudaddemexico20.pdf>
- Halligan, J. (2010). Post-NPM Responses to Disaggregation Through Coordinating Horizontally and Integrating Governance. In P. Lægreid, & K. Verhoest (Eds.), *Governance of Public Sector Organizations*. [serie Governance and Public Management] (pp. 235-254). Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230290600\\_12](https://doi.org/10.1057/9780230290600_12)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (2020). *Censos Económicos 2019. Resultados Oportunos*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pro\\_ce2019.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ce/2019/doc/pro_ce2019.pdf)
- Jacinto, J. (2020). Edomex cierra bares, centros comerciales y cines por coronavirus. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/coronavirus-edomex-cierra-bares-centros-comerciales-y-cines-por-covid-19>
- Jahagirdar, S., Chatterjee, A., Mohapatra, A., & Behera, S. (2020). Response to the COVID-19 pandemic in India: Case studies on leadership in crisis situations. *International Journal of Health & Allied Sciences*, 9(5), 81-84. <https://www.ijhas.in/article.asp?issn=2278-344X;year=2020;volume=9;issue=5;spage=81;epage=84;aulast=Jahagirdar>
- Jann, W., Jantz, B., Kühne, A., & Schulze-Gabrechten, L. (2019). The flood crisis in Germany 2013. In P. Lægreid, & L. H. Rykkja (Eds.), *Societal Security and Crisis Management* (pp. 75-93). Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92303-1\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92303-1_4)
- Lai, K. Y., Webster, C., Kumari, S., & Sarkar, C. (2020). The nature of cities and the Covid-19 pandemic. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 46, 27-31. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2020.08.008>
- Laurell, A. C. (2020). Las dimensiones de la pandemia de COVID-19. *El trimestre económico*, 87(348), 963-984. <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1153>
- Levitt, B., & March, J. G. (1988). Organizational learning. *Annual review of sociology*, 14, 319-338. <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.so.14.080188.001535>
- Lie, A. (2011). Coordination processes and outcomes in the public service: The challenge of inter-organizational food safety coordination in Norway. *Public Administration*, 89(2): 401-417. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2010.01845.x>
- Laurell, A. C. (2020, September, 10). ¿Hacia un Sistema Único de Salud? *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2020/09/10/opinion/a03a1cie>
- Liu, Z., Guo, J., Zhong, W., & Gui, T. (2021). Multi-Level governance, policy coordination and subnational responses to COVID-19: Comparing China and the US. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), 204-218. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1873703>
- Marín-Idárraga, D. A., & Campos, L. Á. L. (2015). Estructura organizacional y relaciones inter-organizacionales: análisis en Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas de Colombia. *Estudios Gerenciales*, 31(134), 88-99. <https://doi.org/10.1016/j.estger.2014.08.004>
- Mattei, P., & del Pino, E. (2021). Coordination and health policy responses to the first wave of COVID-19 in Italy and Spain. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), 274-281. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1878886>
- Matthews, F. (2012). Governance, Governing and the Capacity of Executives in Times of Crisis. In M. Lodge, & K. Wegrich (Eds.). *Executive Politics in Times of Crisis. The Executive Politics and Governance series* (pp. 217-238). Palgrave Macmillan.
- Mintzberg, H. (1993). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc.
- Moloney, K., & Moloney, S. (2020). Australian Quarantine Policy: From centralization to coordination with mid-Pandemic COVID-19 shifts. *Public Administration Review*, 80(4), 671-682. <https://doi.org/10.1111/puar.13224>
- Navarro, M. (2020, April 21). Por fase 3 de covid-19, Edomex pide sólo salir a comprar alimentos y medicinas. *El Sol de México*. <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/valle-de-mexico/por-fase-3-de-covid-19-edomex-pide-solo-salir-a-comprar-alimentos-y-medicina-5133034.html>
- Nigenda, G., González-Robledo, L. M., Juárez-Ramírez, C., & Adam, T. (2016). Understanding the dynamics of the Seguro Popular de Salud policy implementation in Mexico from a complex adaptive systems perspective. *Implementation science*, 11:68. <https://doi.org/10.1186/s13012-016-0439-x>
- Olsson, E. K. (2015). Transboundary crisis networks: The challenge of coordination in the face of global threats. *Risk Management*, 17(2), 91-108. <https://doi.org/10.1057/rm.2015.9>

- Paton, N., Shelley, J., Duwe, E., & Bonnett, W. (2020, May 25). Bolsonaro llama al coronavirus una “pequeña gripe”. Dentro de los hospitales de Brasil, los médicos conocen la horrible realidad. *CNN en español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/25/bolsonaro-llama-al-coronavirus-una-pequena-gripe-dentro-de-los-hospitales-de-brasil-los-medicos-conocen-la-horrible-realidad/>
- Pavlović, Z., Todosijević, B., & Stanojević, D. (2021). Support for the measures in fighting the COVID-19 pandemic: The role of political ideology. *Psihologija*, 54(2), 207-222. <https://doi.org/10.2298/PSI201027039P>
- Peters, B. G. (2018). The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 1(1), 1-11. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>
- Peters, B. G., & Savoie, D. J. (1996). Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum. *Public Administration Review*, 56(3), 281-290. <https://doi.org/10.2307/976452>
- Ragin, C. C. (1999). The distinctiveness of case-oriented research. *Health services research*, 34(5 Pt 2), 1137-1151. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1089057/>
- Raziel, Z. (2020, March, 21). Cdmx, Edomex y el gobierno federal crean mando metropolitano contra la propagación del covid-19. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2020/03/cdmx-edomex-mando-metropolitano-covid-19/>
- Renteria, C., & Arellano-Gault, D. (2021). How does a populist government interpret and face a health crisis? Evidence from the Mexican populist response to COVID-19. *Revista de Administração Pública*, 55(1), 180-196. <https://doi.org/10.1590/0034-761220200524>
- Ribeiro, H. V., Sunahara, A. S., Sutton, J., Perc, M., & Hanley, Q. S. (2020). City size and the spreading of COVID-19 in Brazil. *PloS one*, 15(9), article e0239699. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0239699>
- Riedl, R. & Dickovick, J. (2014). Party Systems and Decentralization in Africa. *Studies in Comparative International Development*, 49(3), 321-342. <https://doi.org/10.1007/s12116-013-9144-9>
- Rucker, P., & Costa, R. (2020, September 10). Trump sabía que el coronavirus era “mortal” y peor que la gripe, y engañó intencionalmente a los estadounidenses, según el nuevo libro de Bob Woodward. *Washingtonpost*. <https://www.washingtonpost.com/es/politics/2020/09/10/trump-sabia-que-el-coronavirus-era-mortal-y-peor-que-la-gripe-y-engao-intencionalmente-los-estadounidenses-segun-nuevo-libro-de-bob-woodward/>
- SECRETARIA DE SALUD (2020a). *Comunicado Técnico diario, 2020*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/salud/es/archivo/prensa>
- SECRETARÍA DE SALUD (2020b). *Lineamiento de Reconversión Hospitalaria*. Gobierno de México. Recuperado de: <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>
- Simonet, D. (2016). Recentralization and vertical alignment in the French healthcare system. *Journal of Public Affairs*, 17(4), article e1640. <https://doi.org/10.1002/pa.1640>
- Schurgelies, V., & Baines, C. (2016). Improving metropolitan governance: A case study of the Greater São Paulo. *Revista Eletrônica Gestão e Serviços*, 7(1), 1561-1575. <https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/REGS/article/view/6569>
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.
- Szlezák, N. A., Bloom, B. R., Jamison, D. T., Keusch, G. T., Michaud, C. M., Moon, S., & Clark, W. C. (2010). The global health system: actors, norms, and expectations in transition. *PLoS Medicine*, 7(1), article e1000183. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000183>
- Tulchin, J. (2012). Decentralization and its discontents. *Latin American Research Review*, 47(2), 191-199. <https://www.jstor.org/stable/23321739>
- Van Thiel, S. (2014). *Research methods in public administration and public management: An introduction*. Routledge.
- WORLD HEALTH ORGANIZATION (2010). *Monitoring the building blocks of health systems: a handbook of indicators and their measurement strategies*. [https://www.who.int/healthinfo/systems/WHO\\_MBHSS\\_2010\\_full\\_web.pdf](https://www.who.int/healthinfo/systems/WHO_MBHSS_2010_full_web.pdf)
- Yin, R. K. (1994). Discovering the future of the case study. Method in evaluation research. *Evaluation practice*, 15(3), 283-290. [https://doi.org/10.1016/0886-1633\(94\)90023-X](https://doi.org/10.1016/0886-1633(94)90023-X)



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 27-10-2020  
Aceptado: 25-03-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10875>  
Páginas: 115-130

## Gestión del territorio y biodiversidad en la agenda 2030: Evaluación de la política pública de gestión del lobo en su interacción con el ser humano. Estudio de caso de Galicia

### *Territory management and biodiversity in the 2030 agenda: Evaluation of the public policy for the management of the wolf in its interaction with the human being. Galicia case study*

Óscar Briones Gamarra

Universidad de Vigo (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3316-8670>

[oscarbriones@uvigo.es](mailto:oscarbriones@uvigo.es)

#### **NOTA BIOGRÁFICA**

Doctor en Ciencias políticas (Especialidad Administración Pública) y licenciado en Ciencias Políticas (Especialidad Administración Pública). Licenciado en derecho, Máster en gestión de servicios sociales, ong's y voluntariado por la USC. Profesor universitario del Grado en Dirección y Gestión Pública de la Universidad de Vigo y del máster en Dirección Pública y Liderazgo institucional de esta misma universidad, además de otros dos másters. Ha trabajado en diferentes Administraciones autonómica y local, de la que es actualmente excedente. Docencia en universidades extranjeras de Europa y América, además de docencia vinculada a formación continua. Ponente en congresos de ámbito nacional e internacional. Docencia, investigación y publicaciones en gestión de recursos humanos, dirección pública, calidad en la Administración, negociación, y materias vinculadas a ciencia política, evaluación de políticas públicas o gestión de servicios públicos. Actualmente miembro y secretario del Grupo de Investigación del Observatorio para la gobernanza, de la Universidad de Vigo y de otros dos grupos de investigación.

---

#### **RESUMEN**

El presente artículo constituye un intento por abordar la evaluación de una política pública utilizando la metodología y su marco conceptual. Para ello, y desde el método científico de análisis, se ha revisado el nivel de ejecución o cumplimiento de objetivos de la política pública seguida en la Comunidad Autónoma de Galicia para la gestión del lobo ibérico en su interacción e impacto con la actividad humana. La razón última de este artículo estriba en operativizar el objetivo de desarrollo sostenible 16 de la Agenda 2030 de Naciones Unidas relativo al mantenimiento de la biodiversidad, utilizando para ello el análisis de políticas públicas, huyendo de tal manera del juicio o las opiniones y buscando el amparo del método científico plenamente validado. En su concreción se han revisado los objetivos gubernamentales autonómicos del gobierno gallego al respecto de la gestión de la especie del lobo ibérico –denominada «Plan del lobo de Galicia»–, así como las actuaciones realizadas y los objetivos conseguidos, en sus múltiples dimensiones de eficacia, eficiencia o impacto.

#### **PALABRAS CLAVE**

Lobo; evaluación; análisis de políticas públicas; agenda 2030; biodiversidad.

## ABSTRACT

This article constitutes an attempt to approach the evaluation of a public policy using the methodology and concepts of public policy analysis. For this, and from the scientific method of analysis, the level of execution or fulfillment of objectives of the public policy followed in the Autonomous Community of Galicia for the management of the Iberian wolf in its interaction and impact with human activity has been reviewed. The ultimate reason for this article is to operationalize goal 16 of the 2030 agency regarding the maintenance of biodiversity, using the analysis of public policies, thus avoiding judgment or opinions and seeking the protection of the fully validated scientific method. In its concretion, the regional government objectives of the Galician government have been reviewed regarding the public policy of management of the Iberian wolf species –called «Plan del lobo de Galicia»–, the actions carried out and the objectives achieved, in its multiple dimensions effectiveness, efficiency or impact.

## KEYWORDS

Lobo; evaluation; public policy analysis; agenda 2030; biodiversity.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. LA AGENDA 2030 Y SU IMPACTO REAL. 2. LA EVOLUCIÓN DEL LOBO EN GALICIA COMO ESTUDIO DE CASO. 3. UN ENFOQUE AL «PROBLEMA DEL LOBO» DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 4. OBJETIVOS DE ACTUACIÓN. 5. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN. 6. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL LOBO EN GALICIA. 6.1. SITUACIÓN DE LA POBLACIÓN DEL LOBO EN GALICIA (INDICADOR DE EFICACIA). 6.2. GESTIÓN DE LA INTERACCIÓN CON EL SECTOR GANADERO (INDICADOR CUANTITATIVO Y CUALITATIVO). 3. INDICADORES DE FUTURO (INDICADOR DE EJEMPLIFICACIÓN). CONCLUSIONES.

*«Un mundo en que el desarrollo y la aplicación de las tecnologías respeten el clima y la biodiversidad y sean resilientes; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y fauna silvestres y otras especies de seres vivos».*

Apartado: “Nuestra visión de futuro”. Agenda 2030.

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de entender que la preocupación por el clima, la biodiversidad y en general el sostenimiento medioambiental parece haber entrado decididamente en las agendas públicas y poco a poco en las preocupaciones prioritarias de los ciudadanos.

Sin embargo, fuera del rendimiento «antropocentrista» que obtenemos en el mantenimiento del clima, en definitiva, en garantizar la supervivencia de nuestra propia especie; se pretende acometer un tema que alude a quien verdaderamente no tiene voz alguna, básicamente porque aúlla, y porque en su aullido el oído humano no atisba a escuchar un lastimero grito de ayuda por la destrucción de hábitats y fauna.

Si bien el investigador ha de abstraerse, en la medida de lo posible, de sus preferencias personales, estas están siempre ahí; y lo que se pretende en este artículo no es esconderlas, sino engarzar esas preferencias personales con datos científicos y objetivos de gestión de políticas públicas y de percepción ciudadana al respecto, para avalar la necesidad acuciante de mejorar la gestión en general de los espacios naturales y la fauna salvaje.

Para dicho objetivo se utilizará en lo que no es sino una investigación exploratoria (ya que apenas existen trabajos similares) el análisis documental (legislación, programas, documentos estratégicos o acervo comunitario en la materia), principalmente centrado en fuentes primarias gubernamentales y del tercer sector que permitan diagnosticar el estado de la cuestión desde el enfoque de la evaluación de políticas públicas en esta especie de «era de la evaluación» (Dahler-Larsen, 2007, p. 93) en la que nos encontramos. Este concepto de evaluación, es abarcado desde multitud de definiciones, decantándonos por su sencillez ilustrativa por la que realiza la OCDE (2013): «... Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo».

El objeto de estudio concreto, –gestión de la biodiversidad y espacios naturales– y en concreto la interacción del lobo con el ser humano, responde al hecho de constituir el del lobo un estudio de caso especialmente trascendente, pues su impacto y su interacción con la vida humana tiene casi inevitablemente consecuencias negativas en términos económicos, si bien difiere su conceptualización en términos sociales o medioambientales. Recordemos que no es lo mismo el precio que el valor.

Se opta además por la investigación basada en casos, en lugar de la clásica investigación basada en variables (Della Porta et al., 2013). Este tipo de investigación pretende realizar un examen detallado de un único ejemplo de una clase de fenómeno (Abercrombie et al., 1984) y pese a que esa definición convenía en que un estudio único no podría proporcionar información fiable sobre la generalidad estudiada; recientemente y cada vez con más énfasis, nos encontramos con el convencimiento de que un buen estudio de caso podría contribuir al desarrollo científico; en palabras de Flyvbjerg (2004, p 154): «... Uno puede generalizar sobre la base de un solo caso, y el estudio de un caso puede ser crucial para el desarrollo científico a través de la generalización como complemento o alternativa de otros métodos».

Por tanto, estudio de caso y técnicas de análisis de políticas públicas van de la mano en la metodología de este trabajo. Para dicho análisis, *de finalidades explicativas y método inductivo* (Fernández, 2005, p. 467) utilizaremos las herramientas propias del análisis de políticas públicas, en cuanto conjunto de instrumentos y técnicas para determinar la alternativa más adecuada para la resolución de un problema público (Boix, 1991). Fundamentalmente se utilizarán matrices para un análisis sistemático del problema, con la vista puesta en tener una buena definición del mismo, una panorámica detallada de los actores presentes, y una relación exhaustiva de las soluciones ya implementadas y las que están en estudio para su posible implementación. Todo ello desde el enfoque del análisis de políticas públicas, prestando atención a las fases de las políticas públicas, los diferentes actores y los estilos decisorios. No se ha de olvidar, en todo caso, que al analizar una política pública estamos analizando dos cuestiones: lo que los gobiernos deciden hacer pero también lo que deciden no hacer (Meny y Thoenig, 1992, p. 10); y aquello que pueda mejorar la intervención objeto de la evaluación, la acción pública (Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco, 2012).

Importante será también analizar específicamente la presencia de los actores gubernamentales, que precisamente nos permiten hablar del concepto de política pública; pero también analizar cuando un problema entra en la «caja negra eastoniana» y genera un proceso decisorio o una secuencia de resolución de un problema público. La capacidad de los gobiernos para resolver problemas públicos es, quizás más que nunca, una fuente principal de su propia legitimidad, y su eficacia resolutoria es una cuestión sobresaliente de toda política gubernamental (Lindblom, 1991).

Cabe no olvidar tampoco, que las políticas medioambientales han aparecido hace relativamente poco en las carteras de servicios de los estados, al hilo de la ampliación del campo de acción de las esferas gubernamentales. En concreto, la gestión de la fauna y su interacción con el ser humano era hasta hace bien poco un tema de autoregulación social, en el que normalmente el ser humano, como actor predominante, vencía en esa interacción llevando, en el caso que nos ocupa al lobo, a los límites de su extinción.

Junto a la disciplina técnica del análisis de políticas públicas, este trabajo se ampara a nivel político y legal en la Agenda 2030, a la que pretende contribuir desde un estudio de caso concreto, cercano y fundamentado técnica y científicamente. Su impacto es mayor dada la escasa presencia del trabajo de los analistas de políticas públicas en España, en donde la Administración sigue dominada por una arraigada tradición juricista (Fernández, 2005). La elección del ecosistema de Galicia responde al hecho de que es una de las zonas de mayor población lobera de España y en la que el lobo se entremezcla con una dispersión de núcleos de población sin igual en el resto de España, por lo que los conflictos entre el lobo y el ser humano son especialmente frecuentes.

## 1. LA AGENDA 2030 Y SU IMPACTO REAL

El año 2015 es considerado como un punto inflexión en la génesis de la Agenda 2030. En concreto, el Acuerdo de París (2015) con la aprobación de la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas titulada *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* constituye el inicio del entorno jurídico-político en el que se pretende enmarcar el presente estudio.

En dicho documento de inicio de la Agenda 2030, se establece «... observando la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad».

Siguiendo así la senda del Convenio Internacional sobre Diversidad Biológica (CBD, 1992), del que España forma parte desde 1993 y que se considera la norma de mayor relevancia internacional respecto a la biodiversidad.

En la resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas, las partes reconocen que la labor de adaptación debería llevarse a cabo entre otros aspectos teniendo en cuenta los ecosistemas vulnerables, y ello desde una óptica científica, para convencer desde los datos más que desde el voluntarismo o las concepciones propias. Se establece literalmente que «... dicha labor debería basarse e inspirarse en la mejor información científica disponible y, cuando corresponda, en los conocimientos tradicionales, los conocimientos de los pueblos indígenas y los sistemas de conocimientos locales, con miras a integrar la adaptación en las políticas y medidas socioeconómicas y ambientales pertinentes, cuando sea el caso».

Se recurre por tanto a criterios científicos y empíricos, pero también, en línea con la gobernanza, a la participación de una especie de «saber popular» para ayudar a gestionar la interacción entre la biodiversidad y las comunidades humanas, precisamente uno de los focos de atención de este trabajo.

En concreto, la agenda 2030 establece 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y un total de 169 metas específicas. Específicamente, el objetivo del que tratamos (llamados comúnmente y de aquí en adelante ODS) en este trabajo, es el objetivo 15 que establece:

«Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad».

De forma resumida aunque en la nota al pie se incorporan algunos elementos relevantes del ODS 15<sup>1</sup>; sus líneas maestras pasan por la conservación de ecosistemas naturales, la gestión sostenible de los recursos naturales deteniendo inmediatamente la destrucción de hábitats y en particular de los bosques, o la protección a la fauna y la biodiversidad en general, defendiéndola de «agentes agresores» como la caza furtiva, la presión urbanizadora o el tráfico ilegal de especies.

No es baladí el hecho de que la filosofía proteccionista es más factible y «cómoda» desde los países ricos y con pocos problemas de superpoblación. Por ello también el objetivo 15 hace referencia al rasgo de la pobreza, dando a entender que el proteccionismo tiene concomitancias en función de la existencia o no de problemas sociales y económicos de importancia. Este es precisamente uno de los debates de fondo de mayor calado al abordar las políticas de protección, conciliar el desarrollo económico y social de los países pobres con una mayor protección medioambiental cuando los medios del país son más limitados. Este hecho enlaza con la prescripción de la Agenda 2030 al respecto de «movilizar y aumentar significativamente los recursos procedentes de todas las fuentes para conservar y utilizar de forma sostenible la biodiversidad y los ecosistemas»; o «... Movilizar recursos considerables de todas las fuentes y a todos los niveles para financiar la gestión forestal sostenible y proporcionar incentivos adecuados a los países en desarrollo para que promuevan dicha gestión, en particular con miras a la conservación y la reforestación»; aumentando –cabe no olvidarlo– *la capacidad de las comunidades locales para perseguir oportunidades de subsistencia sostenibles*.

Hasta aquí se ha presentado una mera descripción de principios que incluye la agenda 2030 relacionados con la protección del territorio y la fauna. Trasladando ya el enfoque al impacto real de la Agenda, parece necesario comenzar a utilizar las categorías técnicas del análisis de políticas públicas.

Para empezar el concepto de «entrada en la agenda» parece consolidado en las agendas públicas para el caso del medioambiente. El nivel de sensibilización es bastante aceptable independientemente del

---

<sup>1</sup> 15.1 De aquí a 2020, asegurar la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y sus servicios, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales.

15.2 De aquí a 2020, promover la puesta en práctica de la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados y aumentar considerablemente la forestación y la reforestación a nivel mundial.

15.5 Adoptar medidas urgentes y significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de biodiversidad y, de aquí a 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción.

15.7 Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar tanto la demanda como la oferta de productos ilegales de flora y fauna silvestres.

15.8 De aquí a 2020, adoptar medidas para prevenir la introducción de especies exóticas invasoras y reducir significativamente sus efectos en los ecosistemas terrestres y acuáticos y controlar o erradicar las especies prioritarias.

15.9 De aquí a 2020, integrar los valores de los ecosistemas y la biodiversidad en la planificación, los procesos de desarrollo, las estrategias de reducción de la pobreza y la contabilidad nacionales y locales.

color del partido político que gobierne, y analizando el gasto público en políticas medioambientales parece haberse consolidado esta protección medioambiental como una prioridad gubernamental, pero también social de la ciudadanía, que se sitúa mayoritariamente en posiciones de preocupación por el medio ambiente (CIS, 2010).

El caso propuesto aquí, sin embargo, enfrenta directamente intereses económicos y humanos con intereses medioambientales (protección de una especie como el lobo) y lleva a una situación de estrés importante el equilibrio entre protección del valor medioambiental y protección del valor economía. En otras palabras, se detecta un cierto consenso social sobre la protección del medio ambiente, pero este consenso se rompe cuando interacciona con situaciones de merma económica (imposibilidad de construir en terrenos naturales, imposibilidad de cazar o pescar en determinados territorios, limitaciones de acceso para la protección de la fauna, o desde luego en el caso que nos ocupa como caso práctico, la contraposición de intereses entre el valor económico de las ganaderías y el valor «social» de la preservación de la fauna y en concreto del lobo).

En esas situaciones, la balanza entre economía y desarrollo económico y medioambiente sigue rompiéndose en beneficio del primero, y ello aun cuando puede afirmarse que el respeto al medio ambiente ha entrado y se ha consolidado en las agendas públicas.

Las premuras electorales, el hecho objetivo de que «los animales no votan», de que la defensa de los animales tiene una menor fortaleza que la defensa organizada y legitimada de los sectores económicos, es una variable a tener muy en cuenta. También, como se verá, es una variable determinante la socialización en valores medioambientales que presente cada país, y a ese respecto nos dedicaremos en las páginas siguientes a analizar dicha variable en el caso español y gallego.

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL LOBO EN GALICIA COMO ESTUDIO DE CASO

En este apartado se inicia el enfoque de estudio de caso, con la idea de proyectar desde un caso concreto como el de la gestión del lobo en Galicia, problemáticas y métodos de solución que se pueden estar dando ante problemas similares en distintos territorios, aunque por supuesto cualquier extrapolación pasaría por un estudio profundo de las circunstancias del entorno socioeconómico y medioambiental concreto al que se pretenden extrapolar dichas soluciones.

Específicamente se parte, de la evaluación de la política pública al respecto de la gestión del lobo en Galicia, entendiendo que esta reúne las características fundamentales para ser considerada una política pública, señaladas por Aguilar (2008). Esta acción pública, denominada «Plan de gestión del lobo en Galicia» (en adelante PGLG)<sup>2</sup> se inicia con un gobierno de distinto color político (bipartito partido socialista y bloque nacionalista gallego) al que desde octubre de 2009 hasta 2024 (si agotara la legislatura) está gobernando (partido popular).

Para acotar convenientemente el objeto de estudio, cabe señalar que se estaría tratando de una competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Galicia, «... dictar normas adicionales sobre protección del medio ambiente» (Artículo 27.30 del Estatuto de Autonomía de Galicia) que se ha desarrollado normativamente en la ley autonómica 9/2001 de conservación de la naturaleza.

Se parte así, como se puede constatar en el preámbulo del PGLG, de la consideración de que la población de lobos de Galicia puede ser objeto de medidas de gestión<sup>3</sup> siendo declarada anteriormente, en el Decreto 284/2001, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de caza de Galicia, «especie cazable», si bien la realidad es que su caza se ha venido realizando bajo autorización administrativa específica una vez constatada la existencia de daños y supuestamente «... con plenas garantías de conservación de la población de esta especie».

Según el PGLG, los estudios realizados entre los años 1999 y 2003 en el ámbito autonómico determinaron que la presencia del lobo en Galicia es amplia, ocupando la mayor parte del territorio autonómico

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de Galicia del 20 de enero de 2009; Decreto 297/2008.

<sup>3</sup> Dado que está incluida en el anexo VI (especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y explotación pueden ser objeto de medidas de gestión) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que traspone al ordenamiento jurídico español la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres. El Plan de gestión del lobo en Galicia que se aprueba con el presente decreto pretende poner fin a las carencias anteriormente señaladas, dando cumplimiento, además, a las recomendaciones del Comité Permanente del Consejo de Berna respecto a la necesidad de gestionar a la especie de acuerdo con un plan de manejo y a la Estrategia para la conservación y gestión del lobo en España, aprobada en Conferencia sectorial el 29 de enero de 2005.

y estando presente incluso en zonas muy humanizadas; constatándose la existencia de una población de lobos continua y «abundante» a tenor del gobierno autonómico (Xunta, 2020) a lo largo de su área de distribución.

El marco normativo en el que se ha de desarrollar esta política pública y su acción concreta en la protección de una especie como el lobo, dimana en cuanto a su jerarquía normativa, de la legislación comunitaria europea, su traslación nacional a la legislación española común a todo el estado y el desarrollo legislativo y competencial que se en el nivel regional o autonómico desde la Comunidad Autónoma de Galicia.

#### IMAGEN 1. HITOS LEGISLATIVOS PRINCIPALES DE LOS ÚLTIMOS VEINTE AÑOS EN LA GESTIÓN DEL LOBO EN GALICIA



*Fuente:* Elaboración propia a partir de revisión legislativa integral.

### 3. UN ENFOQUE AL «PROBLEMA DEL LOBO» DESDE EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Es muy revelador, en la fase de descripción del problema, que el propio «Plan de gestión del lobo de Galicia» incluya un punto 3 denominado «conflictividad», lo que introduce un factor de definición del lobo como un problema para la convivencia humana.

El citado plan se marca como objetivo tratar de reducir tanto la carga económica como el conflicto social generado hasta ese momento por el pago de indemnizaciones ante las pérdidas que el lobo generaba en las ganaderías. En concreto la orden del PGLG en su propia exposición de motivos destaca que «... la presencia del lobo en espacios rurales muy humanizados es, con frecuencia, causa de conflicto con los ganaderos» (Xunta, 2015).

Comenzando por la fase clásica de las políticas públicas de «definición o surgimiento del problema», lo revelador es que la propia administración parece realizar una «definición del problema» exclusivamente como un problema para los humanos (no como un problema de recursos naturales limitados). En este sentido cabe recordar, de una manera muy elemental, que en el análisis de políticas públicas no existen los problemas objetivos en sí, sino distintas definiciones de un problema que constituye una fase crucial (Subirats, 2001, p. 260); y que, de hecho, los distintos actores pugnan por introducir una definición determinada del problema –los ecologistas como un problema de preservación de una especie, los ganaderos como problema económico, habitantes que lo temen como un problema de seguridad en sus domicilios, cazadores porque compite por sus mismas presas, etc.– (Tamayo, 1997, p. 286). En definitiva, como afirma Subirats

(2001, p. 260) los actores se movilizan según sus preferencias e intereses; intentando influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos.

Respecto a cómo consiguen los problemas entrar en la agenda, se puede afirmar que el lobo ha entrado en la agenda pública impulsado por el impacto mediático de los avistamientos de lobos en cercanías de núcleos urbanos<sup>4</sup> o por ataques a la ganadería, facilitado por el sesgo cultural derivado en una concepción «diabólica» sobre el lobo<sup>5</sup>. Junto a esta accesibilidad a la agenda tan afectada por lo que Tamayo (1997, p. 290) denomina *sesgo en la accesibilidad*; estamos ante tema, en su contraparte, en el que los actores del tercer sector (movimientos ecologistas) intentan introducir en la agenda una visión o definición del problema en cuanto a necesaria protección de la especie para evitar su extinción y mantener la biodiversidad preceptuada por la Agenda 2030 y la CBD (1992). Además, se ha constatado la máxima de la disciplina del análisis de políticas públicas de que los problemas tienden a entrar por familias, y junto a los daños del lobo se han introducido otros problemas de interacción con la fauna, relacionados con el fenómeno de la «defaunación» (Galetti y Dirzo, 2013) como los destrozos agrícolas del jabalí, o los daños patrimoniales en vehículos por el atropello de fauna salvaje. El lobo entra precisamente en el concepto de «defaunación», relacionado con grandes vertebrados que generan más daños a los humanos y que desembocan en lo que se ha denominado «bosque vacío» en que se conserva el espacio natural vegetal pero libre de especies «dañinas» (normalmente de gran tamaño) desde un punto de vista antropocentrista radical (el lobo, el linco, el jabalí, el tigre en la india o el jaguar en américa latina pueden ser ejemplos de esta problemática).

Cada vez con mayor énfasis desde este tipo de análisis se recomienda tener muy presentes los grupos de intereses y/o de influencia que conviven en cada «arena» de la política pública (Lowi, 1964) (grupos de poder, grupos de presión, asociaciones y ong's, grupos de comunicación, opinadores cualificados, expertos, etc.). Se trata de actores que también participan en las políticas públicas y cada vez con mayor influencia dada la extensión de las redes sociales y las plataformas públicas de participación, así como por el entorno de gobernanza en el que se mueven las administraciones públicas actuales. A mayor capacidad de influir y presentar demandas de los actores en cuestión, mayor será la cuota de temas a incorporar a la agenda (Tamayo, 1997, p. 290).

Para organizar mejor los actores presentes, algunos mencionados de forma somera anteriormente, la disciplina del análisis de políticas públicas recomienda la utilización del instrumento de las matrices de análisis de los actores presentes, que, en nuestro caso concreto, presenta la siguiente apariencia:

**TABLA 1. ACTORES PRESENTES Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA**

ACTORES PRESENTES	DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DEL LOBO
GANADEROS	AMENAZA
CAZADORES	AMENAZA
ECOLOGISTAS	PRESERVACIÓN
HABITANTES DEL MEDIO RURAL	SEGURIDAD PERSONAL
CIUDADANÍA GENERAL	AMENAZA/PRESERVACIÓN
GOBIERNO AUTONÓMICO	PROBLEMA/PRESERVACIÓN

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos del Plan de gestión del lobo en Galicia.

<sup>4</sup> En los últimos tiempos las noticias sobre lobos paseando por las playas en Xove, o por pistas forestales a plena luz del día en parques naturales como el de Os Ancares, han sido muy frecuentes con una cierta inclinación a la creación de alarma social a nuestro entender. De hecho, podríamos preguntarnos si la noticia es que el lobo nos invade –como se pretende divulgar– o que se abren tantas pistas forestales que la fauna no tiene más remedio que transitar por ellas, a pesar de la existencia de los llamados «pasos de fauna». De nuevo la definición de un problema o de lo que es o no noticia.

<sup>5</sup> Según se extrae del informe del Grupo de Trabajo del lobo (2005), el lobo tiene también un enorme peso cultural y genera gran cantidad de mitos, lo que puede enturbiar la comprensión de su historia natural por parte del gran público. Hasta hace pocas décadas, el lobo encarnaba el símbolo de la maldad, pero en los últimos años representa símbolos opuestos para distintos sectores sociales. Para el público urbano, simboliza la naturaleza salvaje y perseguida, pero continúa representando un símbolo diabólico para muchos sectores rurales.

#### 4. OBJETIVOS DE ACTUACIÓN

Se acomete este apartado analizando las declaraciones oficiales de objetivos de actuación establecidos por el gobierno autonómico, materiales que se encuentran básicamente en documentos de planificación, presupuestación o memorias de actividad de la Administración.

De forma directa, la normativa autonómica analizada hace mención a la fase de formulación de alternativas en la cual, al criterio del gobierno se suman las aportaciones de científicos, ecologistas o sectores económicos afectados (fundamentalmente el sector ganadero). Se ha seguido así la «lógica de la conjuntura», relatada por Dunn (1994) según la cual se formulan posibles soluciones provenientes del juicio de los expertos, basadas en argumentos científicos y soportadas también en buena medida por una intuición de personas cualificadas. En todo caso no se aprecia, a la contra, un alto desarrollo científico para soportar argumentalmente las líneas de actuación a seguir, quizás en la línea de que la ciencia es importante, pero lo es más la persuasión y la negociación con los actores implicados sobre la solución a tomar, como estableció Lindblom (1991).

Sucedida esta escueta fase técnica y gubernamental de formulación de alternativas para encontrar posibles soluciones, el gobierno autonómico gallego establece una serie de objetivos con la vista puesta en conseguir «... garantizar la viabilidad de esta especie» (Punto 4 PGLG) pero haciendo esta viabilidad compatible con la existencia de la ganadería y la rentabilidad económica de las explotaciones agropecuarias, utilizando para ello las ayudas económicas que se establezcan para resarcir a los ganaderos de los daños del lobo.

Se aprecian así dos líneas maestras de actuación como la:

- Viabilidad de la especie, también en tanto que exponente de biodiversidad y equilibrio biológico (Xunta, 2020).
- Compatibilidad con la actividad de ganadería.

Llama la atención, de entrada, la falta de mención a la destrucción del territorio y la urbanización abusiva como elemento determinante, lo que nos lleva a pensar otra de las máximas del análisis de políticas públicas como es el no buscar soluciones a problemas de difícil o imposible solución o a los que no se ven soluciones factibles políticamente. El problema coste-beneficio de poner límites a la urbanización intensiva del territorio o la ampliación de zonas protegidas o reservas naturales, supera a los políticos que prefieren obviar esta estrategia substituyéndola por otras más gestionables –aunque de menor impacto final– como la compensación económica a ganaderos o el control estricto de la posibilidad de la caza del lobo.

Cabe recordar en este punto que, como se establece en el análisis de políticas públicas, la mejor solución para el político es aquella que goza de mayor «factibilidad» o viabilidad, es decir, escoger la mejor alternativa, pero teniendo presentes los costes sociales. La estructura social y económica de dos instituciones jurídicas como la propiedad y la herencia es particularmente compleja y dispersa en Galicia como para implementar soluciones de protección del territorio natural, que serían de un enorme coste político, aunque sí de gran impacto si el valor a proteger es la naturaleza.

De forma detallada entre los objetivos del Plan de gestión del Lobo se incluyen (Punto 5 PGLG): medidas de coexistencia del lobo con el ser humano, estabilización de poblaciones loberas, minimizar y compensar económicamente por pérdidas causadas por el lobo, puesta en valor económico del lobo como recurso económico relacionado con la naturaleza y el turismo sostenible, o programas de sensibilización y establecimiento de sistemas de participación social para que todos los sectores puedan aportar en el diseño de la política de gestión del lobo.

Adaptando las soluciones ofrecidas a la teoría del análisis de políticas públicas, se identifican, en el caso analizado, los rasgos básicos del modelo «salir del paso» establecido en los desarrollos teóricos por Lindblom (1959) o March y Olsen (1972), en sus trabajos seminales en los que se establece como predominante un modelo de toma de decisiones basada en el compromiso, la negociación y la presión entre actores que son interdependientes unos de otros.

Por otra parte, se identifica una política pública regulativa en el sentido definido por Subirats et al. (2008), con los costes concentrados (indemnizaciones a ganaderos y restricciones a la caza) pero con los beneficios difusos (el supuesto interés general de mantener una especie como el lobo y por extensión un alto nivel de biodiversidad como reconoce la propia Xunta de Galicia (2020)).

## 5. PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

Tradicionalmente es una fase infravalorada del ciclo de vida de una política pública, como han estudiado excelsamente Pressman y Wildasky (1984). La implementación de políticas públicas representa el momento en que se ha decidido una solución a un problema público y comienzan a detectarse problemas en la implementación de dicha solución, en definitiva problemas a la hora de poner en marcha la solución pública seleccionada. En numerosas ocasiones esta fase es la causa velada del fracaso de una política pública. Se trata, en este punto de la investigación, de analizar el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, y por lo tanto estamos ante una perspectiva de eficacia (Subirats et al., 2008).

La fase de implementación es básica, ya que la Administración Pública, en contra de lo que defendía Max Weber (1972) no es un mero «brazo ejecutor» de las políticas públicas. Muy al contrario, es necesario tener en cuenta los problemas de implementación que pueden aparecer en torno a una política pública, que en el caso estudiado pueden hacer mención a problemas genéricos de organización administrativa (Ballart, 1993, p. 201), a las posibilidades de inspección (por ejemplo las plantillas destinadas a la vigilancia de la caza furtiva), a problemas burocráticos (quejas sobre la eficacia y la agilidad en el pago de las indemnizaciones al ataque del lobo), al carácter coercitivo e intensidad de las sanciones impuestas, al control de elementos agresores como la urbanización ilegal y dispersión ilegal de núcleos poblacionales, los atropellos o la falta de pasos de fauna, entre otros. También el clima social o de opinión, así como el momento del ciclo económico son fundamentales a la hora de diseñar bien la implementación de una política pública.

Es esencial además, analizar la interacción entre actores públicos y privados, en el caso propuesto es necesario analizar la interacción entre el actor gubernamental y los dos actores principales: los ganaderos y constructores por un lado (prevalencia del interés económico) y los grupos ecologistas por otro (prevalencia del interés de preservación). Como ha señalado Bardach (2001), para mejorar la implementación el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y la capacidad, destreza y legitimación suficiente entre los actores para llegar a buen término.

El esquema que se puede observar en el caso concreto de Galicia, cumple con la idea de participación de la sociedad civil en la elaboración de las políticas públicas, si bien esta participación parece ser más formal que real, manteniendo el actor gubernamental su posición de fuerza (actor preeminente) tanto a la hora de legislar como a la hora de implementar la política pública.

El enfoque de la acción pública implementada en el caso de Galicia, implica una orientación «top-down» (Meny y Thoenig, 1992), desde el momento en que el gubernamental es el actor claramente predominante, valiéndose de la administración como órgano de ejecución. Como se ha venido defendiendo se ha cumplido el expediente del «barniz» de participación social y sí es cierto que los actores de la sociedad civil han participado tíbilmente en el diseño de la política pública.

También el enfoque «multinivel» tan complejo en España por el número de Administraciones Públicas implicadas ha de ser tenido en cuenta en este punto como recuerda (Fernández, 2005, p. 276) con su concepto de *colaboración interinstitucional*. Para el caso concreto, y aun siendo predominante el gobierno autonómico que es quien tiene la competencia principal, no es menos cierto que es imprescindible conocer cómo se relacionan las distintas Administraciones con competencias en el sector (Rojo y Varela, 2013) para entender este tipo de políticas públicas; relaciones entre las que destacan sobremanera, la colaboración de la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas, a las que se unen –en un rango de menor capacidad competencial– las Administraciones Locales.

Si la acción pública escogida tras analizar la política pública a seguir no se cumple, lo será por una suerte de factores como el no conocer bien la decisión o que los sistemas de control –sanciones y recompensas de los implementadores– no funcionen debidamente.

De esta manera, los criterios de evaluación de la calidad de la implementación de la política pública están marcados por la conformidad legal del proceso de implementación y la eficacia en cuanto a la realización de los objetivos formales marcados en la planificación de la política pública.

En todo caso, debe señalarse que en la política concreta de gestión del lobo realizada por la Xunta de Galicia, no se han detectado a lo largo de la investigación, grandes problemas en la fase de implementación, atisbándose que las cuestiones principales sobre el éxito o el fracaso de la política se situarán en aspectos como la selección de objetivos concretos, alternativas a implementar o la propia definición original del problema público a resolver.

## 6. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE LA GESTIÓN DEL LOBO EN GALICIA

Se despliega ahora un método de investigación sistemático sobre la configuración de un programa o política determinado, su implementación y efectividad; y si bien a lo largo de este artículo se ha desarrollado una perspectiva cíclica del análisis de políticas públicas, se cerrará el foco en este apartado estrictamente sobre la fase de evaluación, intentando, como recuerda Ballart (1993, p. 203), aislar la intervención pública de otros factores causales.

De entrada, cabe señalar que se está empleando un método científico, no juicios de valor; y además el momento de la evaluación escogido es el clásico de la evaluación de resultados, si bien hay que recordar que existe una amplia tipología de evaluaciones como las de proceso, diseño, o implementación –entre otras– y que además se aplican en momentos distintos, bien incluso antes de la puesta en marcha del programa o política pública, durante el desarrollo del mismo, o a su finalización.

En el caso analizado, se ha optado por una evaluación externa y «ex-post» de los resultados obtenidos en función de los objetivos de actuación que se habían marcado y que han sido comentados anteriormente. Los objetivos de este tipo de evaluación, más habitual en países con menor «cultura de evaluación» (Dahler-Larsen, 2007, p. 95), se centran en mostrar para la investigación científica en curso, hasta qué punto las medidas de actuación propuestas por el gobierno pueden ser útiles (en nuestro caso para el mantenimiento de una especie concreta y, por extensión, para el cumplimiento del objetivo de mantenimiento de la biodiversidad establecido en la agenda 2030). Es una metodología de evaluación de eficacia fundamentalmente denominada «de balance» Subirats (2001), «de resultados» o «sumativa»; y su objeto suele ser el de recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar así un juicio de valor global sobre el mismo, ofreciendo de esta manera un resultado recapitulativo de actuación una vez que esta ha finalizado. La evaluación ha de proporcionar una base de comparación que permita objetivizar la valoración sobre la eficacia de la política o sobre la adecuación entre la política implementada y el cumplimiento de los objetivos marcados (Ballart, 1993, p. 201); en el caso que nos ocupa midiendo la viabilidad de las poblaciones del lobo así como la satisfacción del sector ganadero y el impacto de las medidas de compensación. Fundamentalmente se realiza un baremo del contraste entre los resultados obtenidos y los objetivos de partida del programa, permitiendo proporcionar la suficiente información para una labor evaluadora-juzgadora en el sentido de Rossi-Freeman (1985, p. 372).

Se intenta también así cubrir un «gap» de la gestión pública en España (Subirats, 2001), como es la escasa presencia de mecanismos como los «sunset legislation» (condicionamiento de la continuación de un programa a la demostración de eficacia) o «legislative oversight» (vigilancia legislativa del cumplimiento), que sí existen en otros países y que permiten la actuación del poder legislativo en el control de la continuidad o la implementación de un programa.

Con estas bases teóricas de partida, sobre la evaluación «ex-post» que se intenta desplegar, se han establecido algunos indicadores de evaluación de la política pública analizada:

### 6.1. Situación de la población del lobo en Galicia (Indicador de eficacia)

Fundamentalmente desde la información extraída de diferentes censos nacionales de la especie, en concreto dos grandes estudios a nivel del territorio español, haciendo valer la necesidad de usar datos válidos (Ballart, 1993, p. 205), legitimados y a la vez sencillos y con información clara que pueda también entender la población en general.

Esta última cuestión nos llevará a plantear la oportunidad de hacer una utilización intensiva de los datos que ya recoge de forma ordinaria y continuada la Administración (Ballart, 1993, p. 206), pues cada cierto tiempo las distintas administraciones van actualizando los datos al respecto.

La referencia inicial de los datos parte del período entre 1986 y 1988, en el que por encargo del entonces Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), se llevó a cabo el «primer estudio nacional» para evaluar la distribución, la situación y la problemática del lobo en España. Posteriormente hemos utilizado los datos censales de los años 1995-2000, la información a nivel autonómico de Llaneza en la primera década del año 2000 y el segundo censo nacional de la especie, cuyos trabajos de campo han sido realizados por las comunidades autónomas entre 2012 y 2014 (MAGRAMA, 2016). A mayores se ha cruzado la información disponible con la proporcionada por la propia Consejería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda que publicó su último censo del lobo ibérico en Galicia con un resumen de los años 2013-2015 (Xunta de Galicia, 2017). Cabe hacer mención, no obstante, a que la forma de recolección de los datos, y en concreto el

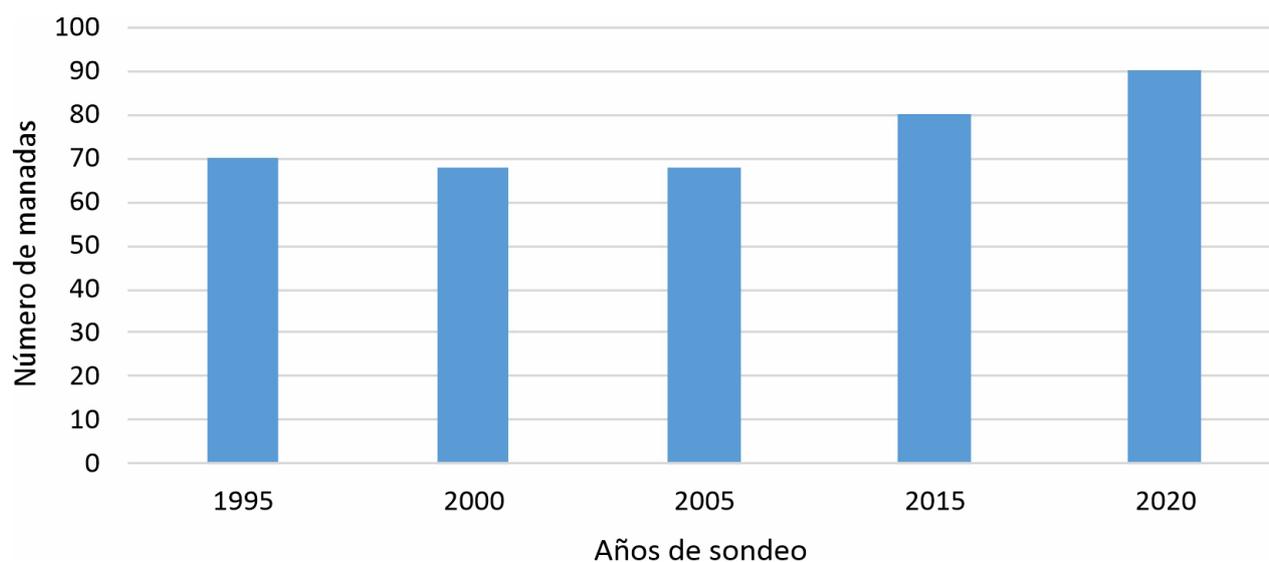
método de estimación de las poblaciones loberas en las Comunidades Autónomas, ha sido puesto en duda frecuentemente por organizaciones ecologistas<sup>6</sup>.

De manera general se puede afirmar con datos contrastados que las manadas de lobos se mantienen estables, con leves aumentos en términos generales (Xunta, 2017, p. 8), y que las políticas de compensación económica y preservación están cumpliendo su cometido.

Sin embargo, como se analizará más adelante, la depredación del territorio, la urbanización intensiva (más acusada en el litoral con la presión de las segundas residencias) y por tanto la reclusión del lobo y en general la fauna silvestre a zonas con menor presencia humana, siguen siendo el factor determinante de agresión a la especie y a la fauna silvestre en general. Los propios mapas de extensión del lobo (Xunta, 2017) ofrecen una panorámica en la que su presencia es incompatible en la franja costera atlántica en la que la presión por urbanizar y el turismo han acabado con las escasas posibilidades que el lobo y otras especies silvestres albergaban de prosperar.

La destrucción de hábitats naturales sigue siendo un factor determinante, que encaja a la perfección en lo que en políticas públicas se ha denominado las «políticas públicas de no hacer». Esto es, como no se puede frenar la urbanización intensiva, se reorienta la política pública –a costa de la efectividad– hacia factores más «políticamente manejables» como puedan ser el freno a la caza o la compensación económica a los ganaderos. El verdadero problema por resolver, la depredación del territorio por el ser humano, no tiene políticamente una buena solución y directamente los esfuerzos de los gobiernos se centran en que dicho problema no entre en la agenda.

**GRÁFICA 1. POBLACIÓN DEL LOBO EN GALICIA (EN MANADAS)**



*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos actualizados del Ministerio de Medio Ambiente y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de la Xunta de Galicia.

## 6.2. Gestión de la interacción con el sector ganadero (Indicador cuantitativo y cualitativo)

Cabe partir del hecho de que, mientras las medidas de prevención de daños tales como pastores eléctricos, cañones de propano, reserva de espacios naturales, el «rewilding», o la utilización de mastines para proteger el ganado, precisarían de una elevada responsabilidad y colaboración del sector (ganaderos y pastores); la compensación de daños constituye una aproximación reactiva que debería ser considerada como una solución de corto plazo al daño sufrido (Salvatori e Mertens, 2012) de la que se cuestiona su efectividad como estrategia (Boitani et al, 2010).

<sup>6</sup> Una referencia a esta controversia puede seguirse en el enlace: <https://loboiberico.com/el-lobo/el-lobo-en-la-peninsula-iberica/>

En este sentido, se observa en una parte de la literatura científica, una fuerte tendencia a entender que la prevención del daño (de los ataques al ganado), tiene una mayor probabilidad de constituirse en solución a largo plazo que las políticas de compensación de los ataques, e incluso que el pago de los daños debería estar siempre interrelacionado con la prevención, para ser esta fomentada eficientemente entre los ganaderos (Marucco e Boitani, 2012).

De manera que, en el plano internacional, en los últimos años ha habido una cierta refocalización de las estrategias, acabando por reorientarse el conflicto, desde las políticas de compensación como medida reactiva cortoplacista, a medidas de mayor calado y a largo plazo, como la promoción de buenas prácticas en el pastoreo o las medidas de protección del ganado, que en el caso de Galicia son además especialmente débiles<sup>7</sup>. Concretamente, siguiendo a Wagner et al. (2012), los métodos de prevención más utilizados en la ganadería semiextensiva son los vallados y los perros de defensa del ganado –en España el mastín–. No obstante, el propio Wagner et al. (2012) confirma que no hay un único método de prevención que ofrezca un cien por ciento de efectividad, siendo los vallados eléctricos y los perros de guarda una excelente combinación para la prevención.

La gestión la interacción del lobo con el ser humano está, en el caso de estudio de Galicia, fuertemente marcada por el seguimiento de una política de compensación de los daños, por tanto una política «reactiva» frente a una política «consensual» (Tamayo, 1997; Varela, 2003).

Institucionalmente, el modelo gallego bebe de la línea marcada en el contexto europeo en los años 90, momento en que se publica por el Consejo de Europa un documento sobre la necesidad de proceder al pago de daños, pero combinado con importantes medidas preventivas. Este documento, publicado en 1990 por el Consejo de Europa y titulado: «Statut et conservation du loup (Canis lupus) dans les États membres du Conseil de l'Europe», firmado por Miguel Delibes; recoge y reproduce íntegramente en su Anexo 1 la Recomendación núm. 17 relativa la protección del lobo en Europa del Convenio de Berna. En esta recomendación se observa la insistencia por promover políticas de prevención de ataques:

«2. Promover, con el fin de evitar conflictos, el desarrollo de medidas tendientes a prevenir ataques al ganado por parte de los lobos, por ejemplo, alentando rebaños para encerrar el ganado por la noche, instalar cercas eléctricas o utilizar perros; fomentar la conservación y formación de las razas locales de perros pastores».

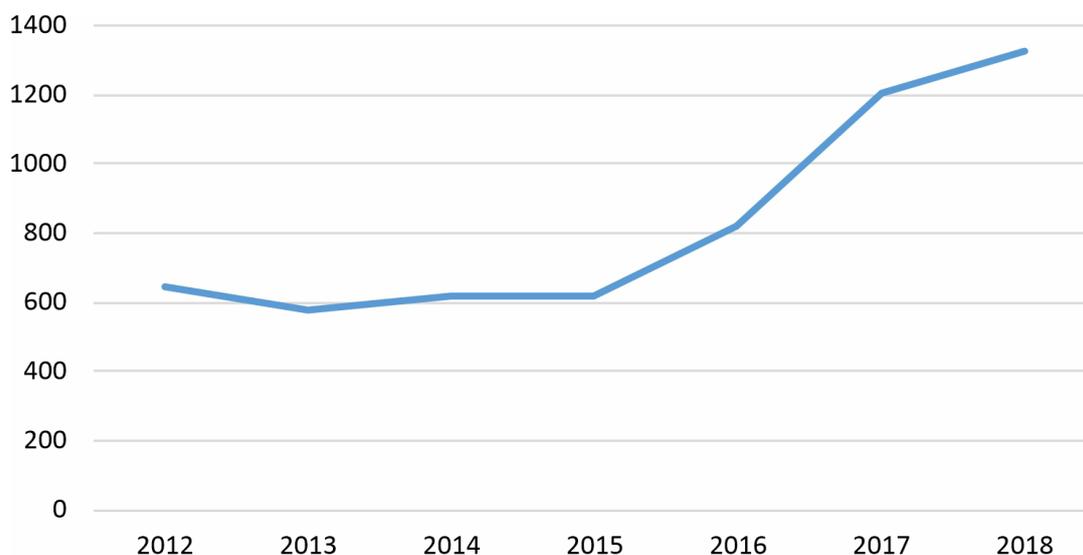
La propia administración de la Xunta de Galicia tiene en cuenta la existencia y necesidad de implementar medidas de prevención tales como: mastines, pastores eléctricos, curros y cercados (Xunta, 2015), pero la línea más poderosa de la acción pública autonómica ha sido sin embargo la de la compensación por daños al ganado. En este sentido, las compensaciones económicas a los ganaderos comenzaron en 2004, estando dirigidas a resarcir de las pérdidas económicas al sector ganadero y a que el peso de la conservación del lobo no perjudique a ningún sector social (Xunta de Galicia, 2015, p. 7).

Por su parte, los avisos por ataques del lobo también podrían estar reflejando ambos factores, la progresiva e intensiva humanización del territorio y las medidas de preservación de la especie. Estos dos factores llevan a un entorno necesariamente complejo de coexistencia de consolidadas poblaciones loberas con una cada vez mayor presencia humana.

Los propios datos del gobierno autonómico gallego reflejan este aumento de los incidentes:

---

<sup>7</sup> En ese sentido, varias iniciativas focalizadas en la valoración de la efectividad y en la promoción de medidas preventivas de los ataques del lobo sobre el ganado si tienen abordado en los últimos años en el contexto de la UE. Así, al albur del programa LIFE Nature de la UE, una de las primeras iniciativas desarrolladas en la procura de los objetivos anteriores fue la iniciativa *LIFE Nature Project COEX LIFE04NAT/IT/000144 Improving coexistence of large carnivores and agriculture in Southern Europe*. Dentro de este proyecto, de una duración de 4 años y deservuelto en el período 2004-2008, las actividades realizadas fueron, entre otras, la estima de los daños causados por los grandes carnívoros y la selección de las explotaciones y el desenvolvimiento de métodos de prevención de daños, tales como cercados fillos, vallados eléctricos, cabañas móviles para pastores o cierres móviles para corderos y perros de guardia y defensa de ganado. A mayores, en la línea de identificar y fomentar prácticas y métodos de pastoreo que favorecieran la reducción de la predación por lobo, en la UE también se dio impulso a proyectos que procurasen la mitigación de este conflicto en el suroeste de Europa. Un ejemplo fue el proyecto *Exploring traditional husbandry methods to reduce Wolf predation on free-ranging cattle in Portugal and Spain- Support to the European Commission's policy on large carnivores under the Habitats Directive*, como medida de apoyo a la política comunitaria de gestión de las poblaciones de grandes carnívoros, bajo la protección de la Directiva Habitats.

**GRÁFICA 2. AVISOS DE ATAQUES DE LOBOS A LA GANADERÍA**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Medio Ambiente y Consellería de Medio Ambiente, Territorio y Vivienda de la Xunta de Galicia.

La incidencia del lobo en Galicia, y los conflictos con el ser humano están en el caso gallego –y en gran parte de zonas de España– fuertemente amplificadas de manera negativa por los medios de comunicación, unos medios que además son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional (Tamayo, 1997, p. 291), y que, en definitiva, *marcan el ritmo* (Brugué y Gomá, 2009, p. 269). En este sentido, la ganadería no extensiva de vacas, ovejas y, en menor medida de cabras es la más extendida en amplias zonas de Galicia. Los ataques de lobos a este tipo de explotación ganadera, que suele situarse en zonas próximas a núcleos de población, magnifican la problemática social del lobo. Según el Grupo de trabajo del Lobo (2005) integrado por expertos de las administraciones públicas y científicos, la amplificación y el sensacionalismo en los medios de comunicación y las precipitadas conclusiones alarmistas avivan e intensifican el conflicto y distorsionan el alcance del problema real de la depredación del ganado por los lobos<sup>8</sup>.

### 6.3. Indicadores de futuro (Indicador de ejemplificación)

Los indicadores de futuro se emplean en el análisis de políticas públicas como indicadores de ejemplificación o mejora del conocimiento para futuros programas. En esta línea precisamente se proponen dichos indicadores como auténticas «prospecciones de futuro» al respecto.

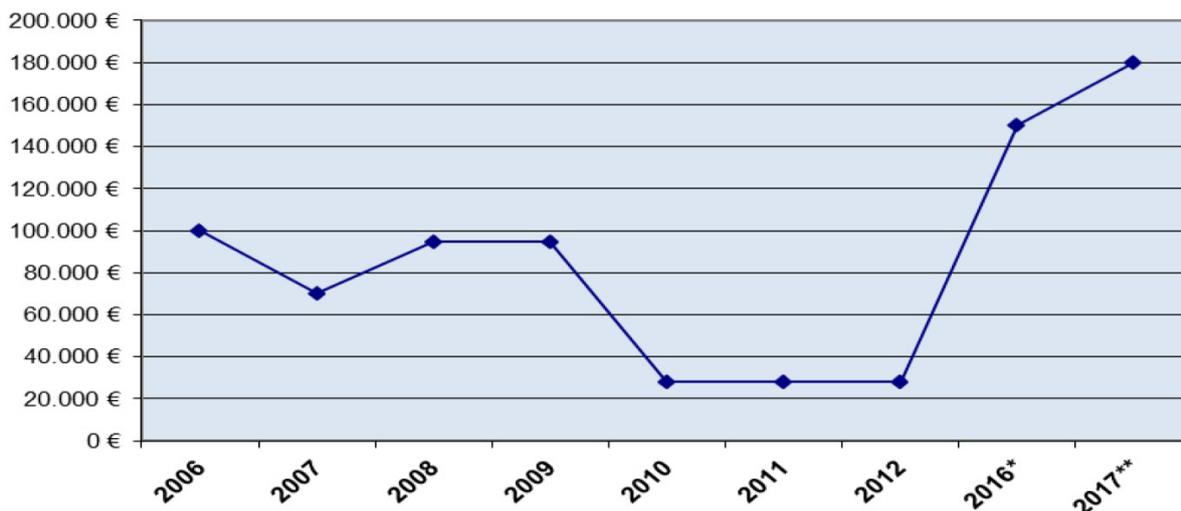
Los agentes agresores del lobo como especie animal son múltiples, si bien en este trabajo, con la perspectiva amplia de contemplar el concepto «biodiversidad», se ha focalizado en la destrucción de hábitats naturales como factor preponderante.

No obstante, la falta de presas, la caza furtiva y la legal, los envenenamientos y los atropellos (hasta un 64 % de sus muertes según el estudio autonómico sobre el que se basa el «Plan de Gestión del Lobo») son factores que también afectan a la política pública de gestión de la especie.

En este sentido de prospección de futuro o posibles tendencias, destaca claramente el debate en la dialéctica «Prevención de daños Vs Compensación por daños», siendo la apuesta por la política de compensación claramente vencedora y en línea de progresión, pues como se puede ver en la gráfica bajo estas líneas cada vez es mayor el presupuesto dedicado a la compensación por daños en el ganado aumentándose un 30 % en determinados ayuntamientos especialmente afectados según la última orden (Xunta, 2020).

<sup>8</sup> Noticia de la presencia de los lobos en la playa en el periódico “La Voz de Galicia 11-06-20”. En el periódico “La Opinión de A Coruña 17-5-19” en el subtítulo de la noticia: *Los avisos por ataques de lobos alcanzan la cifra más elevada de esta década* llegan a calificar los ataques como «asaltos»: «... Los ganaderos denuncian 1.328 asaltos en Galicia».

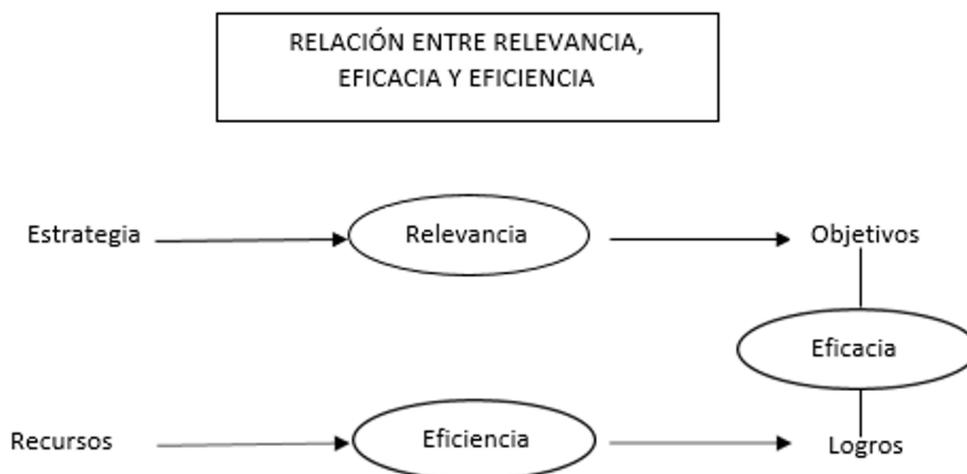
**GRÁFICA 3. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE AYUDAS PARA LA PREVENCIÓN DE DAÑOS DEL LOBO EN GALICIA**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Xunta de Galicia.

Resulta llamativa la escasa utilización en Galicia de medidas de prevención de ataques del lobo al ganado observada en las 88 explotaciones visitadas en el estudio de la Xunta de Galicia (2015) para la valoración de la eficacia de distintos métodos de prevención. El análisis de los datos recogidos en las visitas a explotaciones ganaderas refleja que en el 63,6% de las explotaciones el tipo de cierre no ofrece protección al ganado; un 72,7% no tiene perros de guarda y, en el 46,6% de las explotaciones las reses pasan siempre la noche fuera.

**IMAGEN 2. RELACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE RELEVANCIA, EFICACIA Y EFICIENCIA**



Fuente: Feinstein (2007).

Atendiendo al esquema de evaluación de políticas públicas de Feinstein (2007), se consiguen objetivos, pero viciados por una falta de relevancia o calidad y veracidad del diagnóstico (Eusko Jaurlaritz-Gobierno Vasco, 2012) de las medidas seguidas, ofreciendo una falsa apariencia de éxito. Esto es la estrategia de protección deja de lado una pieza fundamental como la protección del territorio natural (urbanización salvaje, exceso de infraestructuras, destrucción del medio para proyectos económicos, deportivos o de ocio, etc.).

Por lo tanto, se puede señalar que se cumplen los objetivos previstos en la política pública a seguir, si bien esta debería ser rediseñada pues se muestra poco relevante a la hora de conseguir los impactos finales de preservación sostenida de la especie. Se cumple una cierta contradicción entre los criterios de evaluación

de resultado y los criterios de evaluación de impacto (con resultados más negativos), pasando la gestión del territorio a vislumbrarse como factor más importante finalmente que las políticas de prevención y preservación desarrolladas hasta la fecha, que no obstante demuestran su eficacia en evitar la extinción total de la especie.

## CONCLUSIONES

En primer lugar, de la revisión de la política pública analizada, se concluye claramente que esta se orienta a causas contextuales de y resolución a corto-medio plazo, abriéndose paso claramente la depredación y urbanización del territorio como causa de fondo principal en el problema que se intenta resolver.

Entre las conclusiones, de forma concreta, se pueden observar:

1. Esta funcionamiento la política pública de gestión, pero entendida como contención en la preservación y para minorar el cariz en su definición de «problema económico». Así mismo, se implementa esta estrategia como parte de la competencia política gubernamental, demostrando que el partido en el gobierno también puede ocupar espacios conservacionistas (además todos los gobiernos autonómicos tienen planes similares).
2. Parece imprescindible ahondar en la explotación del turismo natural con el foco en el lobo como elemento indicativo de la buena calidad y «rica» biodiversidad de una zona natural (Xunta, 2020), como máxima expresión de una preservación en profundidad.
3. En línea con la ponderación de los factores contextuales propuesta por Fenstein (2007), ha de profundizarse en las labores de sensibilización ambiental ya que se aprecia un desequilibrio entre los distintos actores, pesando más aquellos que realizan una definición del lobo como problema para el ser humano. De hecho el propio acto de realizar una evaluación es también una forma de dejar claro que se pueden hacer mejoras (Eusko Jauriaritza-Gobierno Vasco, 2012) y, como mínimo, generar debate (Dahler-Larsen, 2007, pp. 98-99).
4. Debe insistirse en la idea de la «sostenibilidad de la eficacia», pues si continúa el deterioro y la devastación de espacios naturales para su humanización, difícilmente se podrán obtener resultados de impacto. En este sentido, los logros del programa de gestión del lobo no parece que se puedan mantener si se finaliza la intervención pública.
5. La evaluación de políticas públicas se diferencia de la labor de auditoría en que también se tienen en cuenta los objetivos establecidos. Se valora la adecuación entre objetivos y el impacto final buscado, de hecho, fijar criterios para evaluar es una forma de ...definir marcos interpretativos y las visiones del mundo (Dahler-Larsen, 2007, p. 99). Cabe recordar aquí el hecho de que frecuentemente los objetivos no se definen de manera inequívoca sino de forma confusa y general; y en ocasiones, como en este caso, aun cumpliéndose en buena medida los objetivos, estos se han mostrado poco ambiciosos y de escaso calado frente a los verdaderos problemas de fondo, entre los que figuran de forma destacada el consumo insostenible de recursos y la degradación ecológica del propio territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abercrombie, N., Hill, S., y Turner, S. B (1984). *The Penguin Dictionary of Sociology*. Penguin Books.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para a análise das políticas públicas. *Administração & Cidadania*, 3(2), 9-28. <https://egap.xunta.gal/revistas/AC/article/view/4243>
- Ballart, X. (1993). Evaluación de políticas (Marco conceptual y organización institucional). *Revista de Estudios Políticos*, 80, 199-224. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=237&IDA=16806>
- Bardach, E. (2001). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica* (ed. original de 1996). CIDE.
- Boitani, L.; Ciucci, P. y Raganella-Pelliccioni, E. (2010). Ex-post compensation payments for wolf predation on livestock in Italy: a tool for conservation? *Wildlife Research*, 37(8), 722-730. <https://doi.org/10.1071/WR10029>
- Boix, C. (1991). Promesas y límites del policy analysis en Estados Unidos. *Documentación Administrativa*, 224-225, 167-194.
- Brugué, Q. y Gomá, R. (2009). Nuevas formas de gobernar: límites y oportunidades. En S. Fleury, J. Subirats e I. Blanco (eds.), *Respuestas locales a inseguridades globales Innovación y cambios en Brasil y España* (pp. 265-284). Fundación CIDOB.
- Centro de Investigaciones Sociológicas – CIS (13 de mayo de 2010). *Medio ambiente (II). International social survey programme* (Estudio núm. 2.837). [http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?&estudio=11404](http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?&estudio=11404)

- Convention on Biological Diversity – CBD (1992). *Convenio sobre diversidad biológica*. <https://www.cbd.int/convention/>
- Dahler-Larsen, P. (2007). ¿Debemos evaluarlo todo? O de la estimación de la evaluabilidad a la cultura de la evaluación. *ICE, Revista de Economía*, 836, 93-106 (ejemplar dedicado a Evaluación de Políticas Públicas). <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1052>
- Della Porta, D. y Keating, M. (2013). *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*. Akal.
- Dunn, W. N. (1994). *Public Policy Analysis. An introduction*. Prencite Hall.
- Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco (2012). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion\\_coordinacion/es\\_def/adjuntos/guia\\_evaluacion\\_gv\\_pip.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/evaluacion_coordinacion/es_def/adjuntos/guia_evaluacion_gv_pip.pdf)
- Flyvbjerg, B. (2004). Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudio de caso. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 106, 33-62. <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1916&autor=BENT+FLYVBJERG>
- Feinstein, O. (2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *ICE, Revista de Economía*, 836, 19-32 (ejemplar dedicado a: Evaluación de políticas públicas). <http://www.revistasice.com/index.php/ICE/article/view/1047>
- Fernández, A. (2005). Políticas Públicas. En M. Caminal Badía y X. Torrens (eds.), *Manual de Ciencia Política*. Tecnos.
- Galetti, M. y Dirzo, R. (2013). Ecological and evolutionary consequences of living in a defaunated world. *Biological Conservation*, 163, 1-6. <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2013.04.020>
- Grupo de Trabajo del Lobo (2005). *Estrategia para la Conservación y la Gestión del Lobo (canis lupus) en España*. Ministerio de Medio Ambiente (Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza). <https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/publicaciones/pbl-fauna-flora-estrategias-lobo.aspx>
- Lindblom, Ch. (1959). The science of «muddling through». *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. INAP.
- Lowi, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 16(4), 677-715. <https://doi.org/10.2307/2009452>
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) (2016). *Censo 2012-2014 de lobo ibérico (Canis lupus, Linnaeus, 1758) en España*. [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-especies-terrestres/ieet\\_mamiferos\\_censo\\_lobo.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/inventario-especies-terrestres/ieet_mamiferos_censo_lobo.aspx)
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1-25. <https://doi.org/10.2307/2392088>
- Marucco, F. y Boitani, L. (2012). Wolf population monitoring and livestock depredation preventive measures in Europe. *Hystrix, the Italian Journal of Mammalogy*, 23(1), 1-4. <https://doi.org/10.4404/hystrix-23.1-6364>
- Meny, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
- OCDE (2013). *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*. <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- Orden del 7-2-2020 por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para paliar los daños producidos por el lobo Xunta de Galicia* (2020). DOG núm. 26. [https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2020/20200207/AnuncioG0532-201219-0004\\_es.html](https://www.xunta.gal/dog/Publicados/2020/20200207/AnuncioG0532-201219-0004_es.html)
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1984). *Implementation* (3.ª ed., original 1973). University of California Press, Ltd.
- Rojo, A. y Varela, E. (2013). La buena gobernanza del Estado Autonómico: un largo camino por recorrer. En I. Crespo Martínez y P. Oñate Rubalcaba (dirs.), *Política y Gobierno en el Estado Autonómico* (pp. 337-373). INAP/Tirant lo Blanch.
- Rossi, H. y Freeman, H. E. (1985). *Evaluation: A Systematic Approach*. SAGE.
- Salvatori, V. y Mertens, A. D. (2012). Damage prevention methods in Europe: experiences from LIFE nature projects. *Hystrix*, 23(1), 73-79. <https://doi.org/10.4404/hystrix-23.1-4548>
- Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gaceta sanitaria*, 15(3), 259-264. [https://doi.org/10.1016/S0213-9111\(01\)71557-9](https://doi.org/10.1016/S0213-9111(01)71557-9)
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La nueva Administración Pública* (pp. 281-312). Alianza editorial.
- Varela Álvarez, E. J. (2003). *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España: Una visión multidisciplinar desde el estado de las autonomías*. Tórculo ediciones.
- Wagner, C., Holzapfel, M., Kluth, G., Reinhardt, I. y Ansoorge, H. (2012). Wolf(Canis lupus) feeding habits during the first eight years of its occurrence in Germany, *Mammalian Biology*, 77(3), 196-203. <https://doi.org/10.1016/j.mambio.2011.12.004>
- Weber, M. (1972). *Ensayos de Sociología contemporánea*. Ediciones Martinez Roca.
- Xunta de Galicia (2015). *Informe de valoración da eficacia de distintos métodos de prevención de danos do lobo*. (Revisado el 5 de mayo de 2020). [https://cmatv.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?folderId=444684&name=D\\_LFE-45218.pdf](https://cmatv.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=444684&name=D_LFE-45218.pdf)
- Xunta de Galicia (2017). *Resumen del censo del lobo ibérico en Galicia implementado entre los años 2013-2015*. (Revisado el 1 de mayo de 2020). [https://cmatv.xunta.gal/c/document\\_library/get\\_file?folderId=157898&name=D\\_LFE-35496.pdf](https://cmatv.xunta.gal/c/document_library/get_file?folderId=157898&name=D_LFE-35496.pdf)



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 21-05-2021  
Modificado: 21-09-2021  
Aceptado: 28-09-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10948>  
Páginas: 131-145

## *Fragmented policymaking in Mexico: the design of social programs in a subnational case*

### Formulación fragmentada de políticas en México: el diseño de programas sociales en un caso subnacional

Carlos Moreno-Jaimes

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4928-218X>

[cmoreno@iteso.mx](mailto:cmoreno@iteso.mx)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Carlos Moreno Jaimes es doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin. Especialista en análisis y evaluación de políticas públicas, descentralización del gasto público y protección social en salud. Ha sido consultor para diversas instituciones nacionales e internacionales. Autor de los libros *Democracia electoral y calidad gubernativa: el desempeño de los gobiernos municipales en México* (2007) y *Seguro Popular y Federalismo: un análisis de política pública* (en co-autoría con Laura Flamand, publicado por el CIDE en 2014), entre otros capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Durante seis años fue Jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, donde actualmente es profesor-investigador.

---

#### ABSTRACT

Subnational governments in Mexico have significantly increased their role as policymakers. As a result, they have contributed to the creation of a wide variety of social programs earmarked to different target populations. Although the effects of these interventions on poverty reduction or on other development indicators are uncertain, analyzing their design can provide valuable insights about how social policy is conceived. In this article, I use the case of Jalisco, one of the states in Mexico that has taken the lead in the development of evaluation and monitoring mechanism to manage policymaking, to analyze the internal consistency design of social programs (the logic between problem definition, pertinence of goals and instrument selection) and their degree of horizontal articulation (to what extent programs duplicate or complement with each other). Drawing on an original dataset with more than 100 variables for 339 social programs, I find that policy interventions have a poor level of internal consistency, particularly regarding the formulation of policy problems. In addition, programs are highly atomized, which means that too many interventions aim at particularized interests, not at broader social groups. I argue that, notwithstanding that they operate in context where the formulation and evaluation of public policy are highly institutionalized, social programs are considerably inconsistent and fragmented, suggesting that they are not a deliberative response to social problems demanding solutions.

#### KEYWORDS

Policy design; policy coherence; policy articulation; subnational policymaking; Mexico.

---

#### RESUMEN

Los gobiernos subnacionales en México han aumentado significativamente su papel como formuladores de políticas. Como resultado, han creado una amplia variedad de programas sociales. Aunque los efectos de estas intervenciones en la reducción de la pobreza o en otros indicadores son inciertos, el análisis de su diseño puede proporcionar información valiosa sobre cómo se concibe la política social. Utilizo el caso de Jalisco, uno de los estados del país que más han desarrollado sistemas de evaluación y monitoreo para la gestión de

políticas públicas, para analizar el diseño de consistencia interna de sus programas sociales (la lógica entre definición del problema, la pertinencia de fines y la selección de instrumentos) y su grado de articulación horizontal (en qué medida los programas se duplican o complementan entre sí). A partir de una base de datos original con más de 100 variables de 339 programas, encuentro que éstos tienen un nivel deficiente de consistencia interna, particularmente en lo relativo a la formulación de los problemas. Además, los programas están muy atomizados, pues hay demasiadas intervenciones que atienden intereses particulares, no a grupos sociales más amplios. Sostengo que, pese a operar en un contexto donde la formulación y la evaluación se encuentran altamente institucionalizadas, los programas sociales son considerablemente inconsistentes y fragmentados, lo que sugiere que no son una respuesta deliberada a problemas que exigen soluciones.

### **PALABRAS CLAVE**

Diseño de políticas; coherencia de políticas; articulación de políticas; formulación de políticas a nivel subnacional; México.

### **SUMMARY**

1. INTRODUCTION. 2. WHY POLICY DESIGN MATTERS? 2.1. CAN PUBLIC POLICY BE LOGICALLY CONSISTENT? 2.2. THE IMPORTANCE OF POLICY ARTICULATION. 3. METHODS AND DATA. 4. SOCIAL POLICY DESIGN: A SUBNATIONAL CASE. 4.1. ILLOGICAL CAUSAL DESIGN. 4.2. ATOMIZATION. 5. DISCUSSION. 6. CONCLUSIONS. REFERENCES.

## **1. INTRODUCTION<sup>1</sup>**

Notwithstanding Mexico's economic relevance, and being the 11th largest economy by purchasing power parity, poverty and social inequality remain among the most enduring and challenging problems in the country (Esquivel, 2012). To deal with these issues, since the early 1990s Mexico's central government created ambitious anti-poverty programs to mitigate the consequences that economic reforms –based on promoting free-trade, market deregulation, and the privatization of different public services– would produce on vulnerable populations. Some of those interventions consisted in creating transfer funds earmarked to the provision of basic public goods, giving priority to the most deprived regions of the country (Cornelius et al., 1994), while others entailed the creation of conditional cash transfers targeted to poor households with the aim of breaking the intergenerational transmission of poverty by requiring recipients to invest in children's nutrition, health and education (De La O, 2015). Although the effectiveness of those programs on poverty reduction is still controversial, it has been argued that they represented a significant improvement in Mexico's social policy, as programs became better targeted to the poor and they also reduced government discretion in the management of funds (Diaz-Cayeros, Estevez and Magaloni, 2016).

The design and funding of the most important poverty alleviation programs have been mostly centralized. However, as Mexico's electoral landscape became more plural and competitive throughout the last two decades of the past century, subnational governments (state and local authorities) have significantly increased their political importance and their role as policymakers (Beer, 2003). To address the needs of populations that federal strategies do not always reach, local and state governments have launched programs providing benefits such as urban transportation for students, transfers for people with disabilities, scholarships for indigenous communities, and many others. According to CONEVAL (Mexico's agency in charge of measuring poverty levels), in 2014 the total number of social programs funded and operated by Mexico's 32 state governments was around 2,500. However, the consequences of these programs on poverty reduction and social development are still uncertain, although some contend that decentralizing the poverty relief function towards local government has not been effective (Hernandez-Trillo, 2016).

In this article, I use the case of Jalisco to analyze the internal logic in the design of social programs and their articulation with others, under the premise that a program design based on a weak conceptual basis can explain policy failure by itself, regardless of other problems that could emerge during its implementation. Jalisco is one of the states in Mexico that for years has taken the lead in developing an internationally recognized institutional framework to manage policy planning, monitoring, and evaluation. As a result of its relatively

---

<sup>1</sup> I thank two anonymous reviewers and the editor of the Journal for comments that served to improve this article. I would also like to thank Diego Villa for his research assistance in this project.

advanced level of institutionalization in program formulation, it would be reasonable to observe that social policymaking in Jalisco operates close to the paradigm in which problems are clearly defined, policy solutions are compatible with such definitions and there are not manifest contradictions between different interventions aiming at similar target populations. Drawing on an original dataset with more than 100 variables for 339 social programs, I perform two analyses: a) an “internal consistency” assessment of policy design which evaluates whether programs establish a logical structure of problems, goals, policy instruments and target populations, b) an “horizontal coherence” appraisal of different social programs, in order to identify potential synergies and duplications between them. Contrary to my initial expectations, I found that social programs in Jalisco exhibit a very low level of internal consistency, particularly regarding the formulation of policy problems, and that there is a high level of policy atomization, namely that a very large number of programs are aimed at very specific target populations, not to broader social groups, which prevents programs to interact with each other in providing more integral solutions to the complex problems people face.

These findings are in line with a stream of literature that emphasizes that policy solutions do not emerge from a well-ordered process guided by logical reasoning, but the product of political conflict, negotiation and compromise. In other terms, my results suggest that political factors play a fundamental role in the making of social policies, regardless of deliberate efforts to give order and rationality to their formulation process, even if this translates into incoherence and fragmentation.

## 2. WHY POLICY DESIGN MATTERS?

Generally speaking, policy design can be described as a process of creating a policy response to a policy problem, or, “the deliberate and conscious attempt to define policy goals and to connect them to instruments or tools expected to realize those objectives” (Howlett et al, 2015, p. 292). Given its instrumentalist quality, policy design has been widely studied both from a rationalistic perspective that emphasizes goals such as efficiency and effectiveness and also from a more political view that underscores other social values such as equity, equality and political feasibility (Schneider and Ingram, 1993). In any case, it is widely accepted that the attainment of those objectives cannot be left to chance, but requires a deliberative effort to design internally consistent interventions and articulate them with other existing policies.

### 2.1. Can public policy be logically consistent?

A standard assumption in the literature on public policy analysis is that government interventions are deliberated choices through which public authorities attempt to solve situations that society deems as problematic (Bardach and Patashnik, 2015). A crucial step in policymaking is the definition of the public problem that calls for government intervention, mainly because the consideration of alternative policy solutions strongly depends on the behavioral assumptions and normative goals used by policy designers in their formulation of policy problems (Dery, 2000; Weiss, 1989; Wildavsky, 2017). For some scholars, policy formulation is, primarily, an analytical endeavor that entails the use of scientific knowledge and data analysis to acquire a sound comprehension of a policy problem, identify its fundamental causes and develop the appropriate policy tools capable to transform those causes (Majone, Giandomenico and Quade, 1980; Stokey, E. and Zeckhauser, 1978). Therefore, policy formulation is often conceived as a highly technical task where experts play a crucial role in the definition of policy alternatives. From that view, the lack of internal consistency of policies would derive from a poor understanding of a problem, from the absence of suitable intervention tools or from factors that policy designers fail to anticipate, including the unexpected response of target populations to some policy inducements.

However, such a rationalistic view of policy design has been subject to different criticisms. For example, Lindblom emphasized that rational analysis has clear limits in pluralistic political systems: having highly-trained policy experts and sophisticated information systems cannot by themselves determine what public values should be prioritized or what social problems should deserve the greatest attention and resources for their solution (Lindblom, 1968). These questions, according to Lindblom, can only be processed through the logic of political interaction, that is, through inter-party competition, debate, negotiation, consensus or dissent. In other terms, the formulation of policy problems is not purely analytical endeavor, but a highly political one, as different players strive to impose their own problem definition in the policy agenda (Kingdon, 1995; Stone, 2002). Considering that policy design is never detached from the general political process and that experts are only part of

the many players that participate in the making of public policy, consistency in policy design can never be taken for granted. In fact, John Kingdon's "multiple stream" approach anticipates a mismatch between problems and solutions; his model assumes that, in pluralistic political systems, problems, solutions, and politics are streams that develop independently from each other, until a window of opportunity opens to allow participants (interest groups, experts, politicians, the media, among others) to push their policy preferences into the government agenda. Since this process does not take place in a rational or well-ordered way, we cannot expect that policy solutions will necessarily be a logical outcome, but the result of negotiations and mutual adjustment (Cairney and Jones, 2016; Kingdon, 1995). On a similar vein, Baumgartner and Jones have pointed out that the fragmentation characterizing policy systems in American politics produces a disjointed policymaking (Baumgartner and Jones, 2013). In general, we can argue that, in democratic regimes, political imperatives contribute to increase the discrepancy between problems and solutions, mainly because incumbent politicians are compelled to fulfill their campaign promises even if they were based on ideological positions or even on social prejudices, rather than on a systematic understanding of a problem. On the other, in a context of high political competition, policymakers have strong incentives to react responsively to social needs, but this often involves addressing the problem's symptoms, not its causes. As a result, the outcomes of such decisions might provisionally alleviate social discomforts, but the structural causes of problems would remain intact.

In sum, although the internal consistency of public policies is a valuable goal in the policy design literature, its attainment confronts different obstacles, most of which have to do with the functioning of policymaking systems and the incentives facing political and bureaucratic actors in democratic setting. The interplay between politics and policymaking often produces interventions that fail to resolve important social or economic problems simply because these interventions were not intended to actually solve those problems in the first place. Furthermore, an additional difficulty is that, even if governments somehow manage to achieve the internal consistency of their policies, this might not be a sufficient condition to guarantee their success. Excluding failures of implementation (Pressman and Wildavsky, 1974), a policy might not be effective if the problem is produced by many other causal factors demanding other interventions beyond what the policy has to offer. But the existence of more than one policy intervention to confront the same policy problem requires "horizontal policy coherence" (Carbone, 2008), namely the capacity of policies to contribute to a similar policy goal through the use of different instruments and, possibly, focusing on different target populations.

## 2.2. The importance of policy articulation

In a fairly provocative article, Steven Teles declared that "America has chosen to govern itself through more indirect and incoherent policy mechanisms than can be found in any comparable country" (Teles, 2013, p. 98). Although it is debatable whether the US takes the lead on the matter, it highlights the fact that governments have become extremely complex and incoherent creatures. Such complexity, besides imposing significant administrative burdens to citizens when they interact with public organizations, it also hides the regressive redistribution of policies, while bolstering the gains of organized interests. This in part explains that policy articulation has become an important subject for public administration literature, but also a priority for governments that in the past moved toward policy and managerial specialization, disaggregation and devolution. These administrative reforms, deeply rooted in the New Public Management movement, engendered a situation of government fragmentation that increased the transaction costs borne by citizens to obtain public services (Bouckaert, Peters and Verhoest, 2010; Peters, 1998).

Another reason for the increasing importance of policy articulation is that traditional policymaking based on specific policy sectors (health, agriculture, environmental management) is no longer functional to deal with issues that transcend sectorial boundaries (Bornemann, 2016). In its place, the attainment of multiple goals requires the design of "policy portfolios" that combine different tools in a coherent way:

The articulation of principles of what constitutes a "good" design has evolved from thinking about relatively simple 'one goal—one instrument' situations to address issues related to the use of more complex policy mixes or bundles of tools that aim to unite multiple interconnected goals and the means to achieve them across multiple levels of government (Howlett, Mukherjee and Howlett, 2017, p. 4)

In the case of social policy, articulation has also gained relevance for two reasons. On the one hand, it has been widely acknowledged that poverty and inequality are multidimensional problems that require being addressed in an integrated way, but mainly through policies explicitly adopting a human rights perspective. The human

rights approach to social policy posits that poverty and inequality are not unavoidable situations, as they derive from actions and omissions by government actors and other social and economic agents. Poverty is not merely the lack of access to material goods and services, but a situation where individuals are excluded from realizing their basic rights as a result of a multiplicity of social, economic and political processes. Therefore, the main role of social policy is to remove the obstacles people face to exercise their freedom and human dignity, which implies the adoption of a universal access to basic services such as health-care, education, social protection, and housing (De Schutter, 2021). The universal access principle diverges from the conventional welfare regimes established in Latin America during the second half of the past century, where access to social benefits was closely linked to formal employment and where social policy decisions were strongly discretionary and clientelist. Second, since the delivery of benefits and services of social programs operates in a decentralized way, this entails the risk of dispersion and administrative fragmentation, which deteriorates the quality of their social impacts (Cunill-Grau, 2014).

An important point to emphasize is that policy articulation is a deliberate endeavor that requires an appropriate mix of policy components (Howlett et al., 2017), but also a set of conditions regarding issues, interests and targeting. That is, coherence within policy domains requires attention concentrated on a small set of issues, the prevalence of few interests around those issues and a very specific targeting in the assignment of benefits and burdens (May, Sapotichne and Workman, 2006). That explains the relevance of the concept of “policy regimes”, understood as governing arrangements to address policy problems. From this view, policies “specify a set of intention or goals, specify a mix of instruments for accomplishing the intentions, and structure implementation” (May and Jochim, 2013, p. 5). May and colleagues argue that the strength of policy regimes is a condition for not only for the legitimacy and durability of public policies, but also for their coherence because it “binds interests and institutions to shared goals and actions” (May and Jochim, 2013, p. 9).

What should we understand as policy articulation? As Cejudo and Michel argue, (Cejudo and Michel, 2016, 2017), there is a need to clarify many of the concepts that have emerged as a reaction to the problem of government fragmentation –the dispersion of roles, administrative requirements, information and authority among numerous government units, which increases significantly the transaction costs for citizens to obtain public services. Solutions to government fragmentation include concepts such as coordination, integration, joined-up government and policy coherence. Consider, for example, the joined-up government definition by Pollitt:

‘Joined-up government’ is a phrase which denotes the aspiration to achieve horizontally and vertically co-ordinated thinking and action. Through this co-ordination it is hoped that a number of benefits can be achieved. First, situations in which different policies undermine each other can be eliminated. Second, better use can be made of scarce resources. Third, synergies may be created through the bringing together of different key stakeholders in a particular policy field or network. Fourth, it becomes possible to offer citizens seamless rather than fragmented access to a set of related services (Pollitt, 2003, p. 35).

The previous definition implies that any arrangement that allows policies either to duplicate or contradict with each other represents a fragmented or disjointed system, while an articulated one implies that policies interact with each in a constructive way. Nevertheless, we should go further to clarify what constitutes duplication, contradiction and synergy in policy design. In an attempt to elucidate what constitutes policy coherence, Cejudo and Michel distinguish three dimensions: coherence between policy goals, coherence between policy tools, and coherence between target populations. There will be coherence in policy goals if two or more policies contribute to a broader policy goal; there will not be coherence if the specific goals of those policies are contradictory. The argument is similar regarding policy tools: if two or more tools contribute to the accomplishment of a broad policy goal, there will be coherence. Finally, a policy domain (May et al., 2006) might have a comprehensive goal whose realization depends on different policies contributing separately to cover specific target populations. There will be duplication if the target population of two or more policies aiming at the same goal overlap (Cejudo and Michel, 2016). An additional and more ambitious form of policy articulation is what these same authors denote as “policy integration”, which refers, as pointed out by Trein, Meyer and Maggetti (2018), not to specific features of policy design, but to the decision-making process to face multifaceted policy problems:

[policy integration is] “the process of making strategic and administrative decisions aimed at solving a complex problem. Solving this complex problem is a goal that encompasses –but exceeds– the programs’ and agencies’ individual goals (Cejudo and Michel, 2017, sec. 3).

In summary, the public policy literature has emphasized for decades that coherence and articulation are desirable attributes of policy design. However, it acknowledges that attaining those attributes does not

depend exclusively on technical expertise or on establishing comprehensive administrative frameworks. Instead, the challenge is mainly political: the logical consistency of a particular policy is hard to reach when political players struggle to impose their own definition of the public problem or when each of them champion divergent solution alternatives. In addition, articulating different policies is a big challenge in the absence of stable policy regimes that allow a tighter bond between institutions, goals and actions.

### 3. METHODS AND DATA

In this article I analyze the design of social programs in Jalisco, one of the most populated states in Mexico that has been nationally recognized by its accomplishments in the field of public policy monitoring and evaluation. My analysis focuses on their internal consistency and their horizontal coherence or articulation. I only focus on some aspects of policy design, but not on its actual implementation, thereby I leave out any reference to coordination issues. I closely follow Cejudo and Michel's conceptualization of policy coherence regarding tools and target populations. However, I disregard coherence in policy goals because social programs and actions commonly express them in a very ambiguous way, which complicates a comparative analysis.

The empirical basis of the analysis is a dataset created by the author based on information from Jalisco's government covering more than 100 variables regarding the design of government programs and actions in the state, such as their goals, benefits, target populations, budget, and many others<sup>2</sup>. The raw data (which consists of text descriptions of each variable) was codified in systematic categories for analytical purposes. In this article I focus only in the 2017 dataset, which included a total of 153 entries. Each entry represents a government program, which in turn can be divided into "modalities", which means, for example, that a program for people with disabilities might, on the one hand, provide them with direct cash support and, on the other, subsidize clinics that offer rehabilitation services for disabled persons. Although the dataset considers each benefit as a modality of a same intervention, for the purposes of this paper they will be regarded as separate public interventions, since each apply different policy instruments to different target populations. Therefore, the universe of public interventions in the data equals 282. However, after reviewing the programs' documentation, I identified 57 additional interventions that were not reported in the original database, thereby increasing the total number to 339.

The next crucial methodological decision was to define what should be understood as a "social policy intervention". For that, I used the following criteria: first, the intervention should be clearly aligned with any of the 12 social rights established in Jalisco's Social Development Act<sup>3</sup>. To confirm whether the intervention was actually associated with any of those rights, I carefully reviewed the intervention's stated objectives and description. Second, if an intervention was not aligned to any social right, it was considered as a social policy intervention if its declared goal was to improve the economic wellbeing of any of the following vulnerable populations: women, children, people with one severe disability or more, the elderly, indigenous persons, and agricultural day laborers. After applying such selection criteria, I obtained a total of 256 social policy interventions.

The internal consistency analysis was based on three aspects of policy design: 1) the definition of the policy problem, 2) the pertinence of policy goals, and 3) the degree of coherence of the policy tools employed. For each aspect, I developed a set of standards to assess its quality. For the horizontal coherence dimension, I analyzed whether some of the 256 interventions duplicate or complement with each other, or whether they are completely independent. I provide more details of the procedures followed for the internal consistency and horizontal coherence analyses in the next section.

Although the characterization of all variables in the dataset is based on a careful review of the normative documentation of each program, I conducted four semi-structured interviews with mid-level officials and program managers to better understand some aspects related to their implementation, namely the involvement of other government agencies in the delivery of services and how those agencies exchange information re-

---

<sup>2</sup> The raw data comes from the *Sistema de Monitoreo de Acciones y Programas Públicos* (Monitoring of Actions and Public Programs System or SIMAPP), which was accessed on May 26, 2019 through the following link: <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>

<sup>3</sup> The Social Development Act for the State of Jalisco (*Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco*) included the conventional "economic and social rights" to education, health, food, housing, work, and social security, but it also incorporated rights to enjoy things such as a healthy environment, non-discrimination, culture, recreation, social cohesion and community life, transportation subsidies for particular social groups (students, the elderly, people with disabilities), and even the right of indigenous communities to their self-determinacy.

garding beneficiaries<sup>4</sup>. Although my analysis concentrates on policy design, some aspects regarding program implementation are discussed below.

#### 4. SOCIAL POLICY DESIGN: A SUBNATIONAL CASE

Jalisco is the third most populated state in the country, with 8.3 million residents in 2020. Although it is not among the poorest regions in Mexico –it occupies the 23<sup>th</sup> position in level of poverty out of Mexico's 32 states–, citizens live under considerable disparities in basic wellbeing indicators across social groups and localities. According to CONEVAL, 28.4 percent of Jalisco's population was poor, namely about 2.3 million people in 2018 (CONEVAL, 2020). As shown in Table 1, Jalisco poverty rate is well below the national average (41.9 percent) and, since 2012, it has a declining trend. Extreme poverty in Jalisco represents only 3 percent of its population, while the national average is more than two times that rate.

**TABLE 1. POVERTY AND EXTREME POVERTY IN JALISCO AND MEXICO, 2010-2018**

	Poverty (%)		Extreme poverty (%)	
	Jalisco	Mexico	Jalisco	Mexico
2010	37.0	46.1	5.3	11.3
2012	39.8	45.5	5.8	9.8
2014	35.4	46.2	3.2	9.5
2016	31.8	43.6	1.8	7.6
2018	28.4	41.9	3.0	7.4

Source: (CONEVAL, 2020).

Despite Jalisco's comparatively better wellbeing standards, it has important social inequalities. For example, in five of its 126 municipalities, the rate of poverty is over 85 percent, almost three times the state's average, although this affects only a minority of Jalisco's residents. This clearly indicates that rural poverty is still a significant challenge for social policy, given the complexity of improving access to basic services in localities characterized by high population dispersion. Social disparities are also evident by considering the living standards of social groups that have been marginalized from economic development or whose needs have been historically overlooked, such as indigenous communities (Gracia and Horbath, 2018) and people with severe disabilities (CEDHJ, 2017).

In order to cope with the problems of poverty and social inequality, Jalisco has developed a myriad of social programs and actions, but also an advanced institutional framework to regulate the planning, monitoring and evaluation of those interventions. In 2004, one year after the Mexican congress enacted for the first time a piece of legislation to organize Mexico's social development policy<sup>5</sup>, the measurement of poverty and the evaluation of social programs, the congress of Jalisco proclaimed its own social development act, defining 12 basic social rights that would be the focus of social policies. The act also created a new social development ministry that would be responsible to operate any program or activity related to Jalisco's social development, but also to coordinate any other public organization dealing with such policy field, for example the ministries of education, health, agriculture, and many others, including the social development agencies of municipal governments. In its article 4, the same act provides a definition of a social development program:

[it is] a direct public intervention, carried out in a systematic and articulated way, aiming to fulfill people's social rights and the economic wellbeing of vulnerable social groups, through the distribution of resources, the provision of services, the allocation of subsidies, and the construction and operation of social infrastructure.

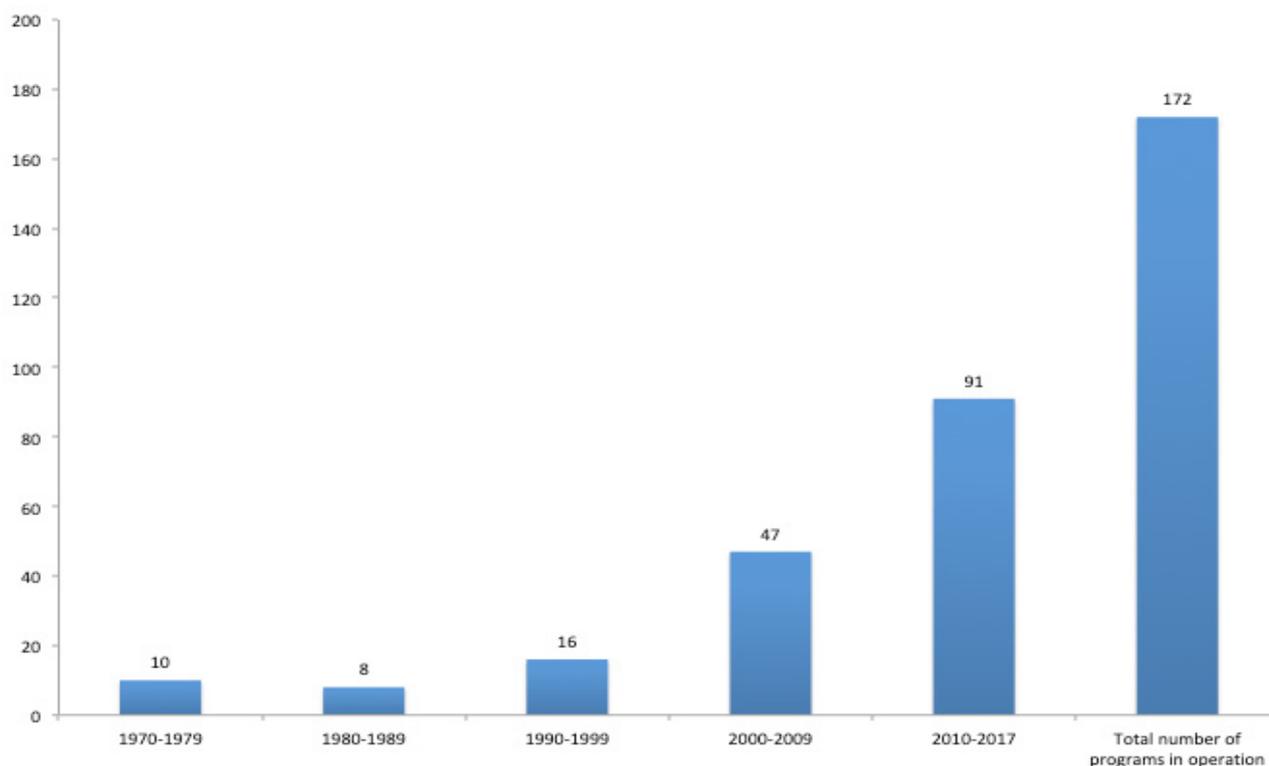
<sup>4</sup> The interviews were conducted between August and September 2018. The interviewees belonged to the secretariat of social development and the finance department of the State of Jalisco.

<sup>5</sup> General Act of Social Development (*Ley General de Desarrollo Social*).

In addition, since 2013 Jalisco established a system to monitor and evaluate its own social programs, which requires them to comply with a set of quality standards regarding the register of program's beneficiaries, their operational rules, managerial and results indicators, the evaluation of their processes, activities and results, among others. According to a national assessment by CONEVAL, Jalisco's monitoring and evaluation system has ranked first between 2015 and 2019 compared to the other 32 states in the country<sup>6</sup>. The system has been awarded international awards at different moments and has been used as a reference for other countries trying to implement their own policy evaluation and monitoring systems<sup>7</sup>.

Although Jalisco had already some sort of social policy interventions since the early 1970, their real expansion took place at the outset of 2000, the same year that an opposition party won the Mexican presidency after a long period of single-party hegemony, and five years following the first experience of party alternation in a gubernatorial race in Jalisco. In 2017, official sources report a total of 172 social interventions funded either with state government resources only or with a combination of federal and state budgets, 47 of which were created during the 2000-2009 period and 91 afterwards (Figure 1)<sup>8</sup>. In the last six years, the budget allocated to those social interventions has been about 50 million USD per year, but the bulk comes mainly from federal resources (between 50 and 60 percent). A typical social program or action has an annual budget of 4 million USD, but there are huge variations in budget size across interventions, ranging from a minimum of six thousand USD per year to almost 15 million USD. The number of people receiving any benefit or service from a social policy intervention, according to the official beneficiary registry, was of almost 600 thousand individuals in 2017, less than eight percent of Jalisco's population and less than one third of the total number of persons living in poverty in the state.

**FIGURE 1. STATE-FUNDED SOCIAL PROGRAMS IN JALISCO BY PERIOD OF CREATION**



Source: own elaboration based on SIMAPP.

<sup>6</sup> The 2019 report for Jalisco is available at [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Documents/Jalisco\\_2019.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Documents/Jalisco_2019.pdf)

<sup>7</sup> For example, in 2014, the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) and other research centers gave Jalisco a recognition of good sub-national practices in public policies for social development. In 2015, Jalisco won the first prize in monitoring and evaluation awarded by the Inter-American Development Bank (IADB). More information on these distinctions and others is available at <https://evalua.jalisco.gob.mx/reconocimientos/inicio>

<sup>8</sup> In Jalisco, there are also several social programs and actions funded by federal resources exclusively and operated by agencies of the federal government, but these are not considered in this article.

At the present, it is uncertain what have been the outcomes of so many different interventions in terms of relevant policy goals such as the reduction of poverty or social inequalities. As discussed in the theoretical section, the capacity of public policies to achieve their goals depends on many factors beyond the control of public decision-makers and program managers. However, two conditions are essential: 1) the internal coherence of a particular intervention (i.e. whether there is a logical connection between the nature of a policy problem, the goals envisaged to correct that problem, and the specific instruments designed to accomplish those goals), and 2) the coherence between different policy interventions (i.e. whether different specific policies contribute to overall desirable objectives or if their individual goals and instruments conflict with each other). Considering the notable progress that the state of Jalisco has made in creating a widely recognized system of policy monitoring and evaluation, it would be very likely to observe a reasonable degree of coherence in the design of social programs. The following section analyzes if that premise has empirical support.

#### 4.1. Illogical causal design

“In Support for the Elderly” is a social program in Jalisco that offers a small monthly allowance to people aged 65 or above who do not receive any retirement income. According to its operational rules, the underlying problem that justified the program is the fact that a significant proportion of the elderly (almost 10 percent of Jalisco’s population is 65 or older) do not have access to the benefits of social security, such as health care services and pensions, which makes them highly vulnerable to suffer a situation of poverty. Although the ideal solution to their exclusion problem would be a publicly funded social protection system with integral benefits (Levy and Schady, 2013), this would transcend the institutional capacities of a state government. The program, instead, offered a more modest response to the problem, consisting of a monthly pension equivalent 50 USD with the explicit goal of helping Jalisco’s senior population to reduce their economic vulnerability and dependence. Now consider another social policy intervention titled “Music for development” that provides music training to children and adolescents, and promotes their participation in ensembles, choral groups, and community orchestras. The program defines its policy problem as “the limited participation of children and adolescents in Jalisco’s cultural and artistic life”, and its goal as “to contribute to the integral development of children and adolescents who face social vulnerability”. These two social programs are only two examples of the 256 interventions that the government of Jalisco carried out in 2017 to improve the wellbeing of its residents, particularly those who face high social vulnerability. For that end, Jalisco developed numerous planning, decision-making and evaluation frameworks aiming to improve the quality of its actions and programs, but particularly to guarantee that public agencies ground their interventions on a rationalistic, evidence-based approach to public policymaking. To what extent do programs such as “In Support for the Elderly” and “Music for Development” suggest that such a framework has in fact served to improve the logical consistency of social policy?

To analyze the internal consistency of social programs in Jalisco, I carefully examined 107 social policy interventions in the dataset to assess the definition of the policy problem, the pertinence of policy goals, and the degree of coherence of the policy tools employed<sup>9</sup>. Regarding problem definition, I examined whether the intervention defined the policy problem as an undesirable social or economic situation requiring a specific policy action for its improvement, and offering arguments and empirical evidence to support such assessment. I regarded all interventions as exhibiting a high-quality problem definition if they completely satisfied such a standard. Conversely, an intervention that merely enunciated the problem as an undesirable situation, but without providing any evidence on its significance received a medium-quality score. Finally, low-quality interventions were those that failed to comply with the two requirements. Concerning the policy goals dimension, the highest standard demands a complete correspondence between the ways a problem was defined and the expression of the goals of the policy intervention (if the correspondence is partial, the intervention is rated as medium-quality; if it is null, it is considered low-quality). Finally, to evaluate the coherence of policy tools, the maximum standard requires that the benefits, services or actions delivered by the interventions could contribute to the achievement of their policy goals in a specific target population. In other words, it presupposes the existence of a causal link between what

<sup>9</sup> Recall that the 256 interventions in the dataset are in fact modalities aligned to broader public programs and actions, thus they share similar problem definitions and goals. Therefore, the unit of observation of the internal consistency analysis are 107 programs and actions for which information was complete.

a program delivers to its beneficiaries and the policy change it attempts to fulfill among them. A medium-quality intervention is one whose benefits or services can reasonably contribute to achieve its goals, but not among the target population envisaged. A low-quality intervention would fail to establish a causal link between its tools, goals and target populations. Table 2 describes the criteria to assess the internal consistency of social programs.

**TABLE 2. INTERNAL COHERENCE ASSESSMENT CRITERIA**

<b>Problem definition</b>	<b>Rating</b>
The problem is defined as a negative social or economic situation that should be improved through the program or action.	High
The problem is defined as a negative social or economic situation, but its improvement through the program or action is not explained.	Medium
The problem is not well-defined.	Low
<b>Relevance of policy goals</b>	
The objectives of the program or action are fully consistent with the definition of the problem.	High
The objectives of the program or action are partially consistent with the definition of the problem.	Medium
The objectives of the program or action are not consistent with the definition of the problem.	Low
<i>Coherence of policy tools.</i>	
The benefits or services offered by the program are likely to accomplish the policy goals in its target population.	High
The benefits or services offered by the program are likely to accomplish the policy goals, but its target population is not well-defined.	Medium
Although the program's target population is well-defined, the benefits or services offered are not likely to accomplish the policy goals.	Medium
Neither the benefits or services offered by the program are likely to accomplish the policy goals, nor its target population is well-defined.	Low

*Source:* author's own elaboration.

To illustrate the strategy, consider again the two examples used in the beginning of this section. The first one, "In Support for the Elderly", has a well-defined policy problem, as it highlights the negative economic situation that the elderly undergo. The goals of the program, although limited, are entirely consistent with the problem formulation. The policy tool created to contribute to address the problem (the monthly allowance) is also consistent with the program's goal, even though it is very far from the ideal solution consisting of creating a universal social protection system, a policy strategy that not even the national government has already attempted to adopt. In contrast, "Music for Development" constitutes an illustrating example of a poor problem definition, since it never explains why children's limited participation in culture and arts represents a social problem, what adverse consequences such situation has for society, and it does not either provide any evidence about its magnitude, evolution or distribution. Consequently, its goal is inconsistent with the problem formulation. Finally, the program does not explain how the provision of music training courses will reduce children's vulnerability. These critical observations to the program do not imply that the provision of music training for socially deprived children is a worthless or mistaken policy intervention<sup>10</sup>; they only denote that the way it was conceived lacks internal consistency.

<sup>10</sup> In fact, there are arguments that support the participation of governments in cultural and artistic activities, not only because of these have demonstrated positive effects on the economy, but also because they improve other social goals such as civic participation, the quality of public spaces, the development of aging persons, and many others.

Table 3 shows the results of the internal consistency assessment. Clearly, the definition of policy problems is the weakest element, as more than 37 percent of interventions exhibit a low level of internal consistency, while only 7.5 percent present a high level. Although goal consistency is closely linked to problem definition, there are more interventions with high levels of goal consistency (56 percent). The coherence between policy tools and goal turns out to be the best-rated dimension, considering that 73 percent of all interventions exhibit a high degree of consistency.

**TABLE 3. INTERNAL CONSISTENCY ANALYSIS**

Degree of consistency	Problem definition		Relevance of goals		Coherence of policy tools	
	Absolute frequency	%	Absolute frequency	%	Absolute frequency	%
Low	40	37.38	30	28.04	6	5.61
Medium	59	55.14	17	15.89	23	21.5
High	8	7.48	60	56.07	78	72.9
<b>Total</b>	107	100	107	100	107	100

Average consistency: 3.65 / Standard deviation: 1.48 / Minimum: 0 / Maximum: 6

Source: own elaboration based on SIMAPP 2017.

#### 4.2. Atomization

Regarding the horizontal coherence between social policy interventions, I argue that two or more interventions can be considered as “coherent” if they comply with at least one of three conditions: a) they do not duplicate with each other, b) they complement with each other, or c) they are independent from each other. Therefore, I classified social policy interventions into three categories: duplicate interventions, complementary interventions, and independent interventions. Identifying each type of intervention implied analyzing two variables only: 1) the target population they aim to serve, and 2) the benefits or services they provide. Duplicate interventions are those that provide the same benefits or services to the same target populations; complementary interventions provide different benefits of services to the same target populations; independent interventions provide benefits or services to different target populations. Figure 2 describes the identification strategy. To illustrate it, consider the case of two different interventions providing cash support for the elderly. Since there is a complete coincidence in the benefit delivered and in the target population, we can say that those are duplicate interventions and that only one of them should subsist. Then, consider a third program that provides free transportation coupons to the elderly. Since this program provides a very different type of benefit, but it targets it to aging persons, we can say that the third program is a complementary intervention.

**FIGURE 2. IDENTIFICATION OF DUPLICATE, COMPLEMENTARY AND INDEPENDENT INTERVENTIONS**

		Target population	
		Identical	Different
Benefits or services provided	Identical	Duplicate interventions	Independent interventions
	Different	Complementary interventions	Independent interventions

Source: author's own elaboration.

To classify the 256 social policy interventions according to the policy coherence methodology outlined above, I had first to identify all the benefits and services provided by all interventions, which implied classifying them in meaningful categories. I generated 23 different groups. The most common type of benefit among the 256 interventions is cash allowances (94), followed by training and certification services (21), infrastructure projects (18), diverse aid such as food, health-care or shelter (17), and provision of material resources (13). The next step consisted in identifying the target population and the types of benefits and services of each intervention. The first task was not straightforward, since the target population of an intervention is usually defined as a combination of different attributes. A program's beneficiary can be either a person (a woman, a child, an aging person) or a formal organization (a school, a company, a hospital). When its intended recipients are persons, the program can define them in terms of age group, economic activity or social vulnerability status. Furthermore, interventions might be intended to cover the whole territory of Jalisco or only some specific regions (for example Guadalajara's metropolitan area or the rural municipalities). Therefore, I created unique target population categories based on the following variables: a) age group, b) geographical coverage, c) professional or economic activity, d) membership to any vulnerable group category, and e) type of organization (when interventions target organizations rather than persons). After applying such classification criteria, I discovered that the 256 interventions aim at 99 different population categories. This means that there are, on average, 2.6 social policy interventions directed to serve the needs of the same population category. The five population categories with more interventions targeted towards them are municipalities outside the Guadalajara metropolitan area (15 social policy interventions), the general population (13), children and adolescents living outside the Guadalajara metropolitan area (12), all municipalities of Jalisco (11), and indigenous persons aged 12 or older living outside the Guadalajara metro area (9). However, there are 53 target population groups for which there is only one intervention; these categories include, for example, elderly teachers residing in rural municipalities, NGO's aiding persons with disabilities, basic education schools in Guadalajara's metro area and schools outside it. Together, the 53 interventions serving only a specific target population represented 46 percent of the budget allocated towards social policy interventions in 2017.

Finally, to identify duplicate, complementary and independent interventions, the 99 target population categories were intersected with the 23 benefits and services typology, following the strategy outlined above. Table 4 reports the results. I found 108 interventions grouped in 41 clusters. Each cluster represents a set of interventions providing different types of benefits or services to the same target population. This implies that all interventions within each cluster are complementary, which means that they have the potential to interact with each other to serve the needs of the same population in a more comprehensive way. However, I must alert readers that the complementarity of all intervention within a cluster is only a hypothetical attribute: in order for those interventions to create synergies among them, it is necessary to have coordination mechanisms in place, mainly a system to share information and a well-defined set of responsibilities among those in charge of their management (Cejudo and Michel, 2017). Although the dataset does not allow verifying such information, it at least describes the organizational unit responsible for the execution of each intervention. Therefore, we can assume that, at least in principle, coordination will be less complex if a complete cluster of complementary interventions falls under the responsibility of the same managerial unit. In contrast, if two or more units share execution responsibility for interventions within the same cluster, coordination will be more difficult because all the units should agree to share information about their target populations and define a very clear division of functions to attend their beneficiaries. The data reveals that 42 interventions falling in one of the 41 complementary clusters are doomed to suffer coordination problems, as those clusters do not fall under the responsibility of the same organizational unit. The remaining 87 complementary interventions are, in principle, subject to less coordination challenges, as each of their clusters belongs to the same organizational unit. Nevertheless, they might be operating in an uncoordinated way: from interviews with program managers and frontline workers, I learned that many interventions implemented by the same agency tend to have their own information registries that administrators rarely share with their peers.

Table 4 also shows that there are only 25 duplicated interventions, which represents less than 10 percent of all social policy actions and programs. However, this finding is hardly surprising: this is a logical consequence of having so many different target populations for which there are very few interventions.

**TABLE 4. HORIZONTAL CONSISTENCY ANALYSIS**

Clusters with complementary interventions	41
Complementary interventions	108
Interventions per cluster	
Average	2.6
Minimum	2
Maximum	9
Duplicate interventions	25
Independent interventions	123
Total social policy interventions	256

Source: own elaboration based on SIMAPP.

## 5. DISCUSSION

The case of Jalisco illustrates the contradictions between a rationalistic, evidence-based policymaking approach generally advocated as a standard worth following, and the actual way governments design their social policy interventions. The first relevant finding is that social policies in Jalisco exhibit a poor level of internal consistency, particularly regarding the formulation of policy problems, as these fail to be expressed as undesirable situations requiring specific actions for their improvement, supported by arguments and evidence to persuade about their social significance. From a rational-comprehensive perspective, that finding would be interpreted as a significant failure of policy design, casting serious doubts about the actual usefulness of Jalisco's system of policy monitoring and evaluation. Furthermore, considering that very few state governments in the country have systems enjoying such a good reputation as in Jalisco, the finding would suggest that policy design failures are prevalent in Mexico. However, the finding should not necessarily be regarded as an anomaly if we consider the different criticisms towards policy rationalism discussed in section 2, particularly that defining a policy problem is not a merely technical task, but a political endeavor that entails negotiation and mutual adjustments between different players. In fact, it might well be the case that many social programs were created as reactions of governments to different short-term pressures or the approach elected authorities decide to convey their political compromises. Nevertheless, social policy interventions, no matter their real origins, once they are adopted, are officially required to be adjusted to the administrative protocols, particularly to the "management for results" framework, that prevails in Mexico and other Latin American countries (Arellano-Gault and Ramírez, 2008). In agreement with Kingdon's multiple stream approach, the design of social policy in Jalisco is a good example of solutions in search of their problems.

The second finding has to do with how social programs are articulated with each other. Surprisingly, policy duplication is not a widespread difficulty in Jalisco, as only 10% of all interventions exhibit such a drawback. The real problem is the atomization of social programs: there is a very large number of target populations that social interventions attempt to serve (99 different types of beneficiaries, most of them attended by custom-made programs or actions). In other terms, there are too many interventions aim at particularized interests, not at broader social groups. This does not mean that interventions have in fact high coverage rates (on the contrary, they reach a very small fraction of the potential number of beneficiaries, as I could observe in government registries), but only that they intend to satisfy the needs of many types of people and organizations. I claim that this feature is problematic, mainly because it might end up exacerbating social inequalities: targeting assigns people labels that can become social stigmata, which in turn leads to discrimination. As stated by Amartya Sen, "any system of subsidy that requires people to be identified as poor and that is seen as a special benefaction for those who cannot fend for themselves would tend to have some effects on their self-respect as well on the respect accorded them by others" (Sen, 1992, p. 13). In addition, the targeting of social policy might create a situation of subordination of beneficiaries to bureaucrats and local elites, in which the allocation of benefits does not respond to people's need, but on their political loyalties or other considerations (Mosse, 2004), which evidently contradicts the human rights-based approach that contemporary governments in Mexico claim to be adopting.

Finally, although it is not the purpose of this article to identify the underlying causes of policy fragmentation in Jalisco, from the review of the literature on policy design we could hypothesize that the low degree of internal consistency of social programs and its high level of atomization is related to what May and Jochim (2013) describe as “policy regimes”, namely the existence of governing arrangements allowing policies to organize around a narrow set of actors, interests and institutions. The available evidence clearly suggests that social policy in Jalisco can hardly be regarded as a policy regime in a strict sense because of the high number of target populations it aims to serve, because the social and economic problems that those populations face are very different, and also because the operation of social programs falls under the responsibility of more than 20 government agencies. In sum, a fragmented social policy regime is very likely to generate a fragmented set of social programs. Further research is required to investigate this proposition.

## 6. CONCLUSIONS

This article provides evidence that social policymaking at the subnational level in Mexico lacks internal consistency and it is highly atomized, as too many programs and actions aim at particularized interests, instead of addressing the problems of broader populations. These features, so often regarded as negative attributes in policy design, persist in a subnational government setting in which the formulation, monitoring and evaluation of public policy have acquired a high degree of institutionalization and have been praised nationwide and overseas. However, the literature that serves as the theoretical basis for this article emphasizes that policy incoherence and fragmentation is an ordinary outcome explained by political factors, such as the struggle of competing interests to impose their own problem definitions and solutions in the policy agenda, the short-term pressures that elected authorities have to sort out to assure their political survival, and the strength of policy domains to organize the goals and actions of different actors, target populations and institutions. Considering these insights, it would not be unreasonable to presume that social policies are not the deliberative response of governments to social problems demanding solutions, but political reactions of many sorts whose goals, tools and target population are not logically aligned with each other and they neither intend to contribute to the goals of other existing policies.

## REFERENCES

- Arellano-Gault, D., & Ramírez, E. (2008). Performance-Based Budgeting in Latin and South America: Analyzing Recent Reforms in the Budgetary Systems of Brazil, Chile, Colombia, and Mexico. *International handbook of practice-based performance management* (pp. 297-320). SAGE Publications, Inc. <https://www.doi.org/10.4135/9781412982719>
- Bardach, E., & Patashnik, E. M. (2015). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving*. CQ press.
- Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (2013). *Agendas and Instability in American Politics, Second Edition*. University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226039534.001.0001>
- Beer, C. C. (2003). *Electoral competition and institutional change in Mexico*. University of Notre Dame Press.
- Bornemann, B. (2016). Integrative Political Strategies—Conceptualizing and Analyzing a New Type of Policy Field. *European Policy Analysis*, 2(1), 168-195. <https://doi.org/10.18278/epa.2.1.10>
- Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations*. <https://doi.org/10.1057/9780230275256>
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Carbone, M. (2008). Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development. *Journal of European Integration*, 30(3), 323-342. <https://doi.org/10.1080/07036330802144992>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2016). Coherencia y políticas públicas. metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y Política Pública*, 25(1), 3-31. <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojs/index.php/gyp/article/view/149>
- Cejudo, G. M., & Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9281-5>
- COMISIÓN ESTATAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE JALISCO – CEDHJ (2017). *Diagnóstico e informe especial sobre la situación de las personas con discapacidad en Jalisco*. Instituto de Investigación y Capacitación en Derechos Humanos. CEDHJ. <https://bit.ly/3pHrLuk>

- CONEVAL (2020). *Informe de pobreza y evaluación: Jalisco 2020. Mexico*. [https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes\\_de\\_pobreza\\_y\\_evaluacion\\_2020\\_Documentos/Informe\\_Jalisco\\_2020.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Jalisco_2020.pdf)
- Cunill-Grau, N. (2014). La Intersectorialidad en las Nuevas Políticas Sociales: un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, 23(1), 5-46. [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_antteriores/Vol.XXIII\\_Nol/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20\(1-46\).pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antteriores/Vol.XXIII_Nol/01%20GyPP%20Nuria%20Cunill%20(1-46).pdf)
- Cornelius, W. A., Craig, A. L., & Fox, J. (Eds.) (1994). *Transforming state-society relations in Mexico: The national solidarity strategy*. Center for US-Mexican Studies, University of California.
- De La O, A. L. (2015). *Crafting Policies to End Poverty in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316105528>
- Dery, D. (2000). Agenda setting and problem definition. *Policy Studies*, 21(1), 37-47. <https://doi.org/10.1080/0144287001144008>
- De Schutter, O. (2021). A human rights-based approach to measuring poverty. In M. F. Davis, M. Kjaerum, & A. Lyons (Eds.), *Research Handbook on Human Rights and Poverty* (pp. 2-20). <https://doi.org/10.4337/9781788977517.00010>
- Díaz-Cayeros, A., Estevez, F., & Magaloni, B. (2016). Poverty Relief in Latin America. In *The Political Logic of Poverty Relief* (pp. 25-44). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316492710.002>
- Esquivel, G. (2012). The Dynamics of Income Inequality in Mexico since NAFTA. *Economía*, 12(1), 155-179. <https://doi.org/10.1353/eco.2011.0009>
- Gracia, M. A., & Horbath, J. E. (2018). Exclusión y discriminación de indígenas en Guadalajara, México. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 27(53). <https://doi.org/10.18504/pl2753-011-2019>
- Hernandez-Trillo, F. (2016). Poverty Alleviation in Federal Systems: The Case of México. *World Development*, 87, 204-214. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.06.012>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2015). From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. *Policy & Politics*, 43(2), 291-311. <https://doi.org/10.1332/147084414x13992869118596>
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Howlett, M. (2017). The elements of effective program design: a two-level analysis. In M. Howlett, & I. Mukherjee (Eds.), *Handbook of Policy Formulation* (pp. 129-144). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781784719326.00014>
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harper Collins College Publishers.
- Levy, S., & Schady, N. (2013). Latin America's Social Policy Challenge: Education, Social Insurance, Redistribution. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 193-218. <https://doi.org/10.1257/jep.27.2.193>
- Lindblom, C. E. (1968). *The policy-making process*. Prentice-Hall.
- Majone, G., & Quade, E. S. (Eds.) (1980). *Pitfalls of Analysis*. John Wiley & Sons.
- May, P. J., & Jochim, A. E. (2013). Policy Regime Perspectives: Policies, Politics, and Governing. *Policy Studies Journal*, 41(3), 426-452. <https://doi.org/10.1111/psj.12024>
- May, P. J., Sapotichne, J., & Workman, S. (2006). Policy coherence and policy domains. *Policy Studies Journal*, 34(3), 381-403. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2006.00178.x>
- Mosse, D. (2004). Power relations and poverty reduction. In R. Alsop (Ed.), *Power, Rights, and Poverty: Concepts and Connections*. World Bank. <https://doi.org/10.1596/978-0-8213-6310-2>
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Co-Ordination. *Public Administration*, 76(2), 295-311. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00102>
- Pollitt, C. (2003). Joined-up Government: a Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49. <https://doi.org/10.1111/1478-9299.00004>
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1974). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Sen, A. (1992). *The Political Economy of Targeting. Annual Bank Conference on Development Economics*. World Bank.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(2), 334-347. <https://doi.org/10.2307/2939044>
- Stokey, E., & Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. WW Norton.
- Stone, D. (2002). *Policy Paradox: the Art of Political Decision Making*. WW Norton.
- Teles, S. M. (2013). Kludgeocracy in America. *National Affairs*, 17, 97-114. <https://www.nationalaffairs.com/publications/detail/kludgeocracy-in-america>
- Trein, P., Meyer, I., & Maggetti, M. (2019). The Integration and Coordination of Public Policies: A Systematic Comparative Review. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 21(4), 332-349. <http://doi.org/10.1080/13876988.2018.1496667>
- Weiss, J. A. (1989). The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork. *Policy Sciences*, 22, 97-121. <https://doi.org/10.1007/bf00141381>
- Wildavsky, A. (2017). *The Art and Craft of Policy Analysis*. Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-58619-9>



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 26-05-2021  
Aceptado: 05-08-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10949>  
Páginas: 146-151

## José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ (2021), *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*

Nora Libertad Rodríguez Peña  
Universidad de Salamanca (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6282-7570>  
[nrodriguezp@usal.es](mailto:nrodriguezp@usal.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Derecho por la Universidad Centroamérica, Máster en Democracia y buen Gobierno por la Universidad de Salamanca y Doctoranda en el Programa de Doctorado en Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social de la Universidad de Salamanca. Personal Investigador en Formación (FPU) adscrita al Área de Derecho Financiero y Tributario del Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca. Miembro del Grupo de Investigación Reconocido TRIBUTUM. Dentro de sus líneas de investigación destaca la necesaria inclusión del Derecho Financiero y Tributario dentro de las políticas públicas encaminadas a combatir la despoblación del medio rural español.

---

### RESUMEN

Recensión de la monografía de José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021. 297 pp.

### PALABRAS CLAVE

Desarrollo rural sostenible; políticas públicas; reto demográfico; Derecho Administrativo; España vaciada.

---

### ABSTRACT

Book Review of author José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ: *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación*, Cizur Menor, Thomson Reuters-Aranzadi, 2021, 297 pp.

### KEYWORDS

Sustainable rural development; public policies; demographic challenge; Administrative Law; emptied Spain.

En los últimos años, la agenda pública española ha puesto de relieve que afrontar las distintas dimensiones del reto demográfico exige concebirlo como una auténtica Política de Estado, que demanda un entendimiento transversal de la acción de gobierno y el compromiso y la acción coordinada de todas las Administraciones públicas. El reto demográfico y la lucha contra la despoblación del medio rural español se configuran así, como una cuestión de lucha contra la desigualdad y la injusticia<sup>1</sup>, sobre la que ya desde 2006 hacía hincapié la Unión Europea (UE), convirtiéndose, en consecuencia, en uno de los ejes prioritarios que

---

<sup>1</sup> Al respecto son ilustrativas las palabras de Fernando Pablo (2020, pp. 19-27).

estructuran el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el “Plan España Puede”, destinado a ejecutar políticas públicas bajo el amparo económico de los Fondos *Next Generation UE*.

Como bien apunta el profesor Marcos M. Fernando Pablo, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca quien con sobrada maestría elaboró la presentación de la monografía que reseñamos, existe una estrecha relación entre el Derecho, como instrumento de ordenación de la sociedad, y la aceleración del fenómeno de despoblación de las áreas rurales. De ahí que afirme que la despoblación rural es «[u]n problema de personas; un problema de territorios; un problema, en primer lugar, jurídico, pues a ese campo pertenece la regulación de las relaciones no solo entre personas, sino también entre poderes públicos y ciudadanos, y entre personas y medio» (Fernando Pablo, 2019, p. 12). En torno a esta cuestión, y más concretamente, en torno a la necesidad de revigorizar el papel protagonista del Derecho administrativo como herramienta de vanguardia en la lucha contra el vaciamiento poblacional de las áreas rurales, versa la última monografía ahora recensionada de José Luis Domínguez Álvarez, obra en la que se pone de manifiesto el amplio compromiso del autor y del Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca con la promoción de políticas públicas incardinadas a garantizar el cumplimiento de una verdadera Estrategia Nacional frente al reto demográfico que garantice no solo el desarrollo rural sostenible, sino también, el impulso de la cohesión social y territorial del Estado<sup>2</sup>.

En ese sentido, la publicación que estas líneas reseñan titulada *Comunidades discriminadas y territorios rurales abandonados. Políticas públicas y Derecho administrativo frente a la despoblación* denota entre sus páginas el arduo compromiso investigador y el ímpetu innovador del autor al constituir la, en esencia, en un código de propuestas jurídico-administrativas que ponen el foco de atención en cómo afrontar desde la Administración pública la dificultosa tarea de revitalizar la España rural, obra que incluso se adelanta en el tiempo a la aprobación por parte del Gobierno de la nación de las 130 medidas frente al reto demográfico del Plan de Recuperación que incluye en sus ejes de actuación el impulso de la transición ecológica; la plena conectividad territorial; el desarrollo e innovación en el territorio; el impulso del turismo sostenible; la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres y los jóvenes del medio rural; el fomento del emprendimiento y de la actividad empresarial; la garantía y el refuerzo de los servicios públicos esenciales; el bienestar social, económico y cultural de los habitantes del medio rural; y, como no podía ser de otra manera, el impulso de reformas normativas e institucionales para abordar el Reto demográfico desde las distintas Administraciones públicas.

Bajo ese espíritu, esta obra evita conscientemente la realización de un extenso análisis acerca de la reconstrucción de las causas que propiciaron la quiebra generalizada de las sociedades rurales tradicionales<sup>3</sup>. No se trata, en definitiva, de una descripción más sobre la magnitud del desastre, o un alegato nostálgico sobre el empobrecimiento natural y cultural que conlleva el declive rural. La finalidad que se pretende es bien distinta, hacer un llamamiento a las Administraciones públicas, como garantes, aunque no en solitario, de los intereses generales de la ciudadanía para la articulación y transformación urgente de las políticas públicas de desarrollo rural sostenible; la importancia de garantizar la actividad prestacional de las Administraciones públicas en las áreas rurales; la reconstrucción de la idea de servicio público mediante la vuelta a la idea larvada en los viejos postulados de la Escuela de Burdeos como presupuesto para poner fin a la desconexión digital de los territorios rurales; el empoderamiento de la mujer rural como agente indispensable para alcanzar el ansiado desarrollo rural sostenible; la incorporación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como palanca transformadora para devolver la dignidad a los pueblos; la revitalización de las Entidades locales como elemento institucional esencial para combatir la despoblación; la urgencia de avanzar en el establecimiento de un ordenamiento jurídico adaptado a las necesidades y particularidades de las comunidades rurales y el impulso de la esperada simplificación administrativa como mecanismo para dinamizar las economías locales; el alcance real de las medidas tributarias frente al vaciamiento de los territorios rurales; o la importancia capital de fomentar la cooperación transfronteriza. Estas son solamente algunas de las paradas obligatorias en las que se detiene esta obra con el firme propósito de proponer políticas públicas destinadas a garantizar la pervivencia de las comunidades rurales y devolver el alma y la dignidad a la población que loablemente habita en las áreas rurales despobladas.

Este planteamiento lleva al autor, irremediabilmente, a constatar una de las primeras evidencias empíricas, que justifica en gran medida el devenir del estudio: «el *vaciamiento* y la consiguiente *sangría de-*

<sup>2</sup> Sobre este tema en particular véanse las líneas escritas por el autor de la monografía objeto de esta recensión en Domínguez Álvarez (2020a, pp. 217-243).

<sup>3</sup> Este tema fue brillantemente tratado con anterioridad por el autor de la monografía recensionada en Domínguez Álvarez (2019a, pp. 21-36).

*mográfica* de las áreas rurales obedece a algo más que la yuxtaposición de intereses y prioridades propias de la (i)lógica economía de mercado. La existencia de una normativa administrativa desmedida, el acusado intervencionismo al que las Administraciones públicas someten cualquier iniciativa vital en el medio rural, o la desaparición progresiva de los servicios públicos básicos –imprescindibles para garantizar unos estándares mínimos de bienestar y calidad de vida–, son algunas de las razones que se esconden tras el drama de la despoblación y que amenazan, en gran medida, la pervivencia de las comunidades rurales».

Bajo esta premisa, la obra invita al lector a emprender una travesía a través del estudio de algunos de los hitos jurídico-administrativos más relevantes en la materia para otorgar *respuestas tangibles y realistas* a buena parte de los interrogantes que envuelven a la problemática del reto demográfico y la despoblación de las áreas rurales, ofreciendo al lector un manifiesto de políticas públicas por un medio rural en positivo y con futuro, espíritu del que hacen eco las palabras del Prólogo “El medio rural en el centro de las políticas públicas. Del reto demográfico a la cohesión territorial” elaborado por Francesc Boya Alós, actual Secretario General para el Reto Demográfico –institución que, integrada en la Vicepresidencia Cuarta del Gobierno de España, se encarga del impulso de la acción administrativa en materia de despoblación–, en el que se pone de relieve la conexión entre los postulados que desarrolla el autor en esta monografía con las líneas de actuación estratégica de la Administración General del Estado y la UE.

Por consiguiente, en el primer capítulo, el autor parte de un análisis detallado de los hitos normativos que han vertebrado las políticas públicas de desarrollo rural sostenible en el Estado español –el cual transcurre desde la Ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña, hasta los últimos avances jurídico-administrativos en la materia–, y sienta las bases para afianzar la necesidad y la urgencia de adoptar una auténtica Estrategia Nacional frente al reto demográfico que permita afrontar la problemática de la despoblación que el autor concibe como «un auténtico problema de Estado a caballo entre la igualdad territorial, la dignidad de la población y el interés general de las Administraciones públicas».

De ahí, que el segundo capítulo se nos presente con un análisis pormenorizado de la evolución de las políticas públicas en materia de desarrollo rural sostenible, en el que se pone de relieve la importancia capital que posee la actuación y el liderazgo de la UE, al tiempo que se constatan una serie de debilidades y carencias esenciales que impregnan el impulso de la política española de desarrollo rural (dificultades en los procesos de ejecución y justificación de fondos europeos, ausencia de coordinación entre las diferentes esferas administrativas, excesiva burocratización de los grupos de acción local, entre otras). De igual forma, permite al lector realizar una primera incursión en el estudio de la importancia que el despliegue del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia “Plan España Puede” y el impulso del Instrumento de Recuperación Europea poseen en la tediosa tarea de materializar la inversión económica estatal y comunitaria a las áreas rurales despobladas.

En el capítulo tercero, el autor focaliza sus esfuerzos en clarificar, lejos de planteamientos preconcebidos y argumentos tautológicos, la importancia de garantizar la actividad prestacional de las Administraciones públicas en las áreas rurales, elemento que de la mano de la elaboración de políticas públicas innovadoras se presenta como «presupuesto indispensable para combatir la despoblación». De esta forma, se analiza la precaria situación que atraviesa la prestación de determinados servicios esenciales en el medio rural español<sup>4</sup>, cuya escasez destaca «como una de las principales debilidades de las zonas rurales a revitalizar». En este sentido, cabe mencionar el derecho fundamental a la educación<sup>5</sup>, la sanidad rural, o el sistema de transportes y la dotación de infraestructuras, los dos primeros claves para el mantenimiento y la fijación de población, y los últimos en la garantía de la custodia del territorio<sup>6</sup>. De igual forma, en este capítulo se contempla una serie de importantes reflexiones en torno a la regeneración urbana y el auge de la función social de la propiedad, las cuales se presentan como herramientas esenciales para mitigar la crisis de la vivienda en la España rural, cuestión que además se incluye como una de las medidas del eje 1 del Plan de Recuperación.

Por su parte, el capítulo cuarto, profundiza en la desconexión tecnológica del medio rural, otra de las realidades que impide el brote del emprendimiento digital y el empleo del teletrabajo en estos territorios, y que el Plan de Recuperación desarrolla en el eje 2 apostando por la transición digital y la plena conectividad

<sup>4</sup> Sobre el desarrollo de políticas públicas innovadoras que garantizar el acceso a la población rural a unos servicios esenciales de calidad mediante el uso de las nuevas tecnologías como una oportunidad sin precedentes para revitalizar las áreas rurales despobladas véase Domínguez Álvarez (2021a, pp. 91-124).

<sup>5</sup> Este tema también ha sido desarrollado de forma previa por el autor de la monografía recensionada centrandolo el enfoque de su estudio en la población joven que aún reside en el medio rural en Domínguez Álvarez (2020b, pp. 60-78).

<sup>6</sup> Sobre la custodia del territorio son ilustradoras las líneas de Fernández de Gatta Sánchez (2020, pp. 91-112).

como un elemento vertebrador de la cohesión social y territorial. De ahí, el interés del autor por desentrañar la estrecha relación que existe entre la nueva concepción europea de los servicios de interés general y el patente retraso tecnológico que padecen estos territorios. Para ello se ahonda en el análisis de la conceptualización de las telecomunicaciones como servicios de interés económico general, las carencias que presenta la actuación prestacional de las Administraciones públicas en este sector, las deficiencias del Estado garante en la materia y la escasa efectividad de la imposición de obligaciones de servicio universal. Todo ello conduce al autor a reflexionar incluso en el papel que desempeña el emprendimiento digital y el teletrabajo como punta de lanza para promover el asentamiento de población en el mundo rural en la etapa post COVID-19 en que nos encontramos<sup>7</sup>.

El autor ofrece en el capítulo quinto un estudio de la igualdad de oportunidades en las áreas rurales, consciente de que las mujeres rurales son agentes indispensables para alcanzar el ansiado desarrollo rural sostenible<sup>8</sup>. Así, el fomento, promoción y apoyo de políticas públicas dirigidas a empoderar y visibilizar a las mujeres del medio rural constituyen el núcleo duro de este capítulo. Tras un análisis de la situación sociodemográfica de la población femenina asentada en el medio rural se esbozan una serie de propuestas innovadoras orientadas a fomentar la sensibilización y concienciación en materia de igualdad de género en las áreas rurales, impulsar la empleabilidad y la participación de las mujeres rurales en la toma de decisiones y mejorar la intervención administrativa a la hora de combatir la violencia de género en las comunidades rurales, en plena concordancia con el eje 5 del Plan de Recuperación.

Así se enlaza el capítulo seis donde el autor realiza un análisis de la incorporación de los ODS y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en las políticas públicas orientadas a transformar la realidad rural, claves en el eje 10 del Plan de Recuperación que aborda el impulso de la Agenda 2030 a nivel local entre el conjunto de reformas normativas e institucionales destinadas a afrontar el Reto demográfico. Con esta finalidad se analiza el protagonismo que poseen la igualdad de género y la despoblación como objetivos prioritarios de desarrollo sostenible<sup>9</sup>.

Por su parte, el capítulo séptimo, aborda uno de los elementos nucleares de la obra, el cual ha sido –y sigue siendo– objeto de excelsos debates dentro de la doctrina iuspublicista, la revitalización de las Entidades locales, la cual se presenta en esta ocasión como elemento institucional esencial para combatir la despoblación<sup>10</sup>. Para ello, la obra se introduce en el azaroso mundo del tejer y destejer normativo que ha caracterizado la evolución del régimen local en las últimas décadas, destacando el papel básico que la Administración local juega en la prestación de servicios esenciales y escudriñando los perniciosos efectos que la promulgación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Local y la adopción de otra serie de medidas de exacerbado control de la actuación local han propiciado en la erosión de la garantía institucional de la autonomía local, por un lado, y por otro, en la acentuación de los procesos de abandono de los territorios rurales, lo cual se refleja en la disminución drástica del padrón de habitantes, otro de los aspectos sometido a análisis. De igual forma, se analiza la necesidad de impulsar «la renovada actividad de fomento, “nudge”», como alternativa cierta de la Administración local para la consecución de objetivos sociales en las áreas despobladas ante la constante constricción de su esquema competencial.

En el capítulo octavo el autor completa el corazón de esta obra al dedicarse a examinar la acuciante necesidad de promover el establecimiento de un ordenamiento jurídico adaptado a las necesidades y a las concretas particularidades de las comunidades rurales que instaure la creación de políticas públicas dirigidas a poner en valor el resurgir del medio rural, su conectividad y su sostenibilidad. Así, en primer lugar, se examinan las elevadas cotas de ineficacia que provoca la «paradoja de la sobrerregulación de la realidad rural», y los beneficios que comporta «legislar mejor», eliminar obstáculos burocráticos y apostar por la celeridad administrativa, como premisas esenciales para impulsar la actividad económica y el asentamiento de población en las áreas rurales. En segundo lugar, individualiza el estudio de la simplificación administrativa y la consolidación de la administración electrónica como condiciones indispensables para la promoción del

<sup>7</sup> En este particular también véase la reciente publicación del autor de la monografía recensionada Domínguez Álvarez (2021c, pp. 389-398).

<sup>8</sup> La mujer como vector de cambio del medio rural ha sido defendido en múltiples ocasiones por el autor de la monografía objeto de recensión en Domínguez Álvarez (2019b, pp. 377-397); Domínguez Álvarez (2019c, pp. 173-189). También véanse los trabajos de González Bustos (2020a, pp. 167-182) y González Bustos (2020b).

<sup>9</sup> En este sentido también véase Domínguez Álvarez (2020c, pp. 127-146).

<sup>10</sup> Algunas de las cuestiones sobre las que el autor de la monografía recensionada ya había trabajado con anterioridad, pueden verse en Domínguez Álvarez (2021b, 73-120) y Domínguez Álvarez y Buenaventura Calvo (2020, pp. 145-165). También véase Terrón Santos y Alonso Martín (2020, pp. 183-200).

emprendimiento de políticas públicas y la dinamización de la economía rural. Y, en tercer lugar, destaca la necesaria incorporación de medidas de lucha contra la despoblación rural en las políticas financieras y tributarias que deben estar incardinadas a paliar el déficit de inversión pública del que adolecen los territorios rurales abandonados y no en la desmembración a golpe de beneficio fiscal de nuestro sistema tributario. En este apartado el autor resalta las consecuencias funestas que comporta «el establecimiento desmedido de un sistema fiscal orientado a la “discriminación fiscal positiva” como solución a todos los males que aquejan a las áreas rurales despobladas» sin la previa consideración de los límites constitucionales y comunitarios que comporta el intento<sup>11</sup>.

Concluye esta obra el capítulo noveno que pone en valor la cooperación transfronteriza frente a la despoblación del territorio. Así, se centra en el estudio de los instrumentos de cooperación territorial europea (INTERREG) y de algunos instrumentos de reciente adopción por parte de las autoridades españolas y portuguesas, entre las que destaca la Estrategia Común de Desarrollo Transfronterizo entre España y Portugal.

En definitiva, nos encontramos ante una obra precursora en materia de despoblación del medio rural que apuesta por un estudio holístico jurídico, práctico y realista de las políticas públicas necesarias para afrontar el reto demográfico que padece nuestro país. Su originalidad se ve completada por el admirable y completo análisis bibliográfico de la despoblación de las áreas rurales que realiza el autor, quien alejado del egoísmo ególatra que muchas veces acompaña a los estudios individuales, apuesta por visibilizar la labor investigadora jurídico-administrativa de una comunidad científica que apuesta por la revitalización del medio rural desde el Derecho, desde el empleo de políticas públicas innovadoras que garanticen su futuro con impacto a corto plazo y visión a largo plazo, reconociendo, en esencia, que la hora de la España rural ha llegado porque no podemos permitirnos vivir sin territorio.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Domínguez Álvarez, J. L. (2021a). Internet y nuevas tecnologías como punta de lanza para la revitalización de territorios rurales despoblados: La necesaria reconstrucción de la idea de servicio público. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (26), 91-124. <https://doi.org/10.18601/21452946.N26.04>
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021b). La importancia del municipalismo para la consecución del nuevo resurgir de la ruralidad: la disyuntiva entre devolver el alma a los pueblos o abandonar el territorio. *Revista jurídica de Castilla y León*, (53), 73-120. <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1131978346397/Publicacion/1285024111139/Redaccion>
- Domínguez Álvarez, J. L. (2021c). El impulso del teletrabajo en la España vacía(da) en la era post COVID-19: Del mito al logos. En J. F. Rodríguez Ayuso y E. Atienza Macías (coords.), *El nuevo marco legal del teletrabajo en España: Presente y futuro, una aproximación multidisciplinar* (pp. 389-398). Wolters Kluwer.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2020a). El agotamiento de las políticas públicas relacionadas con el desarrollo rural. En M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 217-243). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2020b). El desigual acceso de la juventud rural a los servicios públicos: la necesidad de impulsar la educación en la España vaciada. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, (8), e047. <https://www.cjex.org/wp-content/uploads/2021/02/Desigual-Acceso.pdf>
- Domínguez Álvarez, J. L. (2020c). Objetivos de desarrollo sostenible, igualdad de género y despoblación: una respuesta desde las administraciones públicas. En A. Figueruelo Burrieza y M. del Pozo Pérez (dirs.), *(Des) igualdad y violencia de género: el nudo gordiano de la sociedad globalizada* (pp. 127-146). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Domínguez Álvarez, J. L. y Buenaventura Calvo, A. (2020). ¿Reinventarse o morir?. El municipalismo como piedra angular del anhelado desarrollo rural sostenible. San Martín del Castañar, una referencia al sur de la provincia de Salamanca. En M. Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 145-165). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Domínguez Álvarez, J. L. (2019a). La despoblación en Castilla y León: políticas públicas innovadoras que garanticen el futuro de la juventud en el medio rural. *Cuadernos de Investigación en Juventud*, (6), e028. <https://www.cjex.org/wp-content/uploads/2021/02/Despoblacion%CC%81n-CyL.pdf>
- Domínguez Álvarez, J. L. (2019b). Despoblación e igualdad: el difícil papel de la mujer en el medio rural. En L. Bujosa Vadell y M. del Pozo Pérez (dirs.), *Proceso penal y víctimas especialmente vulnerables: aspectos interdisciplinarios* (pp. 377-397). Thomson Reuters-Aranzadi.

<sup>11</sup> Sobre la inclusión cuidadosa de políticas públicas, tributarias y financieras en la lucha contra la despoblación del medio rural véase Rodríguez Peña (2020, pp. 299-320); Lago Montero (2020, pp. 65-90) e Iglesias Caridad (2020, pp. 113-143).

- Domínguez Álvarez, J. L. (2019c). Aproximación a la intervención en vulnerabilidad y exclusión social en el medio rural: una respuesta desde las entidades locales. En L. Bujosa Vadell, M. del Pozo Pérez (dirs.), *Protocolos de actuación con víctimas especialmente vulnerables: una guía de buenas prácticas* (pp. 173-189). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Fernández de Gatta Sánchez, D. (2020). La custodia del territorio: régimen de un instrumento complementario del desarrollo rural. En M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 91-112). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Fernando Pablo, M. (2019). Devolver el alma a los pueblos: el encuentro «Rural Renaissance». *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, 7(2), 11-13. <https://revistas.usal.es/index.php/ais/article/view/22488>
- Fernando Pablo, M. (2020). ¡Faltan cabezas!: Una nota sobre Derecho público y ruralidad. En M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 19-27). Thomson Reuters-Aranzadi.
- González Bustos, M. A. (2020a). El destacado papel de la mujer en el desarrollo rural. En M. Fernando Pablo y J. L. Domínguez Álvarez (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 167-182). Thomson Reuters-Aranzadi.
- González Bustos, M. A. (2020b). *Mujer y desarrollo sostenible en el medio rural*. Atelier.
- Iglesias Caridad, M. (2020). El reto demográfico desde el municipalismo. Medidas tributarias locales favorecedoras del emprendimiento y del empleo. En M. Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 113-143). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Lago Montero, J. M. (2020). El derecho financiero frente a la despoblación en el ámbito rural. En M. Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 65-90). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Rodríguez Peña, N. L. (2020). ¿Es posible el establecimiento de un régimen tributario favorable para el medio rural en España? En M. Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 299-320). Thomson Reuters-Aranzadi.
- Terrón Santos, D. y Alonso Martín, J. B. (2020). La importancia de los Grupos de Acción Local para alcanzar el desarrollo rural sostenible. El caso concreto de las Sierras de Salamanca. En M. Fernando Pablo y Domínguez Álvarez, J. L. (dirs.), *Rural Renaissance: derecho y medio rural* (pp. 183-200). Thomson Reuters-Aranzadi.



GAPP, número 27, noviembre de 2021  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 19-10-2021  
Aceptado: 25-10-2021  
Publicado: 24-11-2021  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.11005>  
Páginas: 152-154

## MORENO, Luis y JIMÉNEZ, Raúl (2021), *De fuera hacia dentro, Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia*

Carles Ramió Matas

Universitat Pompeu Fabra (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3261-5267>

[carles.ramio@upf.edu](mailto:carles.ramio@upf.edu)

### NOTA BIOGRÁFICA

Catedrático de Ciencias Políticas y Sociales de la Universitat Pompeu Fabra (Barcelona). Vicerrector de Planificación y Evaluación Institucional. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la UAB y licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la UCM. Fue director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña, presidente de Iválua y vicepresidente del Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia. Su investigación se centra en la gestión pública (nuevos diseños institucionales, gestión pública, teoría de la organización, reforma administrativa, recursos humanos, gobierno electrónico y alianzas público-privadas). Autor de numerosas monografías y más de un centenar de artículos científicos. Ha sido miembro de comités de expertos y asesorado a varios estados de América Latina, al BID, la Generalitat de Cataluña, la Diputación de Barcelona, el Ayuntamiento de Barcelona, la Administración General del Estado y varios municipios autonómicos y locales.

---

### RESUMEN

Recensión del libro de Luis Moreno y Raúl Jiménez (2021). *De fuera hacia dentro, Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia, 2019-21*. Amazon, 229 pp.

### PALABRAS CLAVE

COVID-19; digitalización; inteligencia artificial; cambio climático.

---

### ABSTRACT

Review of the book from Luis Moreno y Raúl Jiménez (2021). *De fuera hacia dentro, Reflexiones de cambio en tiempos de pandemia, 2019-21*. Amazon, 229 pp.

### KEYWORDS

COVID-19; digitization; artificial intelligence; climate change.

Es evidente que el mundo contemporáneo es cada vez más complejo y que la tradicional lógica feudal entre las disciplinas científicas es incapaz de formularse las preguntas adecuadas y encontrar las respuestas necesarias. Por ello, la visión transdisciplinar está cada vez más en boga. Los autores de este libro son un ejemplo de esta transversalidad científica: un sociólogo (y politólogo) Luis Moreno, y un cosmólogo (y, por tanto, también matemático) Raúl Jiménez. Además, ambos autores combinan la tradición académica europea y la norteamericana. No es la primera vez que estos dos científicos trabajan juntos y hay que recordar su libro *Democracias robotizadas. Escenarios futuros en Estados Unidos y la Unión Europea* (Catarata, 2018). Dos miradas científicas que se complementan. Juntos y revueltos me recuerdan al autor de moda en la literatura de ciencia ficción Cixin Liu que, con una imaginación desbordante, dibuja nuevos mundos y nuevas

formas de organización social en el cosmos. Por mi disciplina, conozco a Luis Moreno, que es el sociólogo español más citado a nivel internacional. El profesor Moreno, recientemente jubilado a nivel formal, es una de las voces más autorizadas en las Ciencias Sociales del país.

El libro que se presenta es una recopilación de cuarenta artículos publicados en diversos periódicos online, redes sociales y blogs científicos durante el periodo de la pandemia del COVID-19 (2019-21). Aparentemente el tema estrella es el análisis de la crisis sanitaria, política, económica, social y laboral derivada de la COVID-19, pero el libro va mucho más allá y también aporta reflexiones sobre la digitalización, inteligencia artificial y robotización; el cambio conceptual de un mundo digital que abandona definitivamente una concepción burocrática de las organizaciones; la paradoja de la industria 4.0 como una regresión social hacia un mundo más feudal; las transformaciones en los comportamientos sociales e individuales; y, finalmente, el tema que ahora más escuece en la agenda mundial: el cambio climático que pone en jaque al bienestar planetario. Por tanto, el libro arranca con el análisis de la crisis de la COVID-19 pero transita por otros derroteros de la máxima actualidad que generan enormes espacios de incertidumbre y que es necesario tratarlos con miradas académicas renovadas lejanas a las convenciones tradicionales. En este sentido, salvo las reflexiones vinculadas al coronavirus, es un libro continuista con su anterior obra conjunta *Democracias robotizadas*.

Es evidente que la crisis de la COVID-19 ha sido una fenomenal prueba de estrés a nivel político, institucional, social, económico y científico. La rapidez con la que se transmitió la pandemia sorprendió a todos los actores sociales y las primeras respuestas fueron improvisadas y decepcionantes. El primer dilema con el que se enfrentaron políticos y científicos fue de un gran calado moral: profilaxis y confinamiento extremo para proteger a nuestros ancianos con elevados costes económicos y sociales versus inmunidad de rebaño, que suponía implícitamente aceptar las tesis eugenésicas, es decir: la inevitable muerte de una parte de los ancianos y de la población sanitariamente más vulnerable. En la mente de todos nos quedamos con dos tendencias: la europea (protección de los ancianos) y la de EE.UU o Brasil, capitaneados por los insensibles Trump y Bolsonaro, que se apuntaron a las tesis eugenésicas. Un ejemplo más de las diferencias entre una concepción parcialmente estatista y paternalista (Europa) versus una concepción neoliberal de naturaleza darwinista. En todo caso esto sería una simplificación ya que hay países que se escapan de esta categorización como es Gran Bretaña (aunque es un país que transita con facilidad entre los dos modelos) y, en especial, la sorprendente respuesta de Suecia que se apuntó con entusiasmo, con unos argumentos aparentemente científicos, a los militantes eugenésicos. Pero a favor de inventario hay que decir que con el tiempo todos los países con recursos suficientes han optado por la protección de la población vulnerable salvo el caso radical de Bolsonaro en Brasil.

Otra tesis defendida por los autores en relación a la crisis del coronavirus. «El error inicial de los gobiernos en la gestión de la crisis, y que ha persistido como patrón a lo largo de la pandemia, fue el despliegue de la política de “evitación de la culpa”. Como ilustra el caso de la España descentralizada, en la que las competencias y responsabilidades en materia de salud y asistencia social son compartidas por los niveles de gobierno central y regional, las prácticas de evitación de la culpa se han puesto en práctica de forma intensiva. En términos políticos, lo único que parecía importar en la España multinivel era pasar la “pelota” de la tragedia causada por el COVID-19 a “los otros”. Las administraciones multinivel implicadas no querían correr el riesgo de aparecer ante sus votantes como responsables de los drásticos ajustes y los resultados producidos durante la pandemia». Este diagnóstico es incontestable durante los primeros meses de la pandemia pero considero que, afortunadamente, con los meses se aprendió parcialmente de estos errores y se pasó a transitar por unos liderazgos políticos más responsables (con la excepción de la Comunidad de Madrid) y por el diseño de un modelo de cogobernanza territorial casi inédito desde que se inició la descentralización en el país. En este sentido la COVID-19 ha supuesto, a mi entender, un aprendizaje acelerado en los imprescindibles mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Esperemos que esta crisis sanitaria sea el inicio en nuestro país de un modelo de gobernanza territorial colaborativo y leal institucionalmente. La descentralización genera sus propios monstruos (fragmentación de un mismo espacio territorial en potenciales reinos de taifas) y requiere introducirse sutiles fuerzas centrípetas para lograr la cohesión del sistema en el marco de la diversidad.

El resto del libro, aunque hace algunas referencias puntuales a la crisis del coronavirus, transita por otros derroteros. El impacto de la Inteligencia artificial y de la robótica en el plano social y laboral es uno de los puntos fuertes del libro que balancea entre una fascinación por las tecnologías emergentes (continuadas referencias a las potencialidades de la tecnología cuántica que aun está por desarrollar y que podría generar un importante salto cualitativo en la implantación de la inteligencia artificial) y los problemas éticos, sociales

y laborales que hay que abordar de manera urgente para limitar al máximo las externalidades negativas de la inteligencia artificial y de la robótica. Un buen modelo a seguir, que sabe combinar la tecnología con la sensibilidad social e institucional, sería el de Estonia. Otro punto fuerte del libro es el conjunto de artículos dedicados a analizar los cambios del capitalismo 4.0 que están generando una nueva organización social asimétrica y feudalmente jerarquizada. Los nuevos señores feudales son las grandes empresas vinculadas actualmente a la infoeconomía y en un futuro inmediato a la inteligencia artificial. Se trata de grandes empresas que, con el argumento que solo en un marco de libertad absoluta pueden ser innovadoras y disruptivas, pagan muy pocos impuestos, no atienden las reglas laborales, no respetan la información personal y confidencial de los ciudadanos, no respetan la lógica capitalista de competencia ya que operan como cuasi monopolios, etc. Además, se atreven a hablar de tu a tu a los gobiernos nacionales más poderosos. Esta tendencia de empoderamiento excesivo y patológico de este tipo de empresas multinacionales es algo que preocupa a muchos reputados académicos. Por ejemplo, el prestigioso economista Daron Acemoglu nos avisa de posibles escenarios de futuro distópicos en el que el Estado está en decadencia y retirada y su lugar lo van ocupando las grandes empresas vinculadas a las tecnologías emergentes con enormes capacidades coercitivas para imponer un orden social, tal y como nos alertan Moreno y Jiménez: señores neofeudales que dirigen son mano de hierro una sociedad servil. No es casualidad que el libro de moda ahora mismo en ciencia ficción sea un libro con el título *La corporación* cuyo autor es Rob Hart. La calidad literaria de esta obra es dudosa pero su planteamiento disruptivo es inquietantemente verosímil tal y como reza su resumen promocional: El mundo ya no es lo que era. La violencia armada, el desempleo y el cambio climático lo han convertido en un polvorín inhabitable. En este contexto los Estados están muy debilitados y son incapaces de aportar soluciones. En medio de todo ese caos, Cloud, una poderosa corporación tecnológica, se erige como salvadora. No solo pretende vender a los ciudadanos cualquier cosa que necesiten, sino convertirse en un hogar para ellos. Los ciudadanos se convierten en siervos que viven y trabajan dentro de la empresa que les impone unas abusivas reglas sociales y laborales.

Otro contenido potente del libro es el grupo de artículos dedicados al cambio climático y al deterioro del medio ambiente como la principal amenaza al bienestar planetario. «Más allá del Coronavirus y de la enorme crisis económica y social producida por la pandemia, el cambio climático sigue siendo la mayor amenaza para todos los seres vivos del planeta. En realidad, el calentamiento global podría ser potencialmente mucho más destructivo y peligroso que el COVID-19. La crisis pone en cuestión todo el modelo económico que nos ha empujado a una alteración radical de las relaciones entre las sociedades humanas y su entorno natural». Por más que exista un ejército de negacionistas las evidencias sobre el cambio climático y sus nefastas consecuencias a corto y a medio plazo son abrumadoras. Es cada vez más evidente que este es el gran tema que tienen que abordar con urgencia y contundencia todas las agendas políticas, institucionales, económicas y sociales.

En el libro hay muchas otras reflexiones y análisis bien interesantes y pertinentes que son difíciles de comentar en una breve reseña. El carácter divulgativo de los artículos facilitan una lectura rápida y amena sin restarle un ápice de solidez académica a pesar que muchos de los ítems objeto de atención están vinculados a un análisis de urgencia de transformaciones del presente y a un análisis de prospectiva que, por definición, siempre tiene un cierto carácter especulativo. En definitiva, es un buen texto que informa sobre la actualidad tecnológica, política, económica y social y que estimula la reflexión como paso previo a la acción. Políticos, empleados públicos y la sociedad en general tenemos que irnos al rincón de pensar para buscar nuevas preguntas ante una realidad tan compleja y cambiante y con ellas buscar nuevas respuestas. Nos jugamos mucho en ello: ni más ni menos que la supervivencia y el bienestar de la humanidad.