

## Artículos

- Contención del suicidio en España: evaluación del diseño de las políticas y Planes de Salud Mental de las Comunidades Autónomas  
*Suicide control in Spain: evaluation of the design of policies and Mental Health Plans in the Autonomous Communities*  
ANDY ERIC CASTILLO PATTON ..... 6-26
- La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021)  
*The construction of a system of institutional integrity in the Administration of Castilla y León (2007-2021)*  
LUIS HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA ..... 27-47
- Políticas de investigación para las universidades: La financiación de centros de investigación en Galicia  
*Research policies for universities: The funding of research centers in Galicia*  
MANUEL PEREIRA-PUGA / LUIS SANZ-MENÉNDEZ ..... 48-70
- La praxis interseccional en las políticas públicas: el poder de las metáforas  
*Intersectional praxis in policies: the power of metaphors*  
JONE MARTÍNEZ-PALACIOS / ANDERE ORMAZABAL GASTON ..... 71-80

## Experiencias y casos

- Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en Mexico  
*Complex problems and public policies: the case of the obesity epidemic in Mexico*  
OSCAR MAURICIO COVARRUBIAS MORENO ..... 81-98
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la reconfiguración de los programas sociales: análisis del caso argentino entre 2015 y 2019  
*The role of civil society organizations in the reconfiguration of social programs: analysis of the Argentine case between 2015 and 2019*  
CYNTHIA FERRARI MANGO ..... 99-111
- ¿Administraciones públicas inclusivas?: la implementación de la normativa sobre el acceso de las mujeres con discapacidad al empleo público  
*Inclusive public administrations?: the implementation of the legislation on the access of women with disabilities to public employment*  
ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ / JUANA MARÍA RUILOBA NÚÑEZ ..... 112-126
- El alcance de la Regulación Privada Transnacional: el caso de la multinacional Monsanto en Argentina  
*The scope of Transnational Private Regulation: The case study of the Multinational Monsanto in Argentina*  
GERMAN EZEQUIEL RICCI ..... 127-142



# GaPP

Número **28**  
Nueva época  
Marzo, **2022**

Gestión y Análisis de Políticas Públicas



ISSN: 1989-8991  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28>  
[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: 100-22-012-0  
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

Contención del suicidio en España: evaluación del diseño de las políticas y Planes de Salud Mental de las Comunidades Autónomas <i>Suicide control in Spain: evaluation of the design of policies and Mental Health Plans in the Autonomous Communities</i>	
ANDY ERIC CASTILLO PATTON .....	6
La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021) <i>The construction of a system of institutional integrity in the Administration of Castilla y León (2007-2021)</i>	
LUIS HEREDERO ORTIZ DE LA TABLA .....	27
Políticas de investigación para las universidades: La financiación de centros de investigación en Galicia <i>Research policies for universities: The funding of research centers in Galicia</i>	
MANUEL PEREIRA-PUGA / LUIS SANZ-MENÉNDEZ .....	48
La praxis interseccional en las políticas públicas: el poder de las metáforas <i>Intersectional praxis in policies: the power of metaphors</i>	
JONE MARTÍNEZ-PALACIOS / ANDERE ORMAZABAL GASTON .....	71

#### Experiencias y casos

Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en Mexico <i>Complex problems and public policies: the case of the obesity epidemic in Mexico</i>	
OSCAR MAURICIO COVARRUBIAS MORENO .....	81
El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la reconfiguración de los programas sociales: análisis del caso argentino entre 2015 y 2019 <i>The role of civil society organizations in the reconfiguration of social programs: analysis of the Argentine case between 2015 and 2019</i>	
CYNTHIA FERRARI MANGO .....	99

¿Administraciones públicas inclusivas?: la implementación de la normativa sobre el acceso de las mujeres con discapacidad al empleo público  
*Inclusive public administrations?: the implementation of the legislation on the access of women with disabilities to public employment*  
ROCÍO NAVARRO GONZÁLEZ / JUANA MARÍA RUILOBA NÚÑEZ ..... 112

El alcance de la Regulación Privada Transnacional: el caso de la multinacional Monsanto en Argentina  
*The scope of Transnational Private Regulation: The case study of the Multinational Monsanto in Argentina*  
GERMAN EZEQUIEL RICCI ..... 127

## Recensiones

Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo (dirs.)(2020), *Democracia, gobierno y administración pública contemporánea*  
*Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo (dirs.)(2020), Democracy, government and contemporary public administration* ..... 143

Juan José Rastrollo Suárez, *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*  
MIGUEL ÁNGEL ANDRÉS LLAMAS ..... 147



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 15-06-2021  
Modificado: 24-12-2021  
Aceptado: 10-01-2022  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10956>  
Páginas: 6-26

## Contención del suicidio en España: evaluación del diseño de las políticas y Planes de Salud Mental de las Comunidades Autónomas

### *Suicide control in Spain: evaluation of the design of policies and Mental Health Plans in the Autonomous Communities*

Andy Eric Castillo Patton

Universidad Complutense de Madrid (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3033-463X>

[andcas03@ucm.es](mailto:andcas03@ucm.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Graduado en Ciencias Políticas (2016) y Sociología (2017) por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster Universitario en Sociología Aplicada: Problemas Sociales (2019) por la Universidad Complutense de Madrid y Máster en Prevención del Suicidio (2020) por la Universidad Pablo de Olavide. Actualmente personal investigador en formación en el Departamento de Antropología Social y Psicología Social de la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, *Recerca: Revista de Pensament i Anàlisi* y en *Revista de Historiografía (RevHisto)*.

---

#### RESUMEN

La presente investigación aborda la cuestión por la cual se han ido definiendo las políticas de prevención, intervención y postvención del suicidio en España en la última década, evaluando el actual estado de su desarrollo en la arquitectura del Estado autonómico. Teniendo como marco principal los indicadores de la Organización Mundial de la Salud, este texto evalúa el diseño de estas políticas desde el enfoque deliberativo de análisis de políticas públicas. Este análisis aplicado comprueba, mediante una matriz de evaluación de doce indicadores, el grado de correspondencia actual de dichas medidas de contención, agrupadas en torno a los Planes de Salud Mental de las Comunidades Autónomas. Los resultados de esta evaluación revelan no sólo las diferencias notorias entre regiones, sino relevantes carencias en el diseño formal de las políticas de contención del suicidio en España de acuerdo a estándares internacionales. Estas imprecisiones dejan entrever la falta de precisión en la identificación de referentes nacionales en el diseño de dichas políticas, a pesar de que la crisis del COVID-19 haya impulsado una mejora formal del diseño.

#### PALABRAS CLAVE

Suicidio; prevención del suicidio; salud mental; política de la salud; problemas sociales.

---

#### ABSTRACT

This research addresses the question of how suicide prevention, intervention, and postvention policies have been defined in Spain in the last decade. Therefore, the current state of their development in the architecture of the autonomic State is evaluated. Using the World Health Organisation's indicators as main framework, this text assesses the design of these policies from the deliberative approach of public policy analysis. Through an evaluation matrix of twelve indicators, this applied analysis checks the current degree of correspondence with these control measures, developed from the Mental Health Plans of

the Autonomous Communities. The results of this evaluation reveal not only the notorious differences between regions, but also relevant shortcomings in the formal design of suicide control policies in Spain in accordance to international standards. These inaccuracies also reveal a lack of precision in the identification of national benchmarks in the design of such policies, despite formal improvements in their designs due to the COVID-19 crisis.

## KEYWORDS

Suicide; suicide prevention; mental health; health policy; social problems.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU DISEÑO COMO MARCO INTERPRETATIVO. 2.1. DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PARADIGMA FORMAL Y PARADIGMA CRÍTICO. 2.2. SELECCIÓN DE LOS PLANES DE SALUD MENTAL AUTONÓMICOS COMO OBJETO DE EVALUACIÓN. 3. ANÁLISIS DEL MARCO DEFINITORIO DE LA OMS Y DE LAS CC.AA EN RELACIÓN A LA CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN ESPAÑA. 4. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN LAS CC.AA. 4.1. ACTUALIDAD DE LAS POLÍTICAS AUTONÓMICAS DE CONTENCIÓN DEL SUICIDIO. 4.2. COMPARACIÓN DEL DISEÑO DE LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN LAS CC.AA. 5. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Al año, en España se contabilizan entre de 3.500 y 4.000 casos consumados y confirmados de muerte por suicidio (3.539 para el año 2018, según el INE), muy por delante de fallecidos/as por accidentes de tráfico (1.896 para el 2018) o víctimas de homicidio (275 para estadísticas del mismo año). Sin embargo, la invisibilización del suicidio de acuerdo a su estigma, tabú y mitificaciones epidémicas conlleva un dificultado abordaje desde el punto de vista de la gestión pública y el grado de implicación de los diferentes actores que componen la sociedad civil. A este respecto, han sido múltiples y reiteradas las interpelaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1969, 2012, 2014, 2016, 2018) a que los Estados, en todos sus niveles administrativos, planteen estrategias públicas integrales a nivel universal (poblacional), selectivo (subpoblaciones) e indicado (individuos) ante el crecimiento mundial del fenómeno. De hecho, con cifras que se estiman entre los 800.000 y 1.000.000 fallecimientos anuales a nivel global, el suicidio es susceptible de incrementarse con motivo de la sindemia producida por la pandemia de SARS-CoV-2 o COVID-19 (Clay, 2020; Organización Panamericana de la Salud y OMS, 2020). Sin embargo, la respuesta histórica a estas recomendaciones tiene un amplio carácter desigual. Por ello es fundamental el rol del estado de bienestar en la contención<sup>2</sup> del suicidio como problema tanto social como sanitario, sobre todo en relación a la provisión de un acceso eficiente y de calidad a los servicios de salud mental (Yur'yev et al., 2012; Norström y Grönqvist, 2014). No obstante, en España hay una clara insuficiencia actual en la perseverancia y coordinación entre medidas. Por ello, hasta la fecha, es habitual la petición de una estrategia o ley nacional considerada como largamente ausente tanto por profesionales de la salud como por grupos de supervivientes y afectados/as (Pérez Jiménez, 2011; Grupo de Trabajo de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida, 2012; Andoni Anseán, 2014; Bobes y Sáiz, 2014; Goñi Sarriés y Zandío Zorrilla, 2017; Blanco, 2020; Grupo de Trabajo de revisión de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida 2012, 2020).

<sup>1</sup> La elaboración del presente texto se desarrolla en el contexto de la adjudicación de un contrato predoctoral de personal investigador en formación (CT63/19-CT64/19) adscrito al Programa de Financiación de Universidad Complutense de Madrid – Banco Santander. Agradecer a los/as evaluadores/as de este artículo por el alto valor de sus contribuciones y críticas, las cuales han dado lugar a una sensible mejora de la presentación del texto y la exposición de sus contenidos.

<sup>2</sup> Aquí se usa el término «contención» como concepto aglutinador de las medidas de prevención, intervención y postvención de la conducta suicida. En la práctica clínica de la psiquiatría, la contención implica la ejecución de una serie de medidas y técnicas terapéuticas que atienden a las necesidades y problemáticas específicas del o de la paciente. De este modo, se pueden identificar a) la contención verbal (que trata de establecer la alianza terapéutica), b) la contención química (o farmacoterapia) y c) la contención mecánica (entendida como una inmovilización física de urgencia). Por tanto, las políticas de contención se entienden como una acción institucional que da lugar a la organización de un marco que legitima una serie de estrategias y acciones terapéuticas de distinto signo.

Teniendo en cuenta este marco de partida, el presente texto evalúa cómo se está abordando políticamente el fenómeno del suicidio en España en el contexto de la última década. Para tal cometido se acude a un punto de vista del análisis crítico de las políticas públicas, particularmente el enfoque deliberativo de Maarten Hajer (2002). Estrechamente vinculado con la tradición teórica de Michel Foucault (1979/2009), este enfoque se complementa con una evaluación focalizada en el diseño de dichas políticas, agrupadas en torno a los Planes de Salud Mental de las Comunidades Autónomas (CC.AA). Esta evaluación, además de su aproximación reflexiva, toma en consideración el marco trabajado por la OMS en sus últimos documentos instructivos en relación a cómo debería darse la gestión pública y el diseño de medidas contra la proliferación de la conducta suicida. Por tanto, este estudio realiza un examen crítico de la correspondencia entre los *guidelines* de la OMS y los Planes de Salud Mental y sus estrategias, planes o protocolos específicos.

## 2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU DISEÑO COMO MARCO INTERPRETATIVO

### 2.1. Definición de las políticas públicas: paradigma formal y paradigma crítico

El debate en torno a qué significan las políticas públicas cabe plantearse desde dos principales paradigmas: el paradigma formal o cibernético y el paradigma crítico o problematizador. El paradigma cibernético se encontraría vinculado a las principales corrientes y enfoques institucionalistas de la ciencia política, cercanas a una particular teoría del Estado y del sistema político, donde se entiende que las políticas públicas forman parte de un ciclo legislativo o una agenda de gobierno (Easton, 1965; Dye 1992; Vedung, 1997; García Sánchez et al., 2005; Harguindéguy, 2013; Aguilar Astorga, 2017). Por otro lado, el paradigma problematizador, más cercano a la psicología social y la sociología crítica, tiende a una comprensión reflexiva de las políticas públicas en tanto que dispositivos o marcos interpretativos que sirven como tecnologías de enunciación y de gobierno. Es decir, son acciones no sólo técnicas sino también ideológicas (Hajer y Laws, 2006; Bustelo y Lombardo, 2006; Duarte Vega, 2012; Jiménez y España, 2013; Guilló Girard, 2018; Rodríguez Crespo et al., 2020). La presente propuesta contempla ambos paradigmas, si bien reconociendo una mayor predominancia del abordaje formal o cibernético. Con todo, para el cometido proyectado, el enfoque crítico se presenta como una mirada transversal clave en la problematización del diseño de las políticas públicas aquí seleccionadas. Esta comprensión de la problematización se concibe así como el enfoque que pretende ir más allá de la definición tradicional de las políticas públicas como productos políticos que sirven de potencial nuevo marco regulatorio. En consecuencia, aquí se entienden las políticas públicas como producto al igual que el establecimiento de una particular comprensión y discurso institucional acerca de un problema social y su politización, es decir, su traducción en problema político. Esta síntesis o hibridación de miradas tiene así en cuenta no sólo que una política pública es «todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer» (Dye, 1992, p. 1), sino que entiende que su (re)producción por parte de una administración pública se inscribe como una frase o un producto textual más dentro de todo un «sistema interpretativo» como es el Estado (Foucault, 1979/2009; Jiménez y España, 2013, p. 98). Por tanto, este subtexto no deja de ser el *output* final de un proceso sistémico (Easton, 1965) atravesado por diferentes tensiones discursivas y «luchas de frases» (Ortí, 2001, p. 149). En consecuencia, toda política pública está dirigida a una disputa por cómo nombrar la realidad social y, por ende, conservarla o transformarla (Rodríguez Crespo et al., 2020).

En este sentido, el enfoque deliberativo (Hajer, 2002; Hajer y Versteeg, 2005; Hajer y Laws, 2006; Jiménez y España, 2013) establece que las políticas públicas funcionan con esta particular ambivalencia entre lo formal y lo informal, conformando al unísono normativización y discurso prescriptivo. Por tanto, además de proponer un «lenguaje en uso» (Hajer y Versteeg, 2005, p. 179), las políticas públicas practican un particular ensamblaje de saberes y conceptos con afán tanto práctico como teórico de cuestiones clave en la agenda pública, como pueden ser el cambio climático (Hajer y Versteeg, 2005), la violencia de género (Guilló Guirard, 2018) o, en este caso, la contención del suicidio (Marsh, 2010). Sin embargo, paradójicamente, de esta politización de un problema social puede acontecer una desactivación política del mismo en tanto que se «burocratiza» y deja de ser parte de la discusión pública al convertirse en un asunto procedimental y administrativo. Esta aproximación deja entrever el riesgo del cese de la impugnación de determinados marcos sobre los cuales se despliega una específica acción de gobierno que asienta unas determinadas narrativas sociales y discursos activadores o pasivizadores sobre los sujetos objetivo de la política pública (Bustelo

y Lombardo, 2006; Rodríguez Crespo et al., 2020). A este respecto, en el contexto europeo y anglosajón destacan una serie de trabajos críticos con cómo se estructuran las políticas sanitarias en torno a una lógica de intervención eminentemente hospitalocéntrica (Broer et al., 2017), así como las limitaciones del enfoque biomédico en un problema de alta complejidad como es el suicidio (Atkinson et al., 2015; Hjelmeland, 2015; García-Haro et al., 2020; Chandler, 2020).

## 2.2. Selección de los Planes de Salud Mental autonómicos como objeto de evaluación

En correspondencia con estas particulares concepciones problematizadoras, el enfoque constructivista de la evaluación (Guba y Lincoln, 1989; Díez López, 2001; Agulló Tomás, 2003) se complementa con algunas de estas cuestiones. Sobre todo, porque propone una mirada interrogativa frente al paradigma clásico de los métodos positivistas y experimentales de análisis y evaluación de las políticas públicas, particularmente centrados en objetivos, eficacia y/o resultados (Stufflebeam y Shinkfield, 1987; Aguilar y Ander-Egg, 1992; Harguindéguy, 2013). Además, esta concepción crítica se comprende en una corriente general de la producción de conocimiento que pretende fomentar una particular cultura de la calidad o de la rendición de cuentas (García Sánchez et al., 2005; Wences Simon, 2010; AEVAL, 2010). Dicha cultura, además, se adscribe al paradigma de la (co)gobernanza, tanto dentro como fuera, de las administraciones públicas (Comisión Europea, 2001; Comisión para el Estudio y Creación, 2004; AEVAL, 2015).

Por tanto, y en relación a la problematización de las políticas de contención del suicidio en España, los enfoques centrados en la evaluación del diseño son de interés para analizar esta cuestión. De este modo, tal y como establecen Aguilar y Ander-Egg (1992, p. 38), «en sentido estricto evaluar el diseño y concepción del programa es evaluar el modelo de intervención social al que se recurre para resolver determinada situación problemática». Es decir, se pone «de relieve» un modelo o paradigma subyacente de partida (Guba y Lincoln, 1989, p. 42). Con este enfoque se comprueba la coherencia tanto interna como externa de una medida pública, bien sea política pública, plan, programa o proyecto. A este respecto, y dada su categoría de plan –por su habitual adscripción al marco del Plan de Salud Mental–, las medidas de contención del suicidio en España responden a una definición de:

«[...] los elementos instrumentales estratégicos que articulan un conjunto de acciones, programas, proyectos y servicios que se consideran prioritarios para alcanzar los objetivos de una política. Son, junto a las leyes, los instrumentos y medidas que despliegan, en un primer nivel, los idearios de gobierno. El énfasis de los planes está tanto en los resultados como en los impactos. Según se trate de planes marco o estratégicos o planes operativos sus indicadores deberán adaptarse a un nivel u otro» (AEVAL, 2010, p. 50).

Por tanto, una focalización en el diseño de los planes radica en visibilizar la correspondencia entre marcos estructurantes tanto de un concepto como de una intervención pública sobre un determinado problema social. En este caso se contempla el encaje del suicidio en el «sistema interpretativo» de las administraciones públicas autonómicas de acuerdo a un principio de jerarquía territorial y competencial en materia de gestión sanitaria, con una alta transferencia de competencias (art. 148.21 de la CE78). Por tanto, las políticas públicas en cuestión «imponen una determinada visión de cómo las instituciones y la sociedad deben entender e intervenir sobre problemas agendados o discutidos, debido a que las políticas públicas se reconocen entonces como hechos discursivos y contenedoras de actos de poder» (Jiménez y España, 2013, p. 98).

Si bien el nivel formal de compromiso y de movilización de recursos públicos recomendado por la OMS en materia de prevención del suicidio se estipula a nivel estatal-nacional, los Planes de Salud Mental y las estrategias, planes o protocolos específicos de las CC.AA se presentan en España como el principal marco de acción en un contexto político-administrativo fuertemente descentralizado que opera bajo la lógica de 17 entidades con su propia agenda de gobierno (sin contar con las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). De ahí el interés y la pertinencia de examinar los Planes de Salud Mental como principales elementos nominativos de la contención del suicidio en España, insertos en la particular arquitectura institucional del Estado autonómico. En consecuencia, este trabajo se presenta como un análisis pionero de estas políticas dada una gran ausencia de estudios previos en este aspecto, sobre todo desde las ciencias sociales. Con todo, cabe mencionar las contribuciones de Blanco (2020) y Navarro Gómez (2020) acerca del reciente estado de la

cuestión de la prevención del suicidio en España, donde señalan algunas de las medidas y programas más relevantes en los diferentes territorios, si bien sin acudir al principio de jerarquía administrativa-territorial o al enfoque crítico aquí presentando.

### 3. ANÁLISIS DEL MARCO DEFINITORIO DE LA OMS Y DE LAS CC.AA EN RELACIÓN A LA CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN ESPAÑA

El análisis formal que se desgrana a continuación radica en el examen y cotejo de una serie de indicadores relacionados con el diseño de políticas públicas en torno a la contención del suicidio. La definición de estos indicadores cabe plantearse desde la problemática situada por la cual España carece de un referente unificado, tanto en términos de una política de contención del suicidio como de una evaluación estandarizada de las medidas desarrolladas e implementadas a nivel autonómico en los correspondientes Planes de Salud Mental y sus estrategias, planes o protocolos derivados.

En este sentido, la reserva centralizada de las «Bases y coordinación general de la sanidad» (art. 149.16 CE78) por parte del Gobierno central y el Ministerio de Sanidad se expresa en sucintas referencias comunes a todas las administraciones del Estado como son la *Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud (2009-2013)* –o su tardía actualización para el periodo 2022-2026– o la *Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida del Servicio Nacional de Salud*, desarrollada por el Grupo de trabajo de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida (2012), recientemente revisada y actualizada en el 2020.

En tanto que los planes aquí analizados son todos anteriores a la publicación de la *Estrategia en Salud Mental* de 2022-2026 –la cual apuesta por reforzar la prevención, detección precoz y atención a la conducta suicida– el referente estatal de estos Planes de Salud Mental autonómicos es la *Estrategia en Salud Mental* de 2009-2013. Esta *Estrategia* contiene en la línea estratégica referida a la «prevención de la enfermedad mental, el suicidio y las adicciones en la población general» un único objetivo –concretamente el 2– que estima la necesidad de la «realización y evaluación de acciones específicas para la reducción de la depresión y el suicidio en grupos de riesgo» (Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2011, p. 30). Más allá de esta recomendación general no se plantea un concretizado marco de intervención o asesoramiento como sí se da en la *Guía de Práctica Clínica*. Con todo, por contrapartida, la *Guía de Práctica Clínica* no es una política pública como tal –tanto en su texto original, como en el revisado–, sino un documento técnico y orientativo para profesionales sanitarios y afectados/as por el suicidio. De hecho, la *Guía de Práctica Clínica* se presenta como un manual o guía de buenas prácticas, tal y como se establece en su objetivo de:

«[...] reducir la variabilidad de la práctica clínica en el manejo de la conducta suicida, ayudando a la toma de decisiones por parte de los profesionales sanitarios implicados y favoreciendo la mejora en la salud y la calidad de vida de la población. Pretende además mejorar la información de pacientes y familiares, favoreciendo su participación en la toma de decisiones y mejorar la información de toda la ciudadanía de manera que se logre reducir el estigma asociado a este problema de salud» (Grupo de trabajo de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida, 2012, p. 9).

Por tanto, más allá de la revisión de la *Guía de Práctica Clínica* o la actualización de la *Estrategia en Salud Mental*, no existe hasta la fecha un documento emitido por el Ministerio de Sanidad que refleje protocolos o algoritmos para el desarrollo de políticas públicas o medidas intermedias en las CC.AA. Sin embargo, existen otras guías elaboradas por colectivos profesionales, como la desarrollada por la Fundación Española de Psiquiatría y Salud Mental (Bobes García et al., 2011) o las recopilaciones de guías autonómicas, complementarias y deudoras de la *Guía de Práctica Clínica*<sup>3</sup>, que lleva a cabo la Fundación Salud Mental España (FSME) en colaboración con la Fundación Española para la Prevención del Suicidio y la Sociedad Española de Suicidología.

<sup>3</sup> Por mencionar algunos ejemplos destacables por su difusión estarían la *Guía de autoayuda. Prevención del suicidio. ¿Qué puedo hacer?* (2014), del Servicio Madrileño de Salud, la *Guía informativa para personas usuarias y familiares* (2018) de la Generalitat Valenciana o la *Guía para la prevención y el primer abordaje de la conducta suicida en los centros educativos de las Islas Baleares* (2021) del Servei Salut Illes Balears.

Por otra parte, la UE presenta otra batería de recomendaciones y aproximaciones que contemplan la prevención del suicidio como un elemento clave en las políticas de salud mental en los Estados miembro. Así, a pesar de su antigüedad, destacan documentos de trabajo como el *Libro Verde de la salud mental* (Comisión Europea, 2005), en el cual se estima que «uno de cada cuatro ciudadanos padece alguna enfermedad mental que puede conducir al suicidio, fuente de un número excesivamente elevado de muertes» (Comisión Europea, 2005, p. 3). En correspondencia con esta alerta, el *Libro Verde* interpela a que «en materia de prevención, es positivo restringir el acceso a los métodos existentes para suicidarse, formar a los proveedores de asistencia sanitaria y establecer una colaboración entre los especialistas y los encargados del seguimiento tras un intento de suicidio» (Comisión Europea, 2005, p. 11).

Por otra parte, y como continuación complementaria del *Libro Verde*, el impulso del *Pacto Europeo para la Salud Mental y el Bienestar* (UE y OMS, 2008) sugiere que los Estados de la UE deban plantear esfuerzos en la línea de:

1. «mejorar la formación sobre salud mental de los profesionales de la salud y de los actores clave en el sector social»;
2. «restringir el acceso a potenciales métodos de suicidio»;
3. «tomar medidas para aumentar la concienciación sobre la salud mental entre el público en general, entre los profesionales de la salud y de otros sectores relevantes»;
4. «tomar medidas para reducir los factores de riesgo del suicidio como el consumo excesivo del alcohol, las drogas, la exclusión social, la depresión y el estrés»; y
5. «proporcionar mecanismos de apoyo a las personas que hayan intentado suicidarse y a las personas que hayan perdido a un ser querido por el suicidio, como asistencia telefónica que ofrezca apoyo emocional» (UE y OMS, 2008, pp. 2-3).

Sin embargo, más allá de la genérica recomendación de plantear, al menos, estos cinco ejes en las políticas públicas de contención del suicidio en la Europa comunitaria, no se han prescrito acuerdos estables a nivel supranacional, a pesar de poder destacarse iniciativas de interés como la European Alliance Against Suicide (EAAD), la European Regions Enforcing Actions Against Suicide (EUREGENAS), el Optimizing Suicide Prevention Programs and their Implementation (OSPI), el European Multicentre Study on Suicidal Behaviour and Suicide Prevention (MONSUE) o el Suicide Prevention through Internet and Media Based on Mental Health (SUPREME), con temporalizaciones muy específicas y/o aplicaciones espacialmente muy delimitadas a regiones o localidades. Aunque el marco europeo puede ser de interés para plantear un análisis de los indicadores en el diseño de las políticas autonómicas de contención del suicidio en España, la propia UE forja su marco a partir de los criterios trabajados y prefijados por la OMS. De hecho, EUREGENAS, en las *Directrices Generales para la Prevención del Suicidio* (2012), muestra una síntesis de los propios estándares de la OMS.

En consecuencia, la OMS no deja de ser el referente fundamental de todas estas iniciativas. Esto se aprecia en el contexto del impulso de la iniciativa Suicide Prevention (SUPRE) de la OMS o en los documentos de trabajo específicos dedicados a actores clave identificados en profesionales sanitarios, docentes, servicios de seguridad y emergencias, medios de comunicación y gestores públicos desde el año 2000. En relación con este trabajo de interpelación a actores clave, la OMS propone un diagnóstico colaborativo en el mapeo e identificación de la problemática social y sanitaria del suicidio entre actores tanto instituciones como extrainstitucionales, tal y como se puede observar en la Figura 1.

En consonancia con estas recomendaciones y ejes para una planificación y actuación público-institucional y/o público-comunitaria contra el suicidio, el exhaustivo análisis de etiología multifactorial en *Preventing suicide: a global imperative* (OMS, 2014) sirve de fundamento de documentos de trabajo clave como el *National suicide prevention strategies: progress, examples and indicators* (OMS, 2018).

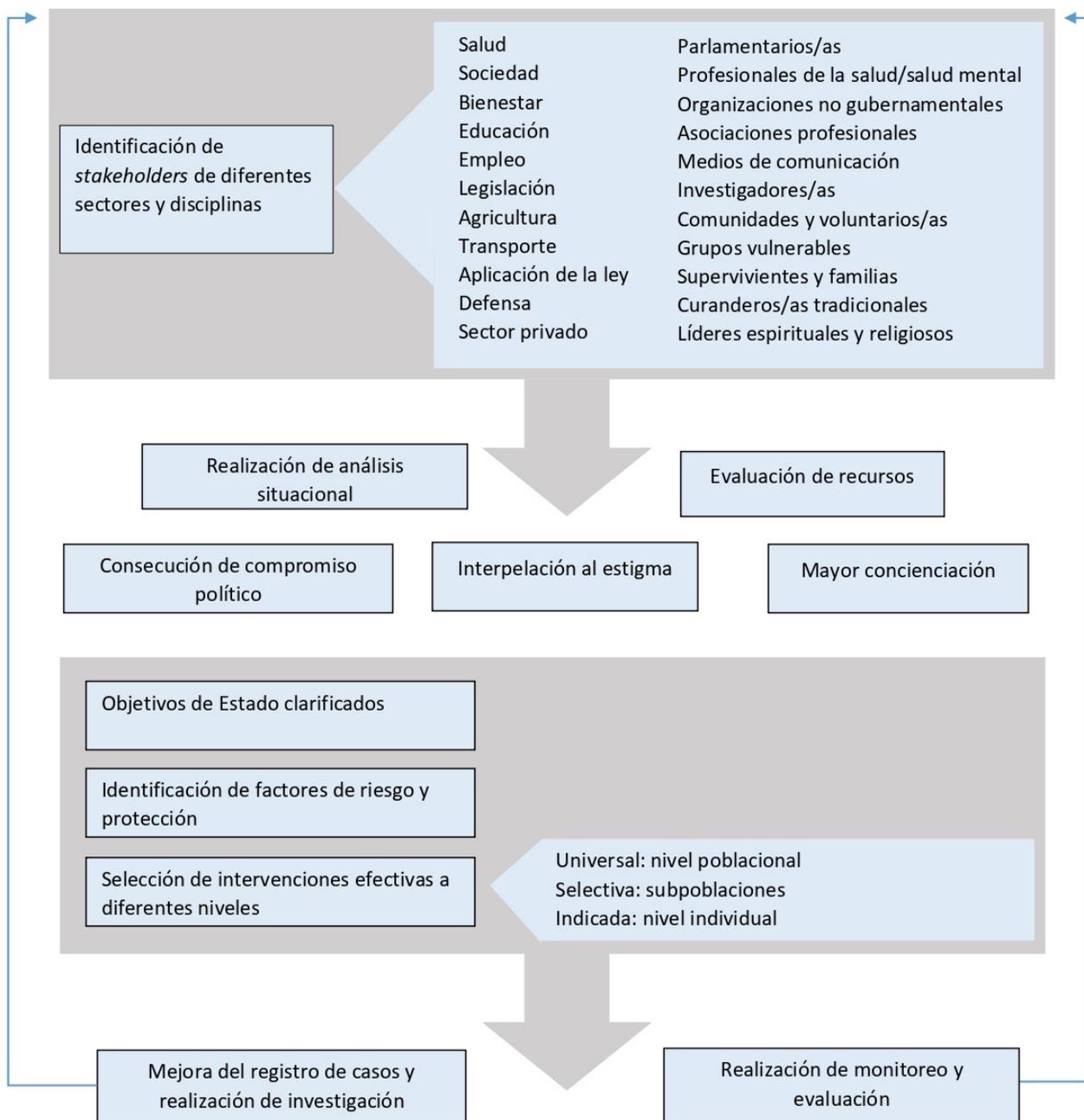
En base a las recomendaciones de una actuación localizada, este último documento técnico plantea un modelo universal de cómo abordar de forma integral el diseño, implementación y evaluación del impacto de las susceptibles políticas públicas de contención del suicidio. De este modo, tal y como se observa en el esquema de la Figura 2, se plantea un particular modelo de análisis de políticas públicas de atención a la conducta suicida. La particularidad de este enfoque es que plantea la pertinencia de involucrar a la comunidad en los procesos de diseño, implementación y seguimiento de las medidas en aras de garantizar no sólo su efectividad, sino de reconocer la transparencia y la rendición de cuentas (OMS, 2012, 2018). Elementos que, como se ha mencionado anteriormente, se corresponden con el paradigma de la (co)gobernanza.

**FIGURA 1. RECOMENDACIONES DE LA OMS EN LA CONFORMACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL SUICIDIO**

Elementos definitorios		Recomendaciones constitutivas	
A) Objetivos comprensibles		A) Identificación de <i>stakeholders</i>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concienciación general.</li> <li>2. Reducción de tasas.</li> <li>3. Identificación de riesgos.</li> <li>4. Reducción del estigma.</li> <li>5. Mejora del método de recolección estadística.</li> <li>6. Mejora de la investigación aplicada y evaluación.</li> <li>7. Refuerzo de protocolos sociales y sanitarios.</li> <li>8. Asignación de recursos humanos y económicos.</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gobiernos regionales y municipales.</li> <li>2. Sistema nacional de salud.</li> <li>3. Servicios de salud mental.</li> <li>4. Sistema educativo.</li> <li>5. Sistema judicial.</li> <li>6. Servicios de seguridad y emergencias.</li> <li>7. Decisores públicos.</li> <li>8. Representantes grupos de riesgo.</li> <li>9. Representantes supervivientes.</li> <li>10. Líderes comunitarios.</li> <li>11. ONGs.</li> <li>12. Medios de comunicación.</li> <li>13. Comunidad científica.</li> <li>14. Instituto(s) de estadística.</li> <li>15. Asociaciones profesionales.</li> <li>16. Sector privado (p. ej. fundaciones).</li> </ol>	
B) Identificación de principales factores de riesgo y protección		B) Análisis situacional	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Factores individuales.                             <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Factores psicológicos.</li> <li>1.2. Factores biológico-genéticos.</li> </ol> </li> <li>2. Factores grupales / socioculturales.                             <ol style="list-style-type: none"> <li>2.1. Factores étnicos.</li> <li>2.2. Factores demográficos.</li> </ol> </li> <li>3. Factores contextuales/estructurales.                             <ol style="list-style-type: none"> <li>3.1. Factores socioambientales.</li> </ol> </li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incidencia anual y relativa del suicidio.</li> <li>2. Identificación de población de riesgo.</li> <li>3. Identificación de principales métodos escogidos y posibles motivos asociados.</li> <li>4. Identificación de principales carencias del sistema nacional de salud.</li> <li>5. Evaluación de:                             <ol style="list-style-type: none"> <li>5.1. Políticas de regulación de alcohol.</li> <li>5.2. Modelo de gestión mediática.</li> <li>5.3. Calidad estadística.</li> <li>5.4. Calidad sistemas de seguimiento.</li> <li>5.5. «Puntos calientes» en la geografía.</li> </ol> </li> </ol>	
C) Planificación de intervenciones efectivas		C) Disponibilidad de recursos	
C.1. Sobre factores individuales	C.2. Sobre factores grupales	C.1. Recursos humanos	C.2. Recursos financieros
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Políticas de salud mental.</li> <li>2. Protocolos de derivación.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formación de <i>gatekeepers</i>.</li> <li>2. Colaboración comunitaria.</li> <li>3. Grupos de duelo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Atención Primaria y Salud Mental.</li> <li>2. Otros servicios sanitarios y sociales.</li> <li>3. Expertos en políticas de salud mental y adicciones.</li> <li>4. Gestores de centros públicos.</li> <li>5. Servicios de seguridad y emergencias.</li> <li>6. Centros o líderes de medicina nativa y terapias alternativas.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dotación presupuestaria anual.</li> <li>2. Asignación territorial.</li> <li>3. Captación de fondos privados.</li> <li>4. Colaboración con ONGs.</li> <li>5. Fondos de agencias internacionales.</li> <li>6. Partenariados público-privados.</li> </ol>
C.3. Sobre factores contextuales			
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Restricción de acceso a medios letales.</li> <li>2. Regulación del abuso de alcohol.</li> <li>3. Guías de comunicación responsable en medios de comunicación.</li> </ol>			
D) Mejora de métodos de registro y detección		D) Compromiso político	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comprobación de calidad de recolección de los datos.</li> <li>2. Inversión en investigación.</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Concienciación transversal.</li> <li>2. Campañas públicas y privadas.</li> <li>3. Periodicidad mediática.</li> <li>4. Gobernanza cívico-parlamentaria.</li> </ol>	
E) Monitorización y evaluación de resultados		E) Mitigación del estigma	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Revisión de lo efectuado y su efectividad.</li> <li>2. Evaluación de principales indicadores (modelo SMART).</li> </ol>		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Eliminación de mitos y estereotipos sobre el suicidio</li> <li>2. Concienciación y sensibilización del modo de comunicación de los <i>mass media</i>.</li> </ol>	

Fuente: elaboración propia a partir de OMS (2012, 2014, 2018).

FIGURA 2. MARCO DE DESARROLLO DE UNA ESTRATEGIA DE PREVENCIÓN DEL SUICIDIO SEGÚN LA OMS



Fuente: OMS (2012, p. 22). Traducción y reelaboración propia.

La vertebración de este esquema dinámico, además de contemplar los principios de LIVE (*Leadership, Interventions, Vision, Evaluation*) LIFE (*Less means, Interaction with media, Form the young, Early identification*), se construye a partir del comentado ejercicio de diagnóstico establecido en *Public health action for the prevention of suicide: a framework* (OMS, 2012), extensivamente detallado en la Figura 1. Sin embargo, su síntesis se puede establecer en doce cuestiones pertinentes acerca de cómo se diseña o cómo se evalúa el diseño de una política de contención del suicidio en un territorio:

1. ¿Identifica *stakeholders*?
2. ¿Analiza situación de partida?

3. ¿Identifica barreras u obstáculos?
4. ¿Reconoce grupos de riesgo?
5. ¿Asigna recursos públicos?
6. ¿Interpela al estigma?
7. ¿Tiene un plan de medios?
8. ¿Plantea objetivos SMART (*Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-bond*)?
9. ¿Formula diferentes líneas de intervención?
10. ¿Plantea mejoras sobre el registro?
11. ¿Sugiere mejoras sobre la investigación?
12. ¿Establece mecanismos de evaluación y seguimiento?

Por tanto, y para el presente estudio, esta *check list* o matriz evaluadora se identifica como la plantilla estándar definitoria de una primera aproximación general a la evaluación del diseño de las políticas públicas de contención del suicidio en España en su articulación descentralizada. Si bien este marco se podría comprender como limitado para los estándares del enfoque deliberativo, la evaluación del grado de correspondencia de estos indicadores responde a la posibilidad de observar cuán fidedignos son los estándares de las CC.AA en relación a los criterios de la OMS, hipotéticamente prescritos y estructurantes de una particular concepción del problema del suicidio. De hecho, se estaría observando la proximidad ideológica de estos marcos de intervención con los de la OMS, que plantean un enfoque más comunitario y dialógico, frente al tradicional modelo médico hospitalocéntrico y de unidireccionalidad en la toma de decisiones (Broer et al., 2017). Es decir, con este marco de la OMS se estarían viendo los límites por los cuales una política de contención del suicidio se perfila como más dinámica y abierta al diálogo con la sociedad civil (sobre todo con asociaciones o grupos de supervivientes), con una inclusión de perfiles extrasanitarios en sus comisiones de seguimiento, además de una fiscalización de sus acciones y sus gastos.

## 4. EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN LAS CC.AA

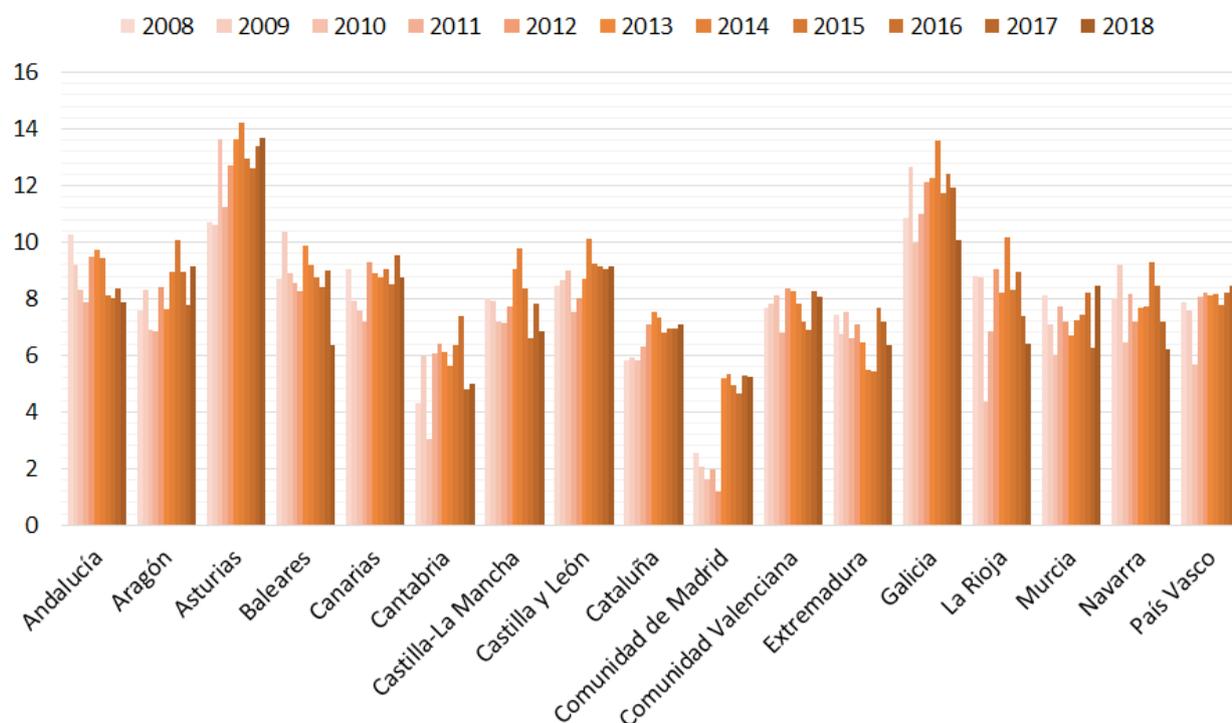
### 4.1. Actualidad de las políticas autonómicas para la contención del suicidio

En el contexto reciente de la pandemia de COVID-19, el suicidio está teniendo en España una mayor significación por una serie de alertas hospitalarias relacionadas con el inusual incremento de ingresos por tentativa en jóvenes y adolescentes (Coll, 2021). Asimismo, determinados acontecimientos suicidas como los vinculados a figuras mediáticas, del ámbito del espectáculo y el deporte, contribuyen a que se agudice e incremente esta discusión pública. Con todo, el suicidio en España es una realidad en oscilante incremento estadístico desde el año 2010, con dos clímax en el repunte de muertes (hacia los más de 3.900 fallecimientos confirmados) en 2014 y, provisionalmente, en 2020 (INE, 2021). Consecuentemente, este estudio plantea analizar y evaluar las medidas para contener el suicidio en España de acuerdo a dos perspectivas: una de actualidad inmediata y otra de actualidad ampliada. De este modo, y poniéndolo en contexto, según Eurostat (2021), para datos de 2017 España es el 4.º país con menos suicidios en la UE de los 28, es decir, el 24.º puesto. Según datos de la OMS (2014) para 2012, España es el 56.º a nivel mundial en suicidios consumados confirmados de una lista de 99 países. En este sentido, España es un territorio con una baja tasa de muertes por suicidio en relación con Europa y el mundo. Sin embargo, la distribución de estas muertes dentro de España es ampliamente desigual tanto en términos absolutos como relativos, tal y como se observa en el Gráfico 1.

Considerando los datos en bruto, sin estandarización de las tasas, caben adivinarse no tanto las perceptibles diferencias entre CC.AA –con Asturias y Galicia a la cabeza de casos y, a la contra, Cantabria y Comunidad de Madrid con menor incidencia registrada–, sino la moderada fluctuación anual en cada territorio<sup>4</sup>. Si bien el objeto de este texto no es analizar la epidemiología del suicidio y el rigor de su distribución en España, esta observación superficial deja entrever, en términos cuantitativos, unas diferencias sustanciales entre territorios. A este respecto, y de acuerdo al principio de racionalidad que caracteriza la gestión pública, se estimaría que a más alta la tasa, mayor urgencia en las medidas de contención.

<sup>4</sup> Para el caso de la Comunidad de Madrid cabe señalarse la corrección de la estadística anual en el año 2013 al alta. Es decir, los datos anteriores a 2013 están sobreinfrarrepresentados. Para más detalle acerca del problema histórico de infrarrepresentación y subnotificación de los datos estadísticos del suicidio en España ver las discusiones de Uña Suárez (1985), Gutiérrez García (1995) u Orgaz Alonso y Amezaga Etxebarria (2018), entre otros.

**GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE SUICIDIOS EN LAS CC.AA (2008-2018)**



Nota: tasas sin estandarizar.

Fuente: elaboración propia a partir de la Estadística de Defunciones según Causa de Muerte (INE, 2021).

Sin embargo, tal y como puede observarse en la Figura 3, las medidas de contención no establecen una relación directa en su actualización respecto a las tasas. De hecho, y ahondando en una perspectiva comparada, se identifican diferentes marcos de actuación y de actualización de los Planes de Salud Mental y las estrategias, planes y protocolos de contención del suicidio.

**FIGURA 3. PLANES DE SALUD MENTAL Y ESTRATEGIAS, PLANES O PROTOCOLOS ESPECÍFICOS DE CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN LAS CC.AA (A FECHA DE DICIEMBRE DE 2021)**

	Región	Plan vigente	Actualizada	Línea estratégica	Estrategia específica	Estrategia vigente (si existe)
0	ESPAÑA	Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud 2009-2013 / 2022-2026	X	X	–	–
1	Andalucía	III Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2016-2020*	–	X	–	Plan de prevención del suicidio**
2	Aragón	Plan de Salud Mental de Aragón 2017-2021	X	–	X	Estrategia de Prevención del suicidio en Aragón 2020 (ExPreSA)
3	Asturias	Plan de Salud Mental del Principado de Asturias 2015-2020*	–	–	X	Protocolo de detección y manejo de caso en personas con riesgo de suicidio (2018)

	Región	Plan vigente	Actualizada	Línea estratégica	Estrategia específica	Estrategia vigente (si existe)
4	Baleares	Plan Estratégico de Salud Mental de las Islas Baleares 2016-2022	X	X	–	Plan de Prevención, Actuación y Manejo de la Conducta Suicida de Baleares**
5	Canarias	Plan de Salud Mental de Canarias 2019-2023	X	X	X	Programa de Prevención de la conducta suicida en Canarias (2021)
6	Cantabria	Plan de Salud Mental de Cantabria 2015-2019*	–	X	–	–
7	Castilla-La Mancha	Plan de Salud Mental de Castilla-La Mancha 2018-2025	X	X	X	Estrategia para la Prevención del Suicidio y la intervención ante tentativas autolíticas (2018)
8	Castilla y León	Estrategia Regional en Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en Castilla y León 2003-2007*	–	–	–	Estrategia de Prevención de la Conducta Suicida en Castilla y León (2021-2025)**
9	Cataluña	Plan Integral de Atención a las Personas con trastornos mentales y adicciones 2017-2019*	–	X	X	Plan de prevención del suicidio de Cataluña (PLAPRESC) 2021-2025
10	Comunidad de Madrid	Plan Estratégico de Salud Mental 2018-2020**	–	X	X	Programa de Prevención del Suicidio (2010-2014)**
11	Comunidad Valenciana	Estrategia Autonómica en Salud Mental de la Comunidad Valenciana 2016-2020*	–	X	X	Plan de prevención del suicidio y manejo de la conducta suicida. «Vivir es la salida» (2016-2020)
12	Extremadura	Plan de Salud de Extremadura 2021-2028	X	X	X	Plan de Acción para la Prevención y Abordaje de las Conductas Suicidas en Extremadura (2018)
13	Galicia	Plan de Salud Mental de Galicia PosCOVID-19. Periodo 2020-2024	X	X	X	Plan de prevención del suicidio (2017)
14	La Rioja	Plan de Salud Mental de La Rioja 2016-2020*	–	X	X	Plan de Prevención del Suicidio en La Rioja (2018)
15	Murcia	Programa de Acción para el Impulso y Mejora de la Salud Mental en la CARM 2019-2022	X	X	–	–
16	Navarra	III Plan Estratégico de Salud Mental 2019-2023	X	X	X	Protocolo de colaboración interinstitucional. Prevención y actuación ante conductas suicidas (2014-2020)
17	País Vasco	Estrategia en Salud Mental de la CA del País Vasco 2010	–	X	X	Estrategia de Prevención del suicidio en Euskadi (2019)

\* En revisión.

\*\* En (re)elaboración (nota de prensa o declaración institucional).

Fuente: elaboración propia a partir de la información web y los Boletines Oficiales de las Consejerías de Salud de las CC.AA.

Por lo general, tal y como se puede comprobar, un desarrollo de una línea estratégica u objetivo(s) específico(s) en un Plan de Salud Mental suele tener una proyección que se materializa en una política pública con mayor trayectoria y especificación de sus medidas. Sin embargo, las CC.AA con mayor incidencia del suicidio en sus territorios comprenden una actualización tardía de su Plan de Salud Mental, como es el caso de Galicia, bien carecen de una línea estratégica dentro del Plan de Salud Mental, tal y como ocurre en el caso de Asturias, o bien carecen de un marco de actuación consolidado, tal y como son en los casos de Andalucía y Murcia. Además, cabe señalar que los casos asturiano y gallego son documentalmente muy limitados en extensión en comparación con la de otros territorios –el caso de Canarias, con una tasa de incidencia entre moderada y alta, es de los más profusos en texto–. Esto tiene como consecuencia un desarrollo poco específico en contenidos de actuación en relación a la conducta suicida a pesar de la profusión de intervenciones selectivas e indicadas, algo que contradice una de las recomendaciones clave de la OMS. Si bien más adelante se analiza con más detenimiento el diseño de estas políticas de contención, se puede anticipar que el mapa definitorio de actualización y correspondencia con medidas y planes específicos presenta notorias diferencias entre autonomías. Aquí habría que contar, además, con las llamativas ausencias definitorias por parte del Estado central hasta el año 2021 –como el *Plan de Acción 2021-2024 Salud mental y COVID-19*–, que se siguen percibiendo lejos de las peticiones de afectados/as y expertos/as según la discusión pública establecida respecto a la *Estrategia de Salud Mental para el 2022-2026* (Linde, 2021).

Por otra parte, y entrando en más detalle de los contenidos documentales, se puede apreciar que CC.AA con baja y moderada incidencia –como la Comunidad de Madrid y Navarra– presentaron en su momento pioneros planes específicos que, paradójicamente, en la actualidad carecen de una actualización de los mismos. Esto se aprecia especialmente en la Comunidad de Madrid, donde, a pesar de un gran despliegue de medidas de choque en salud mental como la *Guía de actuaciones en psiquiatría, salud mental y apoyo psicosocial en la pandemia por COVID19* (marzo 2020) o el *Plan de respuesta asistencial prioritaria en salud mental en la crisis por COVID19* (mayo 2020), apenas se mencionan actuaciones especiales de contención de la conducta suicida que no sean en insistir en la detección temprana de casos. De este modo, aun siendo válidas, estas estrategias desactualizadas y otras acciones complementarias quedan delimitadas a los correspondientes Planes de Salud Mental. Esto se aprecia en la continuidad de programas locales y de atención hospitalaria como pueden ser el Código 100 en Madrid capital o el programa navarro de seguimiento telefónico inscrito en el desarrollo del Código Suicidio. Por otro lado, 5 de las 17 CC.AA carecen, a fecha de diciembre de 2021, de estrategias, planes o protocolos específicos a nivel regional. Esto es un dato relevante, independientemente del impacto de iniciativas locales –por destacar un par de ejemplos, el Programa de Alta Resolución para el Manejo de la Conducta Suicida y Prevención del Suicidio (CARS) de Santander o el Programa Razones para Vivir en Málaga–, la adhesión a programas europeos de corta duración –la relevancia de EUREGENAS en Andalucía y Castilla y León– o de las declaraciones y notas de prensa que establecen el actual desarrollo de un plan futuro en Andalucía, Baleares, Castilla y León o Comunidad de Madrid.

Con todo, cabe señalar que la ausencia de una estrategia autonómica específica no indica tanto una ineficacia a la hora de planificar la contención del suicidio en un territorio, sino que señala un tipo de interpe-lación contraindicada. Es decir, en términos de la OMS, esto refleja un grado de priorización que se puede definir como de «falta de liderazgo» (OMS, 2018, p. 13) por parte de una administración en la contención del suicidio dada la escasa movilización de unos determinados marcos en el diseño de dichas políticas. Esto no resta que cada administración contemple la contención del suicidio como una prioridad en sus estrategias genéricas de salud mental, tal y como se propugna. Sin embargo, de acuerdo a los citados criterios de referencia de la OMS, este desajuste entre especificaciones y (des)actualizaciones responde a una falta formal de interés y de seguimiento de recomendaciones internacionales de acuerdo a un enfoque crítico de cómo se producen y publican estas políticas. Además, esta «falta de liderazgo» compromete el aspecto relativo a la inclusión de las demandas de asociaciones de pacientes y de supervivientes. Esto implica, consecuentemente, una falta de reconocimiento de la cogobernanza y la transparencia.

Por tanto, de forma apriorística se puede detectar una importante diferencia entre CC.AA en el establecimiento explícito de estrategias específicas no sólo en los propios Planes de Salud Mental, sino fuera de los mismos. En relación con esta disonancia y la jerarquía de prioridades dentro de cada Plan de Salud Mental cabe señalar que el marco definitorio de la contención del suicidio en todas las CC.AA se fija en una dimensión que lo nombra en su consideración más psicopatologizada, es decir, adscrita al territorio de los trastornos de la salud mental. Esto se refuerza en el contexto de aquellos Planes de Salud Mental (Galicia, Extremadura) o estrategias (Aragón, Canarias, Cataluña) elaborados en contexto de pandemia, donde se

incide en la dimensión del factor de riesgo asociado al incremento de diagnósticos asociados a psicopatologías y trastornos del ánimo de diverso tipo. Tal y como comentan representantes de la suicidología crítica como Marsh (2010) o Chandler (2020), este apriorismo psicologizante es común en toda política de contención y gobierno del suicidio. Esto significa que, ineludiblemente, se conceptualiza el suicidio como un problema radicado en la enfermedad mental de los individuos, más que como un problema social, de ahí su inclusión en políticas y planes de salud mental. Si bien este apriorismo sanitario y su particular «régimen de verdad» (Foucault, 1979/2009) requiere de una lectura más detenida, desde un enfoque problematizador del diseño de estas políticas se puede valorar esta concepción del suicidio como un elemento común tanto a nivel central como autonómico en España. Esto implica que el marco ideológico estructurante que se esboza en la mayor parte de los Planes de Salud Mental es un enfoque eminentemente dirigido a la práctica clínica, radicada en lógicas más hospitalocéntricas que de medicina comunitaria, aunque sea bastante frecuente el reconocimiento de la necesidad de reforzar la detección en Atención Primaria.

#### 4.2. Comparación del diseño de las políticas de contención del suicidio en las CC.AA

Tras un análisis descriptivo y preliminar del estado actual de las medidas dirigidas a la contención del suicidio en España, a continuación se evalúan y analizan de forma comparativa. La principal observación que se puede establecer a partir de la información disponible en cada portal web y boletín oficial de las Consejerías de Sanidad de cada CA advierte del ya comentado patrón común que es que el diseño de la contención se construye a partir de un Plan de Salud Mental. Es decir, se pone el suicidio en relación y contexto con resultados de la práctica clínica y vinculados al diagnóstico de enfermedades o desórdenes mentales, particularmente trastornos de orden depresivo o psicótico. En segundo lugar, y como elemento altamente relevante, todos los planes tienen en común una mayor apuesta por la prevención frente a la intervención y la postvención. Sin embargo, esta tendencia parece estar mitigándose en los últimos planes y estrategias, donde la postvención gana más espacio en su reconocimiento formal, siempre con la mención a grupos de duelo o asociaciones de pacientes y afectados/as. Por tanto, hay un implícito principio de jerarquía en el diseño general de las políticas de contención, más vinculado a tareas de prevención y detección temprana de casos, con especial insistencia en la formación de especialistas y profesionales de diversos ámbitos de la salud (Atención Primaria y Atención Hospitalaria) y de otros entornos clave (centros educativos, medios de comunicación y servicios de emergencias).

En relación a esta observación, la evaluación del diseño de los Planes de Salud Mental de las CC.AA concibe una visión que no sólo no problematiza su marco psicopatologizante, sino que no examina su correspondencia con los citados preceptos de la OMS, condensados en la Figura 1. Esto implica que, por tendencia general, no se está entendiendo el suicidio de acuerdo a una etiología multifactorial, siendo imprescindible comprender no sólo los factores de riesgo, sino también los de protección. Esto es un análisis poco común en los Planes de Salud Mental y estrategias, planes o protocolos específicos analizados, siendo excepcional el caso del País Vasco o el incipiente desarrollo de medidas estatales en el *Plan de Acción 2021-2024 Salud mental y COVID-19* donde se contempla, de forma complementaria al de las psicopatologías, la importancia del aspecto sociolaboral y contextual de los factores de riesgo de la conducta suicida. A este respecto, la poca dedicación a políticas de postvención, más allá del reconocimiento formal de su figura, implica una elevación de los riesgos a nivel social, dado que no se interviene en los entornos de familiares y allegados. Indudablemente este es un análisis del discurso presente en los Planes de Salud Mental y las estrategias, planes o protocolos derivados que rebasa los marcos analíticos y metodológicos aquí propuestos dada la focalización en su aspecto más formal del diseño y su estructura. Sin embargo, la *check list* evaluadora del diseño de los Planes de Salud Mental de las CC.AA de la Figura 4 deja entrever parte de esta relación, en la que se conjuga parte del cumplimiento de los preceptos LIVE LIFE de la OMS (2018).

Por tanto, y en relación a esta correspondencia con los criterios prefijados por la OMS, se puede observar en la Figura 4 que hay un desigual grado de intencionalidad y de cumplimiento con unos estándares de liderazgo o pre-ocupación institucional formalizada. Entonces, a nivel general, se podría así establecer que hay un moderado grado de correspondencia de España con los criterios de la OMS, pero con una distribución muy desigual entre CC.AA, con algunas casi marcando la puntuación máxima (Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja, País Vasco) y otras muy por debajo de la mitad de los indicadores recomendados (Andalucía). Esta distribución del grado de correspondencia se aprecia con mayor nitidez en el Mapa 1, destacándose en rojo aquellas CC.AA con un bajo grado de cumplimiento, en naranja un cumplimiento bajo-medio, en amarillo un cumplimiento medio-alto y en verde un alto grado de cumplimiento.

**FIGURA 4. MATRIZ EVALUADORA DE LA CORRESPONDENCIA DE LAS POLÍTICAS DE PREVENCIÓN DE LAS CC.AA (DICIEMBRE 2021) CON CRITERIOS DE LA OMS**

INDICADOR	Andalucía*	Aragón**	Asturias**	Baleares*	Canarias**	Cantabria*	Castilla-La Mancha**	Castilla y León**	Cataluña*	Comunidad de Madrid*	Comunidad Valenciana**	Extre-madura**	Galicia**	La Rioja**	Murcia*	Navarra**	Pais Vasco**
1 ¿Identifica stakeholders?		X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
2 ¿Analiza situación de partida?	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X
3 ¿Identifica barreras u obstáculos?		X			X				X			X					
4 ¿Reconoce grupos de riesgo?	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
5 ¿Asigna recursos públicos?																	
6 ¿Interpela al estigma?		X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
7 ¿Tiene un plan de medios?		X		X	X	X	X		X	X	X	X	X	X		X	X
8 ¿Plantea objetivos comprensibles y delimitables (SMART)?		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9 ¿Formula diferentes líneas de intervención?		X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X
10 ¿Plantea mejoras sobre el registro?			X		X	X	X		X				X	X			X
11 ¿Sugiere mejoras sobre la investigación?				X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X
12 ¿Establece mecanismos de evaluación y seguimiento?		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X
Grado de correspondencia	2/12 0,17	9/12 0,75	5/12 0,42	9/12 0,75	11/12 0,92	9/12 0,75	10/12 0,83	5/12 0,42	11/12 0,92	9/12 0,75	9/12 0,75	8/12 0,67	9/12 0,75	10/12 0,83	8/12 0,67	8/12 0,67	10/12 0,83

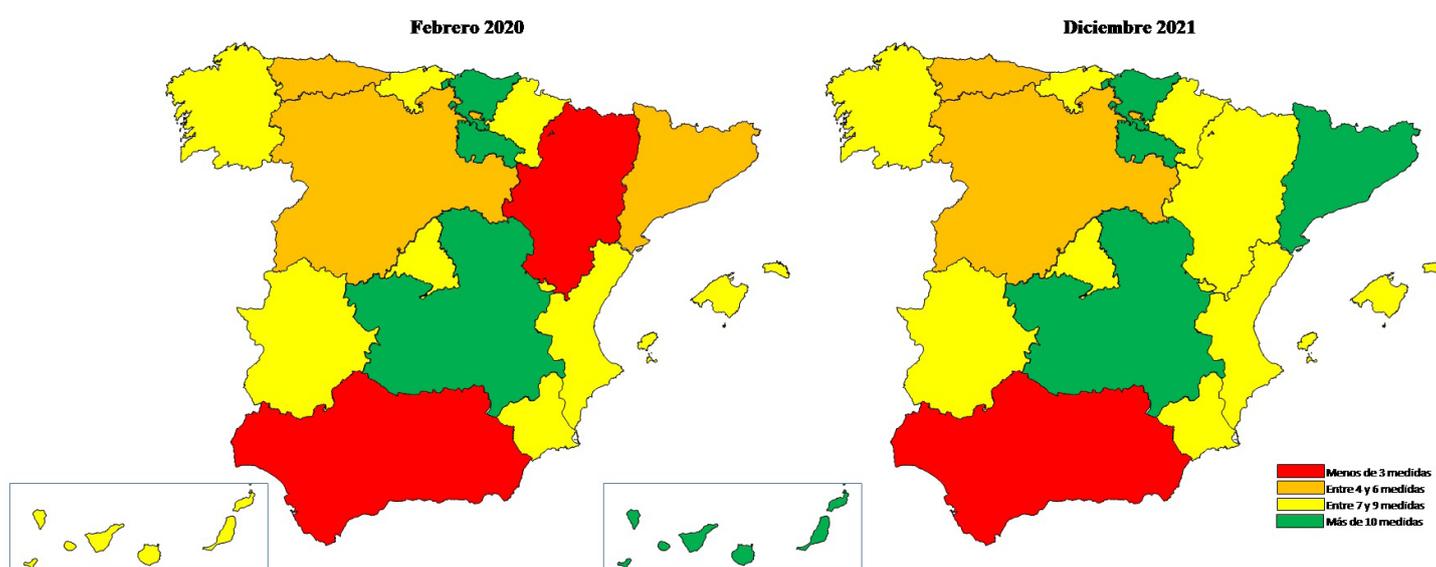
\* En base a sólo Plan de Salud Mental.

\*\* En base a Plan de Salud Mental y Estrategia/Plan/Programa/Protocolo.

Fuente: elaboración propia.

Dado que este análisis es sobre la actualidad inmediata y la actualidad ampliada de estas medidas, el Mapa 1 corresponde al estado de las políticas de contención antes de la pandemia (a fecha de febrero de 2020) y las últimas configuraciones (a fecha de diciembre de 2021). Por tanto, una apreciación fundamental es que la pandemia de COVID-19 ha establecido un patrón de aceleración de la actualización o aprobación de algunas de estas medidas. A nivel estatal, por ejemplo, el *Plan de Acción 2021-2024 Salud mental y COVID-19* anuncia la creación de un teléfono público de atención a la conducta suicida, además de un presupuesto de 100 millones de euros para todo el *Plan*. Por otro lado, el borrador y la nota de prensa de la *Estrategia en Salud Mental* hasta 2026 reconocen, por primera vez, una línea estratégica propia que rebasa con creces los límites de un objetivo estratégico como el de la *Estrategia* para 2009-2013. Es decir, la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia sirve de actual marco impulsor en la (re)producción de estas políticas.

**MAPA 1. GRADO DE CORRESPONDENCIA DE LAS POLÍTICAS DE CONTENCIÓN DEL SUICIDIO EN LAS CC.AA (FEBRERO 2020-2020-DICIEMBRE 2021) DE ACUERDO A LOS CRITERIOS DE LA OMS**



Rojo = Bajo grado cumplimiento; Naranja = Moderadamente bajo grado cumplimiento; Amarillo = Moderadamente alto grado cumplimiento; Verde = Alto grado cumplimiento.

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo a una comparativa entre ambos mapas se pueden destacar dos elementos: uno general y otro en detalle. El general, antes referido, es la mejora en los indicadores en diferentes CC.AA que actualizan su Plan de Salud Mental o su estrategia, plan o protocolo específicos. En detalle, y a partir de la observación tanto de la Figura 4 como el Mapa 1, se destaca que allí donde hay un Plan de Salud Mental con línea estratégica u objetivo específico hay potencialmente no sólo el desarrollo de una estrategia, plan o protocolo más o menos exhaustivo, sino que susceptiblemente se cumplen más indicadores en la *check list* de la OMS. Por tanto, la presencia de una política específica da lugar a un mayor cumplimiento de las recomendaciones para la delimitación de una estrategia de contención considerada como lo más efectiva e inclusiva posible. Es decir, se mejora formalmente en el diseño general de estas medidas.

Sin embargo, se siguen adivinando importantes diferencias entre las CC.AA con estrategias desarrolladas y en implementación. En este sentido destaca el caso de Asturias, una de las regiones con mayores tasas de suicidio consumado en la última década, pero con los peores resultados del grado de correspondencia de su protocolo (5 sobre 12) en relación con las recomendaciones que establece la OMS. Sin embargo, Andalucía es la peor puntuada de todas las CC.AA (2 sobre 12), a pesar de su implicación en diversas experiencias preventivas pioneras a nivel internacional –por ejemplo el proyecto EUREGENAS, de la que recoge sus *Directrices*– y local –en prácticamente todo el régimen hospitalario y ambulatorio, con iniciativas pioneras en Sevilla, Granada y Málaga–. Por otra parte, tal y como se puede observar, las estrategias que mejor validación obtienen serían Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja y País Vasco, con la peculiaridad

de que los contenidos de la estrategia riojana son muy similares a los de Galicia, otra de las regiones con las mayores tasas de suicidio consumado.

En relación a los distintos grados de correspondencia hay una gran disparidad entre las CC.AA según el indicador. En este sentido, destacando los más sensibles y comenzando por la identificación de *stakeholders*, la falta de concreción se ve quizás agravada por el difuso reconocimiento de dichos actores que hacen algunos de los Planes de Salud Mental, así como las estrategias específicas. Estos serían los casos de Navarra y el País Vasco que, a pesar del explícito reconocimiento de la necesidad de implicar a actores extrainstitucionales (labor escasamente contemplada en otras CC.AA), no delimitan con suficiente precisión qué tipo de implicación deben tener actores de la sociedad civil en el desarrollo de las políticas. Esto es relevante dado el papel que cumplen en comisiones de seguimiento colectivos como Besarkada-Abrazo, donde se presentan ciertos desajustes con los principios de transparencia y (co)gobernanza por parte de la Consejería de Salud de Navarra. O, en el País Vasco, qué papel podrían tener las confederaciones empresariales y los sindicatos. Algo similar ocurre con Canarias y la Comunidad de Madrid, que presentan un Plan de Salud Mental y una estrategia formalmente participativas, pero que no clarifica las formas por la cual se suman los distintos colectivos extrainstitucionales. Otro elemento a destacar a este respecto es que ninguna CC.AA contempla la colaboración con la Iglesia católica o cualquier otra congregación religiosa como un *stakeholder*.

Por otra parte, es casi general la correspondencia que se da en la valoración o el análisis de la situación de partida. Esto se observa, sobre todo, en conexión a la identificación de los principales grupos de riesgo de cada región e, incluso, la zonificación de las áreas sanitarias con mayor incidencia suicida. Sin embargo, con bastante frecuencia no se detallan intervenciones concretas de acuerdo a cada grupo de riesgo y zona de alta incidencia, sobre todo en el ámbito de la juventud. Esta es una paradoja que se observa en estrategias recientes, como la de Aragón, que reconoce una baja identificación de medidas en el colectivo de jóvenes a pesar de presentar una batería de propuestas para colectivos de riesgo en el entorno universitario. Con todo, a nivel general se documenta un sólido diagnóstico descriptivo en cada CA. Asimismo, en relación a este indicador se puede observar que suele darse una correspondencia entre la fijación de objetivos SMART y la presencia de otros indicadores que permiten una evaluación del cumplimiento de las medidas, así como una monitorización de la evolución de la política pública en cuestión. Lo llamativo son aquellos casos (Asturias, Baleares, Canarias, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana) en los que se apuesta por la investigación, pero no por una revisión de la estadística oficial o la propuesta de creación de una estadística propia al margen de la Estadística de Defunciones según Causa de Muerte publicada por el INE. O incluso el reconocimiento explícito de una estadística deficiente, como hace Aragón, pero sin plantearse una alternativa como un Observatorio. Esto es importante en relación a la habitual consideración de que las estadísticas oficiales no sólo se publican con notorio retraso –hasta dos años sobre la fecha real de su producción–, sino que su calidad es, por definición, inexacta e imprecisa (Orgaz Alonso y Amezaga Etxebarria, 2018). De este modo, País Vasco destaca en promocionar la revisión y la creación de una estadística propia, proponiendo incluso la incorporación de la variable de la categoría laboral a todo registro de consumación, intento e ideación. Dentro de sus particularidades, Asturias es la única región que, apostando por la facilitación y accesibilidad estadística, no especifica la necesidad de impulsar la investigación, ya sea interna o externa, a pesar de conocidas iniciativas y programas piloto desarrollados en el entorno del Hospital Universitario y la Universidad de Oviedo. En este sentido, País Vasco, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana son las autonomías que más insistencia y detalle formal le ponen a la promoción y priorización en la investigación sobre la conducta suicida, incluso comprendiendo la importancia de incorporar la perspectiva de género al análisis epidemiológico y psicosocial del suicidio. Sin embargo, este abordaje queda algo diluido en el detalle posterior de cómo se incorpora en la acción institucional y su arquitectura sanitaria. En este sentido, se podría decir que no se está aprovechando el potencial que exhibe una evaluación exhaustiva de los resultados, el impacto y la eficiencia de un proceso para mitigar y corregir disfuncionalidades como las referidas a un deficiente cumplimiento de las historias clínicas (Miret et al., 2010; Bobes García et al., 2011), a pesar de una mejora general en la informatización de las mismas (Gómez-Beneyto et al., 2018).

Otro elemento fuertemente destacable son los pocos Planes de Salud Mental o estrategias específicas que contemplan obstáculos a la implementación de sus medidas o que reconocen de importantes fallos o errores en el campo de acción. Cataluña lo analiza, si bien de forma superficial, a través de un análisis DAFO. En este sentido, los DAFOs de Aragón y Extremadura son más exhaustivos al observar importantes debilidades en la estructura asistencial de la CA. Además, identifican flaquezas relativas a la falta de implicación de otros actores o *stakeholders* en el diseño e implementación de medidas de prevención intervención

y postvención. En el caso aragonés, sobre todo, llama la atención la insistencia en interpelar a actores del sector privado como claves en la cofinanciación de determinadas acciones. Esta es una clara excepción frente al resto de CC.AA. Asimismo, el de Extremadura es el único plan que explicita la necesidad de un compromiso y respaldo político general, elemento de extrema importancia según establece la OMS (2014, 2016, p. 7). Esto es relevante, porque se reconoce la importancia del consenso parlamentario en vistas de mantener una estabilidad en la toma de decisiones relativas a políticas públicas que puedan tener una continuidad independientemente del partido político o coalición en el gobierno. Con todo, en el nuevo *Plan de Salud*, posterior a la estrategia específica, se diluyen estos compromisos y objetivos al tratarse de una actualización marco para toda la política sanitaria extremeña.

Por último, y posiblemente lo más destacable, ningún Plan de Salud Mental o estrategia, plan o protocolo específico plantea recursos destinables a las medidas o contempla cláusula que indique que la línea estratégica o estrategia en sí tenga partida presupuestaria propia. Esto es altamente relevante porque, tal y como ocurrió con la polémica suscitada en torno al Pacto de Estado contra la Violencia de Género en diciembre de 2017 —o previamente en las discusiones en torno a la nula provisión presupuestaria de la Ley de Memoria Histórica de 2007 (Ley 52/2007)—, el hecho de que una medida o política pública no tenga financiación reservada implica que es una política vacía, sin capacidad real de movilización del cambio propuesto o sugerido (Harguindéguy, 2013; Aguilar Astorga, 2017; Guilló Girard, 2018). Esto se ha señalado en diversas investigaciones relativas al gobierno de determinados problemas sociales atravesados por la polémica interpartidista o diferentes concepciones en torno al objetivo de su activación (Bustelo y Lombardo, 2006; Rodríguez Crespo et al., 2020). Por otra parte, los planes y estrategias específicas más recientes sí que comienzan a mencionar más la relevancia de esta cuestión. Sin embargo, no se dota de presupuesto real o fijo a las acciones proyectadas. Por ejemplo, Aragón estima la necesidad de impulsar el patronazgo y el mecenazgo además de interpelar a diferentes instituciones públicas (estatales, autonómicas, locales) como fuentes de financiación *ad hoc*. Algo similar ocurre en País Vasco y Canarias, que estiman que la financiación de todas las medidas previstas se realizará *ad hoc*. Por otro lado, Cataluña menciona que su última actualización prevé de un presupuesto de 15 millones de euros, pero se acoge a la variabilidad de las cantidades realmente requeridas, sin fijar una partida real. Además, en estos planes recientes (Aragón, Canarias, Cataluña, Galicia), el contexto del COVID-19 da lugar al establecimiento de un discurso en torno a la incertidumbre presupuestaria y la viabilidad real de planificar la financiación de estas políticas y medidas de contención del suicidio.

Esto indica, de acuerdo al enfoque crítico aquí esgrimido, que el hecho de usar recursos propios, bien organizativos, bien financieros, sin una mínima provisión presupuestaria revela un bajo compromiso material de las CC.AA con el problema social y sanitario del suicidio. Por tanto, aunque se explicita el empleo de recursos organizativos de los actores implicados en el contexto de cada línea de acción, esto expresa una importante flaqueza por parte de los gobiernos autonómicos dado que el seguimiento de estas acciones de gobierno está sometido a criterios exclusivamente profesionales. Esto, de acuerdo a los estándares de la OMS, debilita la rendición de cuentas ante el uso de recursos públicos, tanto humanos como financieros, movilizados para enfrentar el problema del suicidio. Esto es especialmente relevante en aquellos casos (Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja y País Vasco) que se propone la creación de un Observatorio del Suicidio autonómico. Sin financiación, esta medida requiere de carga de trabajo adicional sobre trabajadores públicos que deben ser liberados de sus tareas, en el mejor de los casos, para poder llevar a cabo tal cometido con diligencia y eficacia. De hecho, en la mayor parte de estas CC.AA este Observatorio aún no existe en términos formales. Algo similar ocurre con las prácticas de evaluación en todas las CC.AA, que se encuentran detalladas y listadas en cada batería de medidas, pero su realización se circunscribe a informes de seguimiento de difícil acceso al público y que no se elaboran siempre con la periodicidad programada.

## 5. CONCLUSIONES

Este estudio, de acuerdo a la observación de la Figura 3 y los resultados de la matriz de evaluación de la Figura 4 y su representación gráfica en el Mapa 1, muestra importantes desequilibrios territoriales en el diseño de las políticas de contención del suicidio en España. Con todo, esta evaluación, atravesada de un enfoque crítico que lo problematiza, requeriría de ser completada de un abordaje de cómo se ha constituido un particular orden de discurso en las diferentes políticas autonómicas (sobre todo atendiendo a sus contenidos y los informes de seguimiento) que examinara estos elementos en relación con los de la *check list*:

1. Incomprensión del problema por parte de los actores políticos.
2. Muestra de un liderazgo ineficiente.
3. Acceso limitado a recursos asistenciales de tipo social y/o sanitario.
4. Resistencias a la difusión de la prevención en entornos escolares.
5. Carente atribución presupuestaria.
6. Estigma no abordado.
7. Sensacionalismo o amarillismo por parte de los medios de comunicación.
8. Presentación de un bajo nivel de coordinación y trabajo en equipo.
9. Presentación de deficientes intervenciones, de bajo impacto.
10. Estadísticas mal recolectadas o mal desagregadas.
11. Legislación desconectada al abordaje del problema.
12. Red sanitaria descoordinada y trabajadores sanitarios no capacitados.

Sin embargo, esta labor excede los marcos aquí propuestos. Con todo, aquí se da un primer paso en la identificación de qué es lo que se está significando actualmente en la prevención, intervención y postvención del suicidio en España en términos del diseño de un particular marco de políticas públicas. En consecuencia, el núcleo del «sistema interpretativo» de la contención del suicidio comienza en el establecimiento del rango del Plan de Salud Mental. Este rango despliega un particular marco que da lugar a una estructura interna de las estrategias, planes o protocolos cuyo contenido refleja unos estándares de la práctica clínica cuyo «lenguaje en uso» radica en la psicopatología y el entorno hospitalocéntrico (sobre todo en CC.AA como Asturias y Galicia). Sin duda alguna, profundizar en el análisis del discurso de estas medidas expresa otros elementos relevantes que encajan en el particular modelo escogido en referencia al enfoque deliberativo aquí esbozado, con poca tradición en su aplicabilidad en políticas sanitarias, sobre todo de salud mental. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones analíticas, este estudio arroja algunas cuestiones y reflexiones relevantes para entender los últimos años que han formalizado un particular abordaje de la contención del suicidio en España, a falta de poder acceder a los informes de las comisiones de seguimiento de los últimos años.

En primer lugar, se propone por primera vez una mirada que condensa el estado de la cuestión y el desarrollo reciente de estas políticas en la última década, complementaria con estudios recientes (Blanco, 2020, Navarro Gómez, 2020). En segundo lugar, esta evaluación se ha regido por dos criterios insólitos en el análisis de las políticas de atención a la conducta suicida como es el principio de jerarquía administrativo-territorial (comparativa a nivel autonómico) y el establecimiento de un marco de correspondencia con los criterios de la OMS (identificación de modelo o marco de referencia). Este último criterio, en conjugación con el enfoque deliberativo, problematiza la cuestión de la transparencia, el diálogo y la participación en el diseño de las políticas de contención del suicidio, siendo limitados los referentes previos en España respecto a un enfoque crítico del análisis del tratamiento institucional de la conducta suicida (Pérez Jiménez, 2011; García-Haro et al., 2020). De igual manera, en el contexto europeo apenas se pueden señalar estudios que hayan llevado a cabo una revisión y un análisis de las políticas públicas de contención del suicidio de acuerdo al enfoque deliberativo, si bien se detectan otros trabajos relacionados con plantear enfoques complejizadores o críticos en relación a cómo se diseñan estas políticas (Atkinson et al., 2015; Hjelmeland, 2015).

Por tanto, el estudio aquí desarrollado abre la puerta a futuras elaboraciones que pongan en consideración un particular modelo de jerarquización y deliberación en torno a los contenidos de las medidas para la contención del suicidio en España. Esta relevancia se circunscribe a un momento en el cual el suicidio está alcanzado mayor significación a nivel tanto social como político en el contexto de la pandemia del COVID-19 (con el contexto de lento trabajo de concienciación en el periodo posterior al de la crisis económica de 2008). Esto se observa con medidas como la creación de un teléfono público estatal en 2022, una recomendación de la OMS y de la propia UE del año 2008. Sin embargo, en la declaración de esta medida habrá que ver qué alianzas se plantean con iniciativas ya existentes de entidades del tercer sector como el Teléfono de la Esperanza. Lo mismo acontece con el desarrollo de otras políticas que tengan en real consideración las demandas de los grupos y asociaciones de supervivientes, cuyo habitual reclamo radica en las limitadas y prolongadas respuestas por parte de los poderes públicos a desarrollar medidas eficientes, eficaces y sostenibles en el tiempo. En consecuencia, y de acuerdo al análisis eminentemente descriptivo aquí esbozado, España necesita seguir reforzando los marcos de desarrollo de la contención de acuerdo a los contenidos recomendados por la OMS. Esta es una tarea pendiente que se podría extrapolar de manera parcial a nivel

europeo, dado que la UE no ha vuelto a desplegar nuevas intervenciones o pactos que impulsen un referente comunitario en el desarrollo de la prevención, la intervención o la postvención del suicidio. A este respecto es relevante cómo en la Cumbre de Atenas de 2021, sobre los impactos de la COVID-19 en la salud mental en Europa del Sur o en la participación de la UE en la Global Health Summit de mayo de 2021 la mención de medidas o pactos al respecto es mínima. En este sentido, se observaría que el suicidio sigue teniendo una priorización fluctuante en términos tanto formales como discursivos por parte de los diferentes gobiernos tanto a nivel supranacional, estatal y autonómico.

Finalmente, y en vistas de la formalización de futuras implementaciones, habrá que observar cómo en los próximos años se consolidan estos pasos o si se producen giros interpretativos en relación a cómo contener la conducta suicida. Por el momento la prioridad parecería establecerse en la necesidad de mejorar la formación y especialización de profesionales sanitarios en alianza con profesionales de los medios de comunicación y miembros de los servicios de emergencias, además de tratar de reforzar los mecanismos y medios de detección temprana y la obstaculización del acceso a medios letales. Sin embargo, faltan compromisos formales por parte de los actores políticos con representación parlamentaria, siendo la discusión de propuestas y medidas muy limitada y dilatada en el tiempo. A este respecto cabe señalar que el primer borrador de una ley estatal de prevención del suicidio se registró en el año 2014, sin mayor concreción en su tramitación parlamentaria hasta la fecha. En este sentido, y en relación con los debates que mantiene el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud así como las comisiones de salud de las CC.AA, hay una escasa incorporación de la evaluación del trabajo previo así como las medidas implementadas hasta el momento. En consecuencia, y como elemento de cierre de este estudio que pone en conexión el cumplimiento interno además de la correspondencia externa de estas medidas con criterios internacionales, cabe recordar que la ausencia o insuficiente planificación de evaluaciones llevan a ignorar que:

«[...] la evaluación es un instrumento valioso de información y de ayuda a la decisión pública. A pesar de ello, es sólo una muestra dentro del abanico que el decisor público maneja para orientar las decisiones, sometidas a factores y presiones de extrema complejidad. Su mayor fortaleza vendrá de la calidad de sus estudios y su capacidad de adaptarse a los ritmos políticos, así como de su capacidad de dinamizar procesos de mejora» (AEVAL, 2010, p. 107).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. AEVAL. [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Evaluacion\\_Politicas\\_Publicas\\_y\\_Calidad\\_SSPP/Fundamentos\\_evaluacion.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Fundamentos_evaluacion.html)
- Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. AEVAL. [http://www.aeval.es/es/difusion\\_y\\_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias\\_Evaluacion\\_Politicas\\_Publicas\\_y\\_Calidad\\_SSPP/Guia\\_evaluaciones\\_AEVAL.html](http://www.aeval.es/es/difusion_y_comunicacion/publicaciones/Guias/Guias_Evaluacion_Politicas_Publicas_y_Calidad_SSPP/Guia_evaluaciones_AEVAL.html)
- Aguilar Astorga, C. (2017). *Evaluación de políticas públicas. Una aproximación*. UNAM.
- Aguilar, M. J. y Ander-Egg, E. (eds.). (1992). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Siglo XXI Editores.
- Agulló Tomás, M. S. (2003). Evaluando programas desde un enfoque psico-sociológico. *Encuentros en Psicología Social*, 1(3), 159-164.
- Anseán Ramos, A. (2014). Suicidios: las muertes invisibles. Propuesta para una Estrategia de Prevención del Suicidio en el Sistema Nacional de Salud. En A. Anseán Ramos (coord.), *Suicidios: manual de prevención, intervención y postvención de la conducta suicida* (pp. 27-33). Fundación Salud Mental España.
- Atkinson, J. A., Page, A., Wells, R., Milat, A. y Wilson, A. (2015). A modelling tool for policy analysis to support the design of efficient and effective policy responses for complex public health problems. *Implementation Science*, 10, artículo 26. <https://doi.org/10.1186/s13012-015-0221-5>
- Blanco, C. (2020). El suicidio en España. Respuesta institucional y social. *Revista de Ciencias Sociales*, 33(46), 79-106. <https://rcs.cienciassociales.edu.uy/index.php/rcs/article/view/38>
- Bobes García, J., Giner Ubago, J. y Saiz Ruiz, J. (2011). *Suicidio y psiquiatría. Recomendaciones preventivas y de manejo del comportamiento suicida*. Tricastela/Fundación Española de Psiquiatría y Salud Mental. [https://fepsm.org/files/publicaciones/Suicidio\\_y\\_Psiquiatr%C3%ADa-Texto.pdf](https://fepsm.org/files/publicaciones/Suicidio_y_Psiquiatr%C3%ADa-Texto.pdf)
- Bobes, J. y Sáiz, P. (2014). Prevención del suicidio en España: una necesidad clínica no resuelta. *Revista de Psiquiatría y Salud Mental*, 7(1), 1-4. <https://doi.org/10.1016/j.rpsm.2014.01.003>
- Broer, T., Bal, R. y Pickersgill, M. (2017). Problematisations of Complexity: On the Notion and Production of Diverse Complexities in Healthcare Interventions and Evaluations. *Science as Culture*, 26(2), 135-160. <https://doi.org/10.1080/09505431.2016.1212003>

- Bustelo, M. y Lombardo, E. (2006). Los «marcos interpretativos» de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37423>
- Chandler, A. (2020). Socioeconomic inequalities of suicide: Sociological and psychological intersections. *European Journal of Social Theory*, 23(1), 33-51. <https://doi.org/10.1177/1368431018804154>
- Clay, R. (2020). COVID-19 and suicide. *American Psychological Association*, 51(4). <https://www.apa.org/monitor/2020/06/covid-suicide>
- Coll, B. (2021, 21 de junio). Hemos pasado de cuatro intentos de suicidio semanales de jóvenes a más de 20. *El País*. Consultado el 23 de diciembre de 2021. <https://elpais.com/sociedad/2021-06-21/hemos-pasado-de-cuatro-intentos-de-suicidio-semanales-de-jovenes-a-mas-de-20.html>
- Comisión Europea (2001). La gobernanza europea. Un Libro Blanco. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 287, de 12-10-2001 [Comisión de las Comunidades Europeas] (Comisión, COM/2001/0428 final). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0428:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea (2005). Libro Verde. Mejorar la salud mental de la población. Hacia una estrategia de la Unión Europea en materia de salud mental. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 14-10-2005 [Comisión de las Comunidades Europeas] (COM/2005/484 final). [https://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/life\\_style/mental/green\\_paper/mental\\_gp\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/mental/green_paper/mental_gp_es.pdf)
- Comisión para el Estudio y Creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (2004, 4 de octubre). *Informe*. Ministerio de Administraciones Públicas. [http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe\\_comision\\_expertos\\_esp.pdf](http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/agencia/Informe_comision_expertos_esp.pdf)
- Díez López, M. Á. (2001). *La evaluación de la política regional. Propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*. Servicio Editorial de la UPV/EHU.
- Duarte Vega, C. (2012). Políticas públicas, un movimiento discursivo: «régimen de verdad» por demostrar. *Revista Tendencias & Retos*, 17(1), artículo 8. <https://ciencia.lasalle.edu.co/te/vol17/iss1/8/>
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Prentice Hall.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. John Wiley.
- Foucault, M. (2009). *El nacimiento de la biopolítica. Curso del Collège de France* (Obra originalmente publicada en 1979). Akal.
- García-Haro, J., García-Pascual, H., González González, M.; Barrio-Martínez, S. y Rocío García-Pascual, R. (2020). Para pensar el suicidio más allá de la enfermedad y los diagnósticos: un enfoque contextual-fenomenológico. *Norte de Salud Mental*, 14(62), 42-51.
- García Sánchez, E., Viñas, E. V. y Vanaclocha Bellver, F. J. (2005). Algunas referencias sobre metodología de la evaluación de las políticas y los servicios públicos. En J. A. Garde Roca (coord.), *La Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad de los Servicios y de las Políticas Públicas: reflexiones y propuesta de creación. Informe Comisión de Expertos* (pp. 111-138). INAP.
- Gómez-Beneyto, M., Rodríguez Pulido, F., Caamaño Sánchez, V., Cifre Llull, A., del Río Noriega, F., Estévez Salinas, J. A., Arias García, P., Markez Alonso, I., Martínez Calvo, A., Lozano Semitiel, M. J., Redero San Román, J. M., de la Mata Ruíz, I., Sánchez Guerrero, A., Sierra Biddle, D. y Villegas Miranda, F. (2018). Evaluación del modelo comunitario de atención a los trastornos mentales en España. *Revista de la Asociación Española de Neuropsiquiatría*, 38(133), 19-43. <https://www.revistaen.es/index.php/aen/article/view/17032>
- Gofi Sarriés, A. y Zandio Zorrilla, M. (2017). El suicidio: un reto para la prevención. *Anales del Sistema Sanitario de Navarra*, 40(3), 335-338. <https://doi.org/10.23938/assn.0122>
- Grupo de Trabajo de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida (2012). *Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida. Plan de Calidad para el Sistema Nacional de Salud del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad*. Agencia de Evaluación de Tecnologías Sanitarias de Galicia (avalia-t). [https://portal.guiasalud.es/wp-content/uploads/2020/09/gpc\\_481\\_conducta\\_suicida\\_avaliat\\_resum\\_modif\\_2020\\_2.pdf](https://portal.guiasalud.es/wp-content/uploads/2020/09/gpc_481_conducta_suicida_avaliat_resum_modif_2020_2.pdf)
- Grupo de Trabajo de revisión de la Guía de Práctica Clínica de prevención y tratamiento de la conducta suicida 2012 (2020). *Revisión de la Guía de Práctica Clínica de Prevención y Tratamiento de la Conducta Suicida (2012) del Programa de GPC en el SNS*. Agencia Gallega para la Gestión del Conocimiento en Salud (ACIS). [https://www.mscbs.gob.es/profesionales/excelencia/docs/Revision\\_GPC\\_ConductaSuicidaActualizacion.pdf](https://www.mscbs.gob.es/profesionales/excelencia/docs/Revision_GPC_ConductaSuicidaActualizacion.pdf)
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Sage.
- Guilló Girard, C. I. (2018). *El sentido de ser víctima y la víctima como sentido: tecnologías de enunciación de la violencia de género* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/51655/>
- Gutiérrez García, J. M. (1995). Breve análisis del estudio oficial del Suicidio en el Estado español. *Revista de Psiquiatría de la Facultad de Medicina de Barcelona*, 22(1), 25-28.
- Hajer, M. (2002). Discourse analysis and the study of policy making. *European Political Science*, 2, 61-65. <https://doi.org/10.1057/eps.2002.49>
- Hajer, M. y Laws, D. (2006). Ordering through Discourse. En R. E. Goodin, M. Moran, y M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 251-268). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548453.003.0012>

- Hajer, M. y Versteeg, W. (2005). A decade of discourse analysis of environmental politics: Achievements, challenges, perspectives. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 175-184. <https://doi.org/10.1080/15239080500339646>
- Harguindéguy, J.-B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos.
- Hjelmeland, H. (2015). A Critical Look at Current Suicide Research. En J. White, I. Marsh, M. J. Kral y J. Morris (eds.), *Critical Suicidology: Transforming Suicide Research and Prevention for the 21st Century* (pp. 31-55). UBC Press.
- Jiménez, H. D. y España, M. (2013). Enfoque deliberativo para el análisis de las políticas públicas. Una perspectiva de Maarten Hajer. *FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(4), 95-112. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/43745>
- Linde, P. (2021, 3 de diciembre). España aprueba la primera estrategia de salud mental en 12 años. *El País*. Consultado el 23 de diciembre de 2021. <https://elpais.com/sociedad/2021-12-03/espana-aprueba-la-primer-estrategia-de-salud-mental-en-12-anos.html>
- Marsh, I. (2010). *Suicide: Foucault, History and Truth*. Cambridge University Press.
- Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad (2011). *Estrategia en Salud Mental del Sistema Nacional de Salud (2009-2013)*. Centro de Publicaciones del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. <https://www.mscbs.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/docs/saludmental/SaludMental2009-2013.pdf>
- Miret, M., Nuevo, R., Morant, C., Sainz-Cortón, E., Jiménez-Arriero, M. Á., López-Ibor, J. J.; Reneses, B., Saiz-Ruiz, J., Baca-García, E. y Ayuso-Mateos, J. L. (2010). Calidad de los informes médicos sobre personas que han intentado suicidarse. *Revista de Psiquiatría y Salud Mental*, 3(1), 13-18. [https://doi.org/10.1016/S1888-9891\(10\)70003-3](https://doi.org/10.1016/S1888-9891(10)70003-3)
- Navarro Gómez, N. (2020). El abordaje del suicidio: Revisión de las estrategias autonómicas para su intervención. *Revista Española de Salud Pública*, 94, 1-8. [https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos\\_propios/resp/revista\\_cdrom/VOL94/C\\_ESPECIALES/RS94C\\_202005036es.pdf](https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL94/C_ESPECIALES/RS94C_202005036es.pdf)
- Norström, T. y Grönqvist, H. (2014). The Great Recession, unemployment and suicide. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 69(2), 110-116. <http://dx.doi.org/10.1136/jech-2014-204602>
- Organización Mundial de la Salud (1969). *Preventing suicide*. WHO Press.
- Organización Mundial de la Salud (2012). *Public health action for the prevention of suicide: a framework*. WHO Press. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/75166>
- Organización Mundial de la Salud (2014). *Preventing suicide: a global imperative*. WHO Press. <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564779>
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Practice manual for establishing and maintaining surveillance systems for suicide attempts and self-harm*. WHO Press. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/208895>
- Organización Mundial de la Salud (2018). *National suicide prevention strategies: progress, examples and indicators*. WHO Press. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/279765>
- Organización Panamericana de la Salud y Organización Mundial de la Salud (2020, 10 de septiembre). *COVID-19 pandemic exacerbates suicide risk factors*. <https://www.paho.org/en/news/10-9-2020-covid-19-pandemic-exacerbates-suicide-risk-factors>
- Orgaz Alonso, C. y Amezaga Etxebarria, A. (2018). Cien años de suicidios en España: análisis de la construcción del dato estadístico. En A. Serrano Maíllo (ed.), *Anomía, cohesión social y moralidad. Cien años de tradición durkheimiana en criminología* (pp. 55-80). Dykinson.
- Ortí, A. (2001). En el margen del centro: la formación de la perspectiva sociológica crítica de la generación de 1956. *Revista Española de Sociología*, 1, 119-164. <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/64703>
- Pérez Jiménez, J. C. (2011). *La mirada del suicida: el enigma y el estigma*. Plaza y Valdés.
- Rodríguez Crespo, C., Serrano Pascual, M. A. y Martínez Sordoni, L. (2020). Las éticas de la empleabilidad en el programa de Garantía Juvenil en España: una perspectiva discursiva. *Papers. Revista de Sociología*, 106(1), 31-58. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2797>
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. J. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*. Paidós-MEC.
- Unión Europea y Organización Mundial de la Salud (2008). Pacto Europeo para la Salud Mental y el Bienestar. *Conferencia de alto nivel de la UE. Juntos por la Salud Mental y el Bienestar* (Bruselas, Bélgica, 12-13 de junio de 2008). [https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/mental\\_health/docs/mhpact\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/default/files/mental_health/docs/mhpact_es.pdf)
- Uña Suárez, O. (1985). Sociología del suicidio. Ampliaciones epistemológicas. *Revista de Psicopatología*, 5, 129-136.
- Vedung, E. (1997). *Evaluación de políticas públicas y programas*. INSS.
- Wences Simon, M. I. (2010). Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social. En M. Villoria Mendieta y M. I. Wences Simon (coords.), *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras* (pp. 67-88). Los Libros de la Catarata.
- Yur'yev, A., Värnik, A., Värnik, P., Sisask, M. y Leppik, L. (2012). Role of social welfare in European suicide prevention. *International Journal of Social Welfare*, 21, 26-33. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2397.2010.00777.x>



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 03-08-2021  
Aceptado: 21-11-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10971>  
Páginas: 27-47

## La construcción de un sistema de integridad institucional en la Administración de Castilla y León (2007-2021)<sup>1</sup>

### *The construction of a system of institutional integrity in the Administration of Castilla y León (2007-2021)*

Luis Heredero Ortiz de la Tabla

Cuerpo Superior de la Administración de Castilla y León (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4982-5532>

[luisheredero68@gmail.com](mailto:luisheredero68@gmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Derecho y Máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Funcionario del Cuerpo Superior de la Administración de Castilla y León. El autor combina su experiencia de gestión con la tarea investigadora, una de cuyas líneas la constituye la Administración en la que sirve como funcionario, la de Castilla y León, y que formó parte del objeto de su investigación doctoral en Derecho Administrativo. Su formación se completa con un máster de Ciencia Política, disciplina le ha permitido ofrecer un nuevo enfoque a su línea de investigación.

---

#### RESUMEN<sup>2</sup>

La extendida percepción de corrupción y la correlativa desafección de los ciudadanos hacia la política y las instituciones han dado lugar a la puesta en marcha de políticas públicas destinadas a atajar y prevenir esas prácticas inadecuadas. La Administración de Castilla y León no es una excepción en este panorama, y ante la inexistencia de observatorios o estudios de opinión que evalúen su situación, resulta oportuno efectuar un análisis acerca de la política de integridad institucional desarrollada por la Junta de Castilla y León. Este trabajo trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿los instrumentos de regeneración democrática que ha adoptado la Administración de Castilla y León entre los años 2007 y 2021 conforman un verdadero «sistema de integridad institucional»? Como resultado principal de esta investigación se concluye que en Castilla y León se han implementado numerosas medidas de regeneración democrática que pueden conformar un sistema de integridad institucional, pero se encuentran aún en proceso de formación y desarrollo, y falta un sistema continuo de evaluación que le proporcione la denominación de «integral».

#### PALABRAS CLAVE

Castilla y León; integridad; corrupción; evaluación; administración.

---

#### ABSTRACT

The widespread perception of corruption and the correlative disaffection of citizens towards politics and institutions have generated the implementation of public policies aimed at tackling and preventing these

---

<sup>1</sup> Este trabajo ha sido posible gracias a la inestimable contribución, supervisión y apoyo de la profesora titular de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, Araceli Mateos Díaz.

<sup>2</sup> El autor agradece a los dos evaluadores anónimos y a los editores su tarea de revisión y sus propuestas de mejora, que han permitido mejorar la versión final del artículo.

inappropriate practices. The Administration of Castilla y León is no exception in this panorama, and in the absence of observatories or opinion studies that evaluate its situation, it is accurate to carry out an analysis of the institutional integrity policy developed by the Junta de Castilla y León. This paper tries to answer the following question: do the instruments of democratic regeneration that the Administration of Castilla y León has adopted between 2007 and 2021 make up a true «system of institutional integrity»? As a main result of this research, it is concluded that in Castilla y León numerous measures of democratic regeneration have been implemented that can form a system of institutional integrity, but they are still in the process of formation and development, and there is a lack of a continuous evaluation system that provides the denomination of «integral».

## KEYWORDS

Castilla y León; integrity; corruption; evaluation; administration.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, TEÓRICOS Y COMPARADOS DE LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA. PRIMER ACERCAMIENTO AL CASO DE CASTILLA Y LEÓN. 1.1. LA INTEGRIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO: UNA PREOCUPACIÓN RECIENTE. 1.2. CONTEXTO EN EL QUE SE IMPLEMENTAN MEDIDAS FAVORABLES A LA INTEGRIDAD EN CASTILLA Y LEÓN. 1.2.1. La percepción de los ciudadanos en torno a la corrupción y sus factores potenciadores. 1.2.2. La configuración de la Administración de Castilla y León y de su sistema normativo. 1.3. LA APARICIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE INTEGRIDAD. 1.3.1. Concepto de integridad pública. 1.3.2. El abordaje de la integridad desde la gobernabilidad y la gobernanza. 1.3.3. El abordaje de la integridad pública desde su evaluación. 1.3.4. Operacionalización del concepto de «sistema institucional de integridad». 2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA. 2.1. PREGUNTAS E HIPÓTESIS DE INVESTIGACIÓN. 2.2. UNIDAD DE ANÁLISIS Y REFERENTE TEMPORAL. 3. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN. 3.1. PRIMERA DIMENSIÓN: REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL. 3.1.1. Subdimensión Gobernanza. 3.1.2. Subdimensión prevención. 3.2. SEGUNDA DIMENSIÓN: CULTURA DE LA INTEGRIDAD. 3.2.1. Subdimensión códigos de conducta. 3.2.2. Subdimensión difusión. 3.3. TERCERA DIMENSIÓN: RENDICIÓN DE CUENTAS. 3.3.1. Subdimensión Canales de quejas y denuncias. 3.3.2. Subdimensión Sistemas de Evaluación. 3.3.3. Subdimensión órganos de garantía. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

Este artículo trata de cubrir un vacío en torno al análisis de la integridad pública referido al ámbito de la Administración de Castilla y León. En concreto, se trata de averiguar si la Junta de Castilla y León cuenta con una política pública que se pueda denominar como sistema de integridad institucional, o si por el contrario, las medidas adoptadas hasta el momento son el resultado de propulsiones administrativas o políticas esporádicas.

Tomamos como referencias para nuestro propósito la Recomendación sobre Integridad Pública que publicó la OCDE en 2017, junto con las aportaciones de Jiménez (2020), y de otros autores Villoria, 2018; Campos, 2020a; Campos, 2020b; González, 2006; Palomar, 2016), ya que ofrecen un modelo que mantiene una concepción holística de la integridad institucional. Se relega la alternativa de Transparencia Internacional en su trabajo sobre el Sistema Nacional de Integridad (2012), porque cuenta con una perspectiva inabarcable en un trabajo de esta naturaleza, en la medida en la que incorpora en su ámbito subjetivo al poder legislativo, al judicial, la sociedad civil, los negocios o los partidos políticos, entre otros.

Con esos referentes llevamos a cabo una operacionalización del concepto de sistema de integridad pública en dimensiones, subdimensiones e indicadores. Esto va a facilitar una medición y evaluación de los instrumentos, procesos y órganos implementados por la Administración de Castilla y León y valorar si conforman un verdadero sistema de integridad institucional. Todo ello en un período suficientemente amplio (2007-2021), que abarca varias legislaturas, con gobiernos del mismo partido pero con diferentes apoyos parlamentarios.

El trabajo concluye aseverando la existencia de un sistema de integridad institucional en Castilla y León que se encuentra en proceso de formación, en algunos aspectos bastante consolidado, pero que todavía adolece un sistema permanente de evaluación.

La estructura de este documento se encuentra dividida en cuatro partes: la primera, describe el marco teórico, histórico y comparado de la política de integridad pública; en la segunda se presenta la metodología utilizada; la tercera es la parte nuclear del trabajo, y está dedicada a la identificación de los mecanismos de integridad pública que se han puesto en marcha; y por último, las conclusiones de la investigación.

## **1. FUNDAMENTOS HISTÓRICOS, TEÓRICOS Y COMPARADOS DE LA POLÍTICA DE INTEGRIDAD PÚBLICA. PRIMER ACERCAMIENTO AL CASO DE CASTILLA Y LEÓN**

### **1.1. La integridad en el sector público: una preocupación reciente**

Hasta el último cuarto del siglo XX no comenzó una verdadera preocupación por la integridad en la Administración Pública. Desde entonces se han multiplicado las normas de muy distinto rango, las recomendaciones, la literatura, los códigos deontológicos, los congresos, conferencias, foros y reuniones que abordan la cuestión (González, 2006, p. 28).

En el ámbito internacional, aparecerían la «Convención Interamericana contra la Corrupción» (1996), la «Convención de la OCDE para combatir el Cohecho de funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales» (1997), el «Libro Blanco sobre Gobernanza en la Unión Europea» (2001), y la «Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción» (2003). La preocupación por la integridad en el ámbito internacional cobra su máxima relevancia con los «Objetivos de Desarrollo Sostenible» (2015), entre los que se encuentra el objetivo 16 «paz, justicia e instituciones sólidas», que incorpora las metas: corrupción y sobornos, instituciones eficaces y transparentes, y participación ciudadana.

Paralelamente había comenzado la proliferación de los códigos de conducta nacionales, como el de Nueva Zelanda (1990), Portugal (1991), Estados Unidos (1992), Reino Unido (1995) o Canadá (1996) (Diego Bautista, 2005, pp. 127-128). Al tiempo que se producía la eclosión del derecho de acceso a la información pública tuvo lugar en la primera década de este siglo XXI (Fernández, 2018, p. 221).

En España hubo que esperar a 2005 para la aprobación del «Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado». En 2013 llegaría la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en el ámbito normativo sectorial, encontramos regulación muy reciente sobre la integridad, transparencia y conducta en legislación sobre procedimiento y régimen jurídico de la Administración (2015), empleados públicos (2015) y sobre contratación administrativa (2017). Esta tendencia a la producción normativa tuvo su correlato en las Comunidades Autónomas a partir de comienzos de la segunda década del siglo XXI.

### **1.2. Contexto en el que se implementan medidas favorables a la integridad en Castilla y León**

A continuación se analizan algunas particularidades existentes en el contexto político y social que permiten entender y explicar las posibilidades y limitaciones de las medidas favorables a la integridad en Castilla y León.

#### **1.2.1. La percepción de los ciudadanos en torno a la corrupción y sus factores potenciadores**

Si bien la corrupción no suponía novedad alguna en España, con el cambio de siglo empezaron a destaparse casos especialmente relevantes que afectaron a partidos políticos, a gobiernos, e incluso a la Casa Real. Esto provoca que, según datos del CIS, se pasara de un 1,9% de los españoles que percibían la corrupción y el fraude como el principal problema en 2007, a un 55,5% en 2015. Según Villoria (2015b, p. 19) con datos del Eurobarómetro de 2013, un 95% de los españoles creían que había corrupción en las instituciones nacionales del país. El Eurobarómetro y el CIS de 2020 confirman esta tendencia.

A pesar de que el repositorio de datos sobre procesos de corrupción del Consejo General del Poder Judicial no ofrece datos alarmantes sobre corrupción en juzgados y tribunales de Castilla y León, y que no contamos con datos de opinión específicos para esta comunidad, no hay nada que haga pensar que la situación pudiera ser diferente.

Cinco factores podrían estar condicionando dicha percepción en esta comunidad:

1. La lucha política. En Castilla y León el uso de la corrupción en sede parlamentaria es frecuente mediante, por ejemplo, la solicitud de creación de una Oficina de Lucha Contra la Corrupción (PNL 8-02-2018), la información sobre tramas nacionales de corrupción y su incidencia en la comunidad (preguntas orales al

presidente 12/6/2018 Gürtel, y 11-9-2018 Enredadera), la propuesta de comisiones de investigación (tres en funcionamiento en la actualidad), e incluso la interposición de una moción de censura (marzo 2021).

2. Los medios de comunicación. El sistema comunicativo de Castilla y León responde a las características de uno de los tres modelos mediáticos de Hallin y Mancini (2008, p. 167): el modelo pluralista polarizado. En esta Comunidad puede valorarse como alto «el grado de vinculación o el paralelismo político que hay entre los mass media, los partidos políticos y otras instituciones de la sociedad civil», y también «la presencia y las formas de intervención estatal en el campo de la comunicación mediática». De hecho, el Estatuto de Autonomía habilita a las instituciones para que intervengan en la configuración de los medios de comunicación. Además, aunque Castilla y León no tiene un ente público de radio y televisión, la televisión regional existente, gestionada por una sociedad de capital 100 % privado, cuenta con un importante apoyo económico: durante 2014-2018, la Junta de Castilla y León concedió una subvención de 18 millones de euros anuales.

3. La lentitud de la justicia. En el largo período que discurre desde el momento en el que se abre investigación hasta el momento en el que se archiva el procedimiento o se sobresee, se traslada a la opinión pública una sensación que afecta muy negativamente a la percepción sobre la integridad pública. No es infrecuente que el político dimisionario por un asunto de corrupción se encuentre, años después de su dimisión, con el archivo de su causa. Ese puede ser el motivo por el que la Fiscalía Superior de Castilla y León reclamó en la Memoria Fiscal 2020 la creación de la figura del delegado de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Crimen Organizado, y de unidades de funcionarios especializados en la investigación de estos delitos.

4. La crisis económica de 2007, y las consecuencias que ésta produjo pusieron en el punto de mira la actividad de los políticos. Las mismas conductas corruptas que en momentos de bonanza económica pasan desapercibidas para los ciudadanos, en situación económica desfavorable son fuertemente castigadas electoralmente (Muñoz, 2013; Villoria y Jiménez, 2012, p. 123).

5. El surgimiento de una reforzada interacción de la Administración con la sociedad, ya que los ciudadanos exigen más información, más participación y más responsabilidad en los asuntos públicos (Lizárraga, 2011, p. 127). Ello conlleva unas nuevas formas de relación de los ciudadanos con la Administración en un mundo global y en red (O'Toole, 1997).

### **1.2.2. La configuración de la Administración de Castilla y León y de su sistema normativo**

La Administración de Castilla y León presenta como peculiaridad un origen y una dimensión marcada por la austeridad, unas estructuras no sobredimensionadas en comparación con otras administraciones similares, y un diseño articulado para prestar servicios en un territorio de 94.225 kilómetros cuadrados que cuenta con nueve provincias y 2.248 municipios (Heredero, 2009, pp. 225-231, 367).

Sin embargo, la disciplina organizativa de la administración castellanoleonesa no tiene correspondencia con el sistema normativo que da soporte a su actividad. El informe de la CEOE titulado «La producción normativa en 2019» afirma que España posee un «entramado normativo complejo, inherente a un sistema de gobernanza multinivel», que provoca que en el territorio español se apliquen normas internacionales, europeas, estatales, autonómicas y locales. En el ámbito estatal en el año 2019 se aprobaron 648 normas, lo que supone un incremento del 10,2% respecto del año anterior. El BOE publicó 214.283 páginas, y el BOCyL 61.308 páginas, un 16% más que el año anterior. La Unión Europea adoptó 1995 actos jurídicos durante el año 2019. A todo ello hay que sumarle las reglamentaciones municipales, y las resoluciones de los tribunales de justicia. Baste recordar que el censo normativo de Castilla y León efectuado en el año 2011 arrojaba la cifra de casi 3.600 disposiciones. Esto es relevante, ya que según Campos (2020a) un sistema legal complejo, imbricado de requisitos infinitos y de difícil comprensión, favorece el incumplimiento de las normas, la búsqueda de atajos, y la aparición de grietas por las que se cuelan las interpretaciones que facilitan la corrupción.

### **1.3. La aparición de una política pública de integridad**

El transcurso del tiempo, la práctica administrativa y la investigación han aportado elementos suficientes como para observar el tema de la integridad pública desde diversos puntos de vista, y de este modo, alcanzar una adecuada conceptualización y selección de los elementos que la integran.

### 1.3.1. Concepto de integridad pública

Villoria define la integridad como una virtud que garantiza que las acciones se basan en un marco de principios internamente consistente. «Una persona que actúa de forma íntegra deriva sus acciones y creencias del mismo grupo de valores esenciales; en ella existe una solidez que se deriva de su honestidad y la consistencia de su carácter» (Villoria, 2012, p. 108). Según este autor, un gobierno íntegro es el que asume e implanta los instrumentos, procesos y órganos necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público coherente con los principios y valores que fundamentan su ética profesional en un régimen democrático (Villoria, 2012, p. 109). La inexistencia de integridad implica una clara diversificación de comportamientos que pueden incluirse en el concepto de corrupción: cohecho, negociaciones incompatibles con la función pública y la malversación de caudales públicos, lavado de dinero, narcotráfico, financiamiento del terrorismo, ... (Ivanega, 2018, p. 578). Pero esta ausencia no deriva únicamente en actividades con relevancia penal, sino también de ilícitos administrativos, e incluso prácticas no punibles pero reprobables por constituir abusos, conductas inadecuadas o sospechosas de serlo (la acumulación de cargos públicos, las puertas giratorias, la ineficacia en la gestión, el derroche de recursos públicos, ...).

Apoyados en estas acotaciones, y siguiendo las Recomendación sobre Integridad Pública de la OCDE (2017), se puede definir la integridad pública como «el posicionamiento consistente y la adhesión a valores éticos comunes, así como al conjunto de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados dentro del sector público». Villoria (2012, p. 108) convierte esa actitud y esos principios y normas en un sistema, útil para el propósito de este trabajo, y que resulta expresiva de un conjunto de instrumentos, procesos y órganos interrelacionados entre sí y con entidad propia que son necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público fundamentado en la ética profesional.

### 1.3.2. El abordaje de la integridad desde la gobernabilidad y la gobernanza

A la hora de abordar el problema de la corrupción desde la perspectiva de la gobernabilidad, se puede entender que ésta es capaz de derribar los inconvenientes que se planteaban en relación con su ineficacia, porque en algunos países se han registrado mejoras significativas en períodos cortos de tiempo (Kauffman, 2005, pp. 41-43). A pesar de ello, se sigue cuestionando la eficacia de la gobernabilidad para combatir la corrupción, porque cuenta con una visión estrictamente gubernamental de los problemas, y además con un solo actor que monopoliza los recursos de coerción, dominación y administración (D'Eramo, 2017, pp. 127, 128). No en vano, es justamente la existencia de la prioridad en la búsqueda de la gobernabilidad, junto con el sistema electoral mayoritario, las listas cerradas y bloqueadas, el papel preponderante de los partidos políticos y sus líderes en su relación con la Administración, así como la primacía del poder ejecutivo sobre el resto de los poderes e instituciones del Estado, las que generan un marco institucional favorable para la corrupción (Villoria, 2015a, p. 10).

Cobra sentido, por lo tanto, la introducción del concepto de gobernanza para abordar la integridad pública, tanto que la segunda es esencial para comprender la primera (Huberts, 2018, p. 18). Gobernanza entendida como un «estilo de gobierno paradigmático, que sirve para mejorar las relaciones entre los representantes públicos y la sociedad civil, tercer sector y resto de agentes socioeconómicos» (Pérez, 2015, p. 68). Precisamente, la gobernanza facilita que comience a reivindicarse, para su traslado al sector público, el papel que en el sector privado tiene el *compliance* (Campos, 2019). Si bien el *compliance* y la integridad institucional guardan importantes puntos en común (la autorregulación, la prevención, los valores, los canales de denuncia, los órganos de vigilancia), la implementación del primero en la segunda implicaría dar paso a un sistema holístico de integridad institucional. Dicho sistema debería contar con códigos de conducta para la totalidad de empleados públicos, para los ámbitos de la contratación pública, las subvenciones, los procesos selectivos de personal, y para sociedades mercantiles públicas (Jiménez, 2017).

Si bien la gobernanza por sí sola no es garantía para luchar contra la corrupción si no se tiene en cuenta, como advierte Nieto (2007, citado en Ruíz, 2015, p. 86), que debe apoyarse en los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia, que no son otros que los principios establecidos en el «Libro Blanco de la Gobernanza Europea» (2001).

### 1.3.3. El abordaje de la integridad pública desde su evaluación

Tras la reclamación de varios autores del diseño de políticas integrales contra la corrupción (Villoria, 2015a, p. 11; Ramió, 2015, p. 29), se puede afirmar que los gobiernos han comenzado a moverse en esa dirección, inducidos por la crisis política que contribuyó a que se produjeran cambios en muchos sistemas de partidos de Europa occidental.

Esta tendencia ha tenido su repercusión a nivel regional ya que de trece regiones de España, Italia y Reino Unido analizadas por Scantamburlo, Alonso y Gómez, once de ellas (85%) vieron un aumento en el nivel de atención dedicado por los partidos establecidos a las cuestiones de la regeneración democrática (Scantamburlo et al., 2018, pp. 1,2 y 13). Sin embargo, hay autores como Jiménez (2020) que, menos optimista, ofrece como argumento el último informe del GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa) sobre España (noviembre de 2019) para poner de relieve la falta de preocupación por las cuestiones de integridad institucional, y sostener que en nuestro país se sigue incidiendo en la actuación sancionadora o *ex post*.

La formulación de una política pública sobre integridad requiere de la interacción entre competencia, transparencia y rendición de cuentas, ligada a la vigilancia constante contra la corrupción (Aulich et al., 2012). Por lo que los riesgos de ineficacia proceden de la ausencia de esos elementos. Incluso, si observamos esos peligros de modo algo más pormenorizado identificamos los siguientes: 1) la debilidad en la rendición de cuentas o accountability interna o su efecto paralizador; 2) la debilidad o parcialidad en la rendición de cuentas externa; 3) la interferencia política excesiva y su utilización partidista; 4) la debilidad de los controles administrativos internos; 5) objetivos inalcanzables, contradictorios, ilegítimos; 6) insuficiencia o inadecuación de recursos para las unidades administrativas; 7) división del trabajo defectuosa, poco clara, propiciatoria de la arbitrariedad; 8) excesiva y no controlada discrecionalidad; 8) expectativas sociales inapropiadas; 9) clientelismo; y 10) captura de las políticas. (Villoria, 2012, p. 110).

### 1.3.4. Operacionalización del concepto de «sistema institucional de integridad»

Esta investigación descansa sobre la idea de integridad institucional como *sistema* ya que, apoyándonos en la ya citada definición de Villoria (2012, p. 108), resulta expresiva de un conjunto de instrumentos, procesos y órganos interrelacionados entre sí y con entidad propia que son necesarios para prevenir la corrupción y fomentar un servicio público fundamentado en la ética profesional. Reflejaría lo mismo que la OCDE identifica como «Marcos de Integridad organizacional» (*Integrity Framework*).

Partiendo de esa definición, se pueden identificar diferentes dimensiones, subdimensiones e indicadores que sirvan para abordar la medición y la identificación de los instrumentos, procesos y órganos implementados, y aquellos aún necesarios, para poder evaluar el sistema de integridad institucional en Castilla y León. Para abordar esta tarea se parte, además de la «Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública» (2017), de la referencia teórica de cinco autores que identifican diferentes atributos que deben ser incorporados a todo sistema de integridad. González (2006), Campos (2020a), Campos (2020b), Palomar (2016), Villoria (2018) y Jiménez (2020) aportan, con desigual contenido, sistemática y nivel de abstracción, ideas que permiten identificar las dimensiones y subdimensiones de un sistema ideal de integridad institucional que aparece detallado en la Tabla 1 y que se ha utilizado en este trabajo.

TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO SISTEMA DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL

Sistema de Integridad Institucional		
Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Reforzamiento institucional	Gobernanza	Portales de transparencia
		Gobierno abierto
		Sistemas de participación ciudadana
	Prevención	Simplificación organizativa
		Simplificación normativa
		Código de buenas prácticas en contratación pública
	Técnicas de <i>compliance</i>	

Sistema de Integridad Institucional		
Dimensiones	Subdimensiones	Indicadores
Cultura de la integridad	Códigos de conducta	Códigos de conducta Altos Cargos
		Códigos de conducta empleados públicos
	Difusión	Formación
		Política de personal
Rendición de cuentas	Canales de quejas y denuncias	Estatuto del denunciante
		Canales y buzones telemáticos de quejas
		Canales y buzones telemáticos de ética y buen gobierno
	Sistemas de Evaluación	Entidad independiente de evaluación
	Órganos de garantía	Órganos externos
Órganos internos		

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los trabajos de González (2006), Campos (2020a), Campos (2020b), Palomar (2016), Villoria (2018) y Jiménez (2020).

La operacionalización propuesta en la tabla se puede describir del siguiente modo:

– *Dimensión 1: Reforzamiento institucional.*

Palomar (2016, p. 4) introduce la idea del reforzamiento institucional para solventar lo que considera una evidente pérdida de relevancia social del conjunto de las instituciones políticas. La percepción del ciudadano al respecto está influenciada por un complejísimo sistema decisional policéntrico, fragmentado e interdependiente, derivado de la existencia de múltiples gobiernos cuyas competencias se solapan entre los distintos niveles territoriales (Castel, 2010, p. 7). Aunque haya habido algún intento loable de clarificar esta situación (Informe CORA<sup>3</sup>, 2012), resultó ser una oportunidad perdida.

Esta dimensión denominada «reforzamiento institucional» es delimitada en este trabajo mediante la identificación de dos subdimensiones, que son tomadas del modelo de integridad institucional de Jiménez (2017) y Jiménez (2020): gobernanza y prevención. Gobernanza, que supedita a la Administración a contar con la visión y la participación de los ciudadanos a través de algunos instrumentos que nos han de servir de indicadores, como son los portales de transparencia, el gobierno abierto, y los sistemas de participación ciudadana. Prevención (González, 2006), que nos lleva a incluir indicadores que midan la existencia de una organización administrativa reducida y accesible y con mayor simplificación normativa (Campos, 2020a). Junto a lo anterior, otros indicadores como los códigos de buenas prácticas en contratación (OCDE, 2011) y la puesta en marcha de técnicas de *compliance* (Jiménez, 2020; Campos, 2020b).

– *Dimensión 2: Cultura de la integridad.*

La dimensión «Cultura de la Integridad» (Jiménez, 2020) está inspirada en uno de los ejes que la OCDE (2017) propone en su modelo de política de integridad pública. Implica la propagación o divulgación de comportamiento ético por parte de todos los agentes implicados en una organización pública, debe derivar en su compromiso efectivo y sostenido en el tiempo con la integridad, y representa una evidente ventaja respecto de las políticas que implican un control permanente del comportamiento de esos mismos agentes.

En esta dimensión se identifican dos subdimensiones. Por una parte, los códigos de conducta (Villoria, 2018, Jiménez, 2020), que a su vez nos facilitan indicadores útiles para la investigación (códigos de empleados públicos y códigos de altos cargos). Por otra parte, la difusión, que es una subdimensión en la que se identifican dos indicadores: la formación (Villoria, 2018) y la política de personal (Palomar, 2016; Campos, 2020a).

<sup>3</sup> Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

### – Dimensión 3: Rendición de cuentas.

Si existe una dimensión que es esencial en la política de integridad pública es la rendición de cuentas, porque entendida como control del poder político, constituye un indicador fundamental de la calidad democrática. Se trata de una dimensión crucial en los diversos planteamientos de políticas de integridad pública, y que está presente en el modelo de la OCDE (2017) y en los autores que se han tomado de referencia. Implica la existencia de un mecanismo exhaustivo de evaluación realizado por entidades que mantengan independencia respecto de la organización evaluada. En esta dimensión el papel de los ciudadanos también es importante porque se debe contar con la posibilidad de que sean ellos los que activen los controles que luego podrán ser supervisados por órganos de garantía.

En la dimensión «rendición de cuentas» se han identificado tres subdimensiones. En primer lugar, la subdimensión conformada por los canales de quejas y denuncias (Villoria, 2018; Jiménez, 2020), que nos proporcionan, a su vez, tres indicadores útiles para la investigación: canales y buzones telemáticos de quejas, canales y buzones telemáticos de ética y buen gobierno y el estatuto del denunciante. En segundo lugar, la subdimensión que nos ofrecen los sistemas de evaluación (Palomar, 2016; Villoria, 2018; Jiménez, 2020), en la que identificamos un indicador, que es la existencia de una entidad independiente de evaluación. Por fin, la existencia de órganos de garantía (Jiménez, 2020) se ha configurado como una tercera subdimensión, se la que fácilmente se deducen órganos de garantía internos y externos.

## 2. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

La integridad institucional constituye un fenómeno complejo, multidimensional. En los siguientes subapartados se describen las herramientas de medición y analíticas consideradas en este artículo.

### 2.1. Preguntas e hipótesis de investigación

El objetivo de este trabajo es *descriptivo*. Desde este punto de vista se trata de dar respuesta a la siguiente *pregunta de investigación*: ¿los instrumentos de regeneración democrática que ha adoptado la Administración de Castilla y León entre 2007 y 2021 conforman un «sistema de integridad institucional»?

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se va a revisar la política pública de integridad de la Junta de Castilla y León, sus normas, la estructura orgánica de su Administración y su evolución en el periodo 2007-2021, para identificar qué mecanismos, órganos y procesos se han puesto en marcha. De este modo se busca demostrar si constituyen instrumentos aislados resultantes de fugaces propulsiones administrativas o políticas o si, por el contrario, obedecen a la cumplimentación de un sistema de integridad institucional con una perspectiva holística, tal y como se ha señalado para el modelo propuesto por Jiménez (2020).

*La hipótesis de la que se parte para responder a la pregunta de esta investigación es que:* en Castilla y León, en el periodo 2007-2021, se han implementado numerosas medidas de regeneración democrática que pueden conformar un sistema de integridad institucional, pero se encuentran aún en proceso de formación y desarrollo, y falta la implantación de un sistema continuo de evaluación que le proporcione la consideración de «integral».

### 2.2. Unidad de análisis y referente temporal

La unidad de análisis es la Administración de Castilla y León, que desarrolla las funciones ejecutivas de carácter administrativo, y realiza los cometidos en los que se concreta el ejercicio de la acción de gobierno. En ella se incluyen la Administración General y la Administración Institucional y empresas públicas (organismos autónomos y entes públicos de derecho privado).

El referente temporal considerado va de 2007 a 2021 porque este período permite analizar las actuaciones llevadas a cabo antes y después de la irrupción de las nuevas fuerzas políticas para las que el tema de la lucha contra la corrupción representaba su principal bandera electoral, y porque abarca cuatro legislaturas, dos con un gobierno de mayoría absoluta del Partido Popular, otra en la que el mismo partido gobernó con apoyos puntuales, y la legislatura que finalizó anticipadamente el pasado 20 de diciembre de 2021, en la que existía un gobierno de colación formado por Partido Popular y Ciudadanos.

### 3. LA IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS DE INTEGRIDAD PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN DE CASTILLA Y LEÓN

A continuación corresponde analizar las medidas de integridad o de regeneración democrática llevadas a cabo por la Junta de Castilla y León, a la luz de las dimensiones, subdimensiones e indicadores que han sido identificadas dentro del «sistema de integridad institucional», para verificar su existencia o, en su caso, su ausencia o sus carencias.

#### 3.1. Primera dimensión: reforzamiento institucional

##### 3.1.1. Subdimensión Gobernanza

###### – Portales de transparencia.

La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de 2013 concedió dos años a las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma.

En cumplimiento de ese mandato, en el año 2015 se aprobó la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León. Con ella, el gobierno de la Comunidad se obliga a informar sobre el gasto público de las campañas de publicidad institucional, el volumen de endeudamiento de la Comunidad, la estructura de la cartera de la deuda y calendario de vencimiento, la finalidad a la que están destinados los bienes inmuebles propiedad de la Comunidad, o el número de vehículos oficiales de la Comunidad y su uso<sup>4</sup>.

El 21 de octubre de 2021 el Consejo de Gobierno de la Junta de Castilla y León aprobó el Proyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y su reutilización de la Comunidad de Castilla y León. Con él se pretende fortalecer el derecho de todos a conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, e incorporar un régimen sancionador propio.

El catálogo que especifica las obligaciones de publicidad activa de la Junta de Castilla y León fue aprobado en mayo de 2021<sup>5</sup>. Y todo ello se concreta en la creación de accesos en el portal de transparencia de la web de la Junta de Castilla y León que conducen a información relevante a los efectos de la configuración del sistema de integridad institucional, que además se ofrece en formatos reutilizables.

Por lo que se refiere a la evaluación de los resultados, los estudios de Transparencia Internacional ofrecen puntuación (sobre 100) de la Administración de Castilla y León que se ofrece en la tabla 2.

**TABLA 2. EVOLUCIÓN DE LA PUNTUACIÓN CONCEDIDA POR TRANSPARENCIA INTERNACIONAL A LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN**

Año	2010	2012	2014	2016
Puntuación CyL	90,0	90,0	100	94,4
Media global	79,9	79,9	88,6	94,0

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de Transparencia Internacional.

En abril de 2021, DYNTRA ha concedido a la Administración de Castilla y León una puntuación de 79,4, que la sitúa en la posición décima, bajando 1,53 puntos desde 2018. El aspecto en el que su modelo es más fuerte es en el bloque de participación y colaboración ciudadana (92,3), y el aspecto más débil es el de información institucional (66,7).

Dado la presencia tan extensa e intensa en la vida de las personas y el ingente volumen de información y su contenido técnico, el reto actual lo constituye su accesibilidad, es decir, que cualquier buscador localice la información requerida.

<sup>4</sup> De manera paralela y complementaria a todo este sistema que se ha descrito, el 3 de octubre de 2016 se puso en funcionamiento el Portal de Transparencia de la Sanidad de Castilla y León.

<sup>5</sup> ORDEN TRA/599/2021, de 12 de mayo, por la que se aprueba el Catálogo de Información Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (BOCyL 20 de mayo de 2021).

La transparencia lleva al acceso a la información, y es esencial para promover y facilitar la participación. Todo ello facilita, a su vez, la exigencia de responsabilidades a los gestores públicos (Moreno, 2015, p. 42). Por lo tanto, estamos ante otro de los elementos esenciales para la prevención de la corrupción.

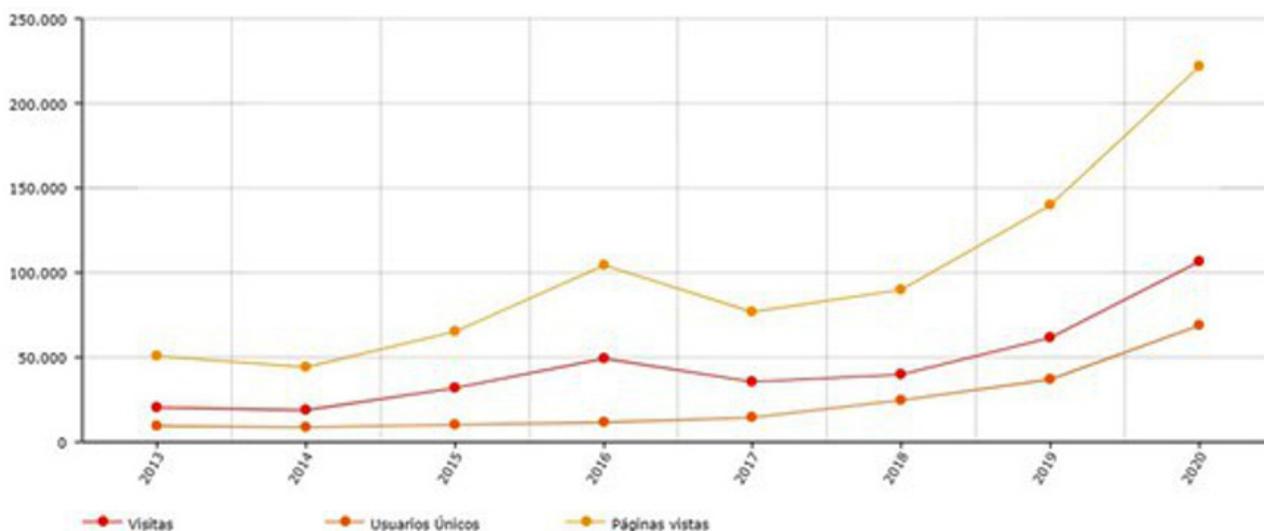
La Junta de Castilla y León, obligada por la Ley de Derechos de los Ciudadanos en sus relaciones con la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de Gestión Pública (2010) ha llevado a cabo durante los últimos años la apertura de canales de participación que se analizan a continuación, y que supone el cumplimiento de la subdimensión que hemos identificado como «gobernanza»:

– *Gobierno Abierto.*

Se trata de un indicador relevante en el ámbito de la participación y que la Junta de Castilla y León puso en marcha en el año 2012. En 2015 esta práctica política y administrativa se incorporó a la Ley de Transparencia y Participación Ciudadana. Se trata de que la Administración someta a la participación ciudadana los anteproyectos de ley, los proyectos de decreto, las estrategias, los planes y los programas, y otros procesos de toma de decisiones que afecten al interés general de la Comunidad, mediante su inserción en el Portal de Gobierno Abierto durante diez días naturales.

En el gráfico 1 se aprecia la evolución de los últimos años en esta materia:

**GRÁFICO 1. ESTADÍSTICAS ANUALES DEL PORTAL DE GOBIERNO ABIERTO DESDE 2013**



Fuente: [www.jcyl.es](http://www.jcyl.es).

Sin embargo, no se ofrecen datos en relación con el tipo de participación que se produce en el proceso de la elaboración de las normas. Solo acudiendo uno a uno a los foros de participación creados se aprecia una intensa producción normativa y una baja participación de los ciudadanos. Así, durante el año 2020 se abrieron 143 foros. En el 61,5% de ellos no se produjo ni una sola alegación ciudadana, en el 13,2% hubo una, en el 30% se hicieron entre 1 y 10 alegaciones, y solo en 5 proyectos hubo más de 30 alegaciones.

– *Sistemas de participación ciudadana.*

Diálogo social.

Es una práctica política que nació en el año 2001, que se contempló en el Estatuto de Autonomía en 2007, y que cristalizó en institución en el 2008 mediante la creación del Consejo del Diálogo Social. En él participan la Administración autonómica y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad. Desde que se pusiera en marcha, se han suscrito más de cien acuerdos en diversas materias: empleo, protección a las familias y a las personas vulnerables, violencia de género, dependencia, educación, vivienda, infraestructuras, sector forestal, cambio climático.

### Diálogo político.

Respecto a este indicador que hemos incorporado a la idea de «gobernanza», a pesar de que es más difícil de medir, puede admitirse su presencia en la actividad política y administrativa de Castilla y León. Una tercera parte de las leyes de la octava legislatura (2011-2015) se aprobaron con el voto favorable de todos los grupos políticos. Y en la novena legislatura (2015-2019), en la que el PP, además del Acuerdo de investidura y gobernabilidad con Ciudadanos, logró pactos sobre la futura reforma del Estatuto de Autonomía, ordenación del territorio y financiación autonómica (2015), financiación autonómica (2016), y reindustrialización de Castilla y León (2019).

Posteriormente, y tras la derrota electoral del Partido Popular en las elecciones de 2019, fue necesario el acuerdo de gobernabilidad firmado con Ciudadanos para la legislatura 2019-2023. Este acuerdo presenta como novedad algunas cuestiones de gran interés: la creación de una Oficina de Lucha contra el Fraude (cuyo proyecto de ley ha sido aprobado el 15 de julio de 2021), la creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, el refuerzo a la protección de los informantes por delitos de corrupción, la supresión de los aforamientos, la reducción de los puestos de libre designación, o la simplificación burocracia administrativa.

### Diálogo civil.

Existen distintas iniciativas en la Administración analizada que hacen pensar que también se cumple con este parámetro.

#### a) Consejos de dirección abiertos.

La Ley del Gobierno y de la Administración (2001) regula la existencia de un consejo de dirección en cada consejería, y desde la modificación operada por la Ley del Estatuto del Alto Cargo de 2016, que todas las Consejerías celebren reuniones de ese órgano fuera de su sede ordinaria, reservando un tiempo para recoger sugerencias y propuestas de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, que deberá desarrollarse de manera abierta a los medios de comunicación social. Se trata de un canal utilizado durante la legislatura de su creación, pero que en la actualidad ha caído en desuso, estando por determinar si esta circunstancia se ha producido debido a las restricciones derivadas de la pandemia, si bien se podrían haber llevado a cabo de modo telemático.

#### b) Órganos colegiados de asesoramiento y participación de entidades representativas de sus intereses.

En el seno de estos órganos que posibilitan la participación directa de las organizaciones representativas de intereses sociales, se diseñan las políticas y estrategias, se evalúan informes y propuestas, se aporta e intercambia información, se evalúan resultados y los diferentes agentes implicados. El cómputo total de órganos de estas características de carácter regional y provincial suma 112, entre los que se pueden citar, a modo de ejemplo, el Consejo del Deporte de Castilla y León, el Consejo de Transportes de Castilla y León, o el Consejo Regional del Medio Ambiente.

#### c) Borrador del anteproyecto de Ley de participación ciudadana de Castilla y León (Iniciado el 15 de marzo de 2021).

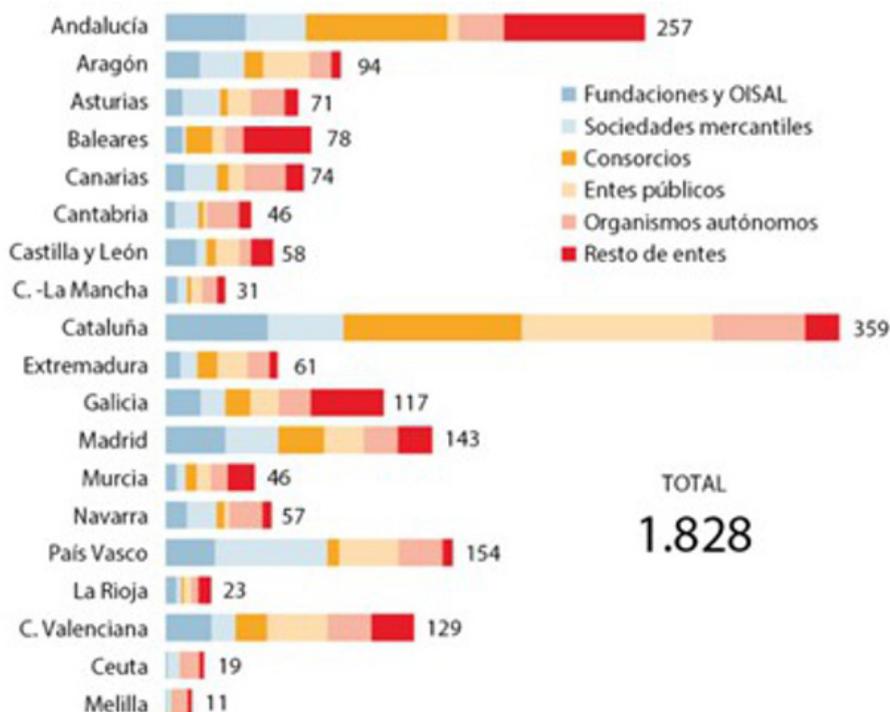
Con este Anteproyecto se pretende impulsar la participación de los ciudadanos y de los grupos en que se organizan mediante la incorporación de procesos de participación directa en el seguimiento y evaluación de políticas públicas o en la elaboración de normas, y mediante instrumentos como las consultas populares no referendarias, o los presupuestos participativos. Es importante destacar que en este proyecto normativo se ha incorporado la regulación de los lobbies o grupos de interés.

### 3.1.2. *Subdimensión prevención*

#### – *Simplificación organizativa.*

Otro pilar sobre el que se asienta el marco de prevención de la corrupción y fomento de la regeneración democrática en Castilla y León es el de mantener una Administración acorde a los tiempos que se han vivido durante los años más duros de la crisis. Como se puede apreciar en el gráfico 2, atendiendo a un criterio comparativo Castilla y León no tiene un sector público sobredimensionado.

**GRÁFICO 2. NÚMERO DE ENTES PÚBLICOS POR COMUNIDAD AUTÓNOMA. ENERO 2020**



Fuente: ABC.

Conviene recordar que en 2011 se redujo el número de altos cargos, y el número máximo de Consejerías a diez. Respecto de las instituciones propias de la Comunidad se redujo su tamaño con dos medidas: supresión de consejeros en un 40 %, y creación de una Secretaría General única. A estas instituciones se les encomendaron nuevas tareas, por ejemplo, las del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCYL), fueron adjudicadas al Consejo Consultivo, y las funciones del Comisionado de Transparencia, al Procurador del Común.

El Plan de Ajuste de la Junta de 2012 fue la respuesta a la obligación impuesta por el Estado para que las Comunidades cumplieran el objetivo de estabilidad fijado para el año 2012 (-1,5 % del PIB) y siguientes, implicó la reducción del 29 % (11) de las empresas y fundaciones públicas, partiendo de las 38 sobre las que tiene capacidad de decisión.

En 2014 se redujeron a la mitad de los 110 órganos administrativos inicialmente considerados, a través de la modificación de más de 44 leyes de la Comunidad.

Sin embargo, en la legislatura actual el número de altos cargos se ha incrementado de 69 a 85 altos cargos<sup>6</sup>. También ha sido polémico en sede parlamentaria el aumento de 31 a 44 plazas las plazas de personal eventual o de «asesores» (comparecencia del consejero de la Presidencia el 27 de noviembre de 2019). Se pasa de destinar para este concepto 746.456 euros del presupuesto de 2018, a 1.596.965 en el presupuesto de 2021.

– *Simplificación normativa.*

En 2019 se aprobó un plan de medidas de mejora de la regulación para el período 2019 a 2023 que ha logrado, por el momento, poner en marcha la «huella normativa» en el Portal de Transparencia. Se ha abordado la simplificación y mejora de la regulación con medidas de limitado alcance práctico inmediato, como la creación una red interna encaminada a compartir información y buenas prácticas, así como un espacio compartido electrónico entre los servicios encargados de tramitar las futuras normas de cada una de las Consejerías.

<sup>6</sup> Diario de Sesiones Cortes de Castilla y León, Comisión de la Presidencia, 2 de septiembre de 2019, pág. 90.

El plan 2019-2023 incluye el compromiso de la refundición de normas cuando las modificaciones afecten conjunta o separadamente a un tercio de la norma de origen, en que detrás de cada Ley exista tan solo un Reglamento que la desarrolle, en la derogación expresa de todas aquellas disposiciones que lo hayan sido tácitamente en el pasado, y en la aprobación anual de un Calendario Normativo público y transparente, que está ya en marcha.

Se aprecia margen para avanzar en el diseño e implementación de la política pública de mejora de la regulación. Es necesario mantener el compromiso político a lo largo del tiempo, la identificación de los responsables de estas políticas (en la Comisión de la UE el vicepresidente primero es el Comisario de Better Regulation), y la publicación de un informe anual en el Portal de Gobierno Abierto. Del mismo modo, pudiera ser oportuno que en el seguimiento de la implantación de estas medidas tuviera participación alguna entidad independiente.

Existen dos tareas pendientes en esta materia: a) abordar la mejora de la calidad y la disminución de la burocratización, y b) acometer de manera efectiva una reducción y simplificación normativa.

Respecto a la primera, la herramienta fundamental que Castilla y León utiliza es, junto a la tecnología, la producción normativa. Las medidas están siendo implementadas mediante una ingente reglamentación, circunstancia que se comprueba al computar la tramitación simultánea de hasta seis anteproyectos o proyectos de ley con contenidos referidos a esta materia al momento de redactar estas líneas: sobre Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, sobre función pública, sobre régimen jurídico de los altos cargos de la Administración, sobre transparencia, acceso a la información pública y su reutilización, sobre participación ciudadana, y sobre Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios de Castilla y León. Estas leyes se sumarán a las ya existentes sobre garantías de los informantes, derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, gobierno y administración, y a normas estatales que también se ocupan de esta materia.

Para que esas normas vean la luz la Administración cumple un proceso cada vez más exigente. Un anteproyecto de ley pasa por un trámite de consulta pública, por la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo, por un trámite de participación ciudadana, por un trámite de audiencia a Diputaciones, Ayuntamientos, a las secretarías generales de las consejerías y a otras instituciones. Además, existe un trámite de información pública, un informe presupuestario, un informe de los servicios jurídicos, y los correspondientes dictámenes del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo. A mayores, debe cumplirse la obligación de emitir un informe sobre la evaluación del impacto de género. Y se debe incorporar en la memoria del proyecto normativo un análisis de la contribución de la norma a la sostenibilidad y a la lucha/adaptación contra el cambio climático.

Posteriormente, con el texto ya en sede parlamentaria, se le somete de nuevo al trámite de participación ciudadana.

Respecto a la tarea de reducción normativa, la Junta de Castilla y León relaciona hasta 155 proyectos normativos en el calendario normativo de la Junta para el año 2021, lo cual supone una media de un proyecto cada 2,3 días. Y, aunque una parte de la producción normativa proceda del cumplimiento de obligaciones impuestas por el derecho nacional o el comunitario, existe el riesgo de que su profusión choque frontalmente con la recomendable simplicidad, nitidez, y seguridad que para los ciudadanos tiene que ofrecer las normas que regulan sus relaciones con la Administración.

– *Código de buenas prácticas en contratación pública.*

Si bien la Federación Española de Municipios y Provincias y alguna Comunidad Autónoma (Cataluña) han aprobado un código de buenas prácticas, y que otras Administraciones cuentan con un plan sobre esta misma materia (Ayuntamiento de Vigo) no se constata en la Administración de Castilla y León la existencia de parámetros de actuación que puedan servir de guía a los intervinientes en los procesos de contratación pública.

– *Técnicas de compliance.*

El *compliance* en la Administración es un sistema admitido por la OCDE, en su Recomendación sobre Integridad Pública de 2017, procede de las reformas del Código Penal de 2010 y de 2015, e implica «adoptar medidas efectivas para prevenir, detectar y responder adecuadamente, con objetividad e imparcialidad, ante conductas inadecuadas de cualquiera de los individuos que integran una organización» (Pellicer, 2017, p. 4).

Resulta interesante el acercamiento a esta tendencia y a sus posibilidades de aplicación en la Administración de Castilla y León, que el 15 de abril de 2021 definió las funciones de asesoramiento jurídico pre-

ventivo que se atribuyen a sus Servicios Jurídicos. Se distinguen cuatro tipos de *compliance*: administrativo, penal, de mediación intrajudicial, y de gestión del conocimiento. Hasta el momento se observa la actividad de este instrumento de integridad institucional de reciente creación en dos informes emitidos en el ámbito del *compliance* administrativo.

### 3.2. Segunda dimensión: cultura de la integridad

#### 3.2.1. Subdimensión códigos de conducta

##### – Códigos de conducta empleados públicos.

Puede darse por cumplido este parámetro en la medición que se está efectuando. El origen de los códigos de conducta en Castilla y León lo encontramos en los valores de la Ley de Función Pública (2005), aunque habrá que esperar a 2010 para contar con un Código Ético de sus empleados públicos, que en realidad «no contiene normas jurídicas de obligado cumplimiento... El espacio del Código Ético no puede ser otro que hacer de puente entre los comportamientos legales, que constituyen el actuar ordinario de los empleados públicos, y la consecución de la excelencia en el servicio público, objetivo principal al que responde, en definitiva, la publicación de este Código» (preámbulo).

##### – Códigos de conducta Altos Cargos.

Se trata de un instrumento presente en el modelo analizado y en continua revisión.

En 2011 se aprobó en Castilla y León un «Código de Austeridad» para los Altos Cargos, que se amplió en octubre de 2015, y por fin se actualizó en mayo de 2020, y es el vigente «Código ético y de austeridad». Mientras tanto, en 2016 se aprobaba el «Estatuto de los Altos Cargos».

La Tabla 3 muestra ejemplos de medidas previstas para cada uno de los valores propuestos:

**TABLA 3. EJEMPLOS DE MEDIDA PARA CADA VALOR DEL CÓDIGO ÉTICO**

Código ético y de austeridad de los Altos Cargos (2020)	Medidas previstas para cada valor
Imparcialidad	No formarán parte de las mesas de contratación, de órganos de selección de personal, ni de comisiones de valoración de subvenciones.
Transparencia	Publicarán los actos y reuniones públicas previstas para el desarrollo de sus funciones.
Ejemplaridad	No apoyarán peticiones de indulto.
Austeridad	Regulación uso del coche oficial.
Eficiencia y eficacia	Colaborarán activamente en la evaluación de las políticas públicas.

*Fuente:* Elaboración propia a partir de su publicación en el BOCyL.

El 3 de junio de 2021 se publicó en el Portal de Gobierno Abierto el Anteproyecto de Ley por la que se regula el régimen jurídico de los altos cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de sus entidades adscritas. Se trata dar una vuelta de tuerca al Código del Alto Cargo de 2020, e implica mayores exigencias y garantías para el nombramiento y desempeño de la función del alto cargo. El texto propuesto prevé que los miembros del gobierno puedan elegir a los colaboradores entre aquellos empleados públicos que se hayan postulado para ejercer tales responsabilidades, previa acreditación de su especial cualificación y méritos.

En la búsqueda de la profesionalización del alto cargo, se aprecia una cierta imposición de la condición de funcionario para el acceso a los puestos políticos, excluyendo o dificultando a otros profesionales el acceso a los mismos. Luchar contra la corrupción o contra el modelo clientelar no debería significar la despolitización absoluta de los organismos públicos, porque la legitimidad, la energía y la renovación de los servicios y políticas públicas dependen en esencia del ingrediente político. Incluso en los organismos públicos muy técnicos y especializados las decisiones estratégicas deben tener una naturaleza política (Ramió, 2021). Entre

la colonización política de la Administración, y la funcionarización de todos los espacios de la acción administrativa, existe un lugar intermedio donde el político sea compatible con una dirección pública profesional.

### **3.2.2. Subdimensión difusión**

#### *– Formación.*

La Escuela de Función Pública de Castilla y León realiza su aportación al fomento de la integridad pública en el seno de la organización mediante la realización de cursos para los empleados públicos como: «Principios y conductas éticas en la Función Pública», «La integridad como competencia profesional», «Gobierno Abierto», «Transparencia: publicidad activa y acceso a la información», «Reutilización de la información del sector público. Open Data», «Utilización eficiente de recursos públicos», y «Evaluación de políticas públicas», o «Transparencia y rendición de cuentas efectivas como instrumento estratégico».

#### *– Política de personal.*

Se trata de un indicador de medición compleja, porque los ámbitos que abarca son muy numerosos y de desigual trascendencia. Sin embargo, puede identificarse que aunque se ha iniciado el proceso hacia el reconocimiento de la carrera profesional horizontal, debe abordarse la configuración de una función pública directiva, la necesidad de implantar la evaluación del desempeño y sistemas de promoción horizontal, la captación de talento, y la preparación para la renovación generacional y la revolución tecnológica. Pero, sobre todo, la Administración debe hacer un esfuerzo por mejorar la percepción exterior y, por consiguiente, incrementar la confianza en un colectivo del que depende la implementación de los servicios públicos, y cuya inamovilidad en el puesto de trabajo es un ingrediente fundamental para la consecución de la objetividad en la toma de decisiones, y esta, a su vez, de la integridad institucional.

El 14 de junio de 2021 se publicó en el Portal de Gobierno Abierto un nuevo Anteproyecto de Ley de Función Pública de Castilla y León. Este texto aborda la regulación de la carrera profesional, y delimita de nuevo el ámbito de la provisión de puestos por el sistema de libre designación. Sin embargo, se pierde la oportunidad de establecer la obligatoriedad de la existencia del concurso general, abierto y permanente de funcionarios, requisito importante para el mantenimiento de una organización íntegra.

### **3.3. Tercera dimensión: rendición de cuentas**

#### **3.3.1. Subdimensión Canales de quejas y denuncias**

#### *– Canales y buzones telemáticos de quejas.*

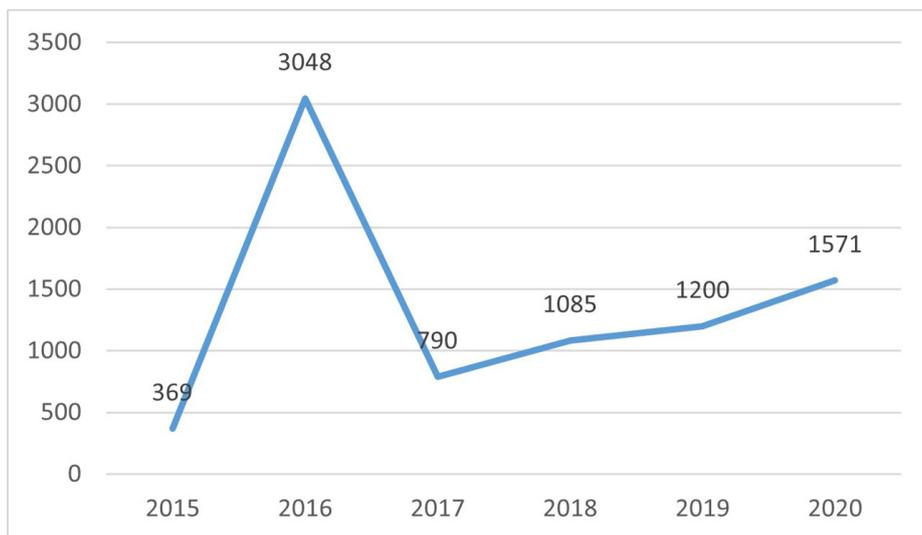
En la Administración de Castilla y León existen diferentes vías de contacto entre los ciudadanos y las unidades administrativas y sus responsables. En su mayoría son canales genéricos de interlocución, pensados para la obtención de información sobre trámites administrativos. En este sentido, funcionan el teléfono 012 y los puntos de contacto de todos los portales web. Existe además un canal denominado «el presidente responde» (gráfico 3) que permite enviar un *e-mail* al presidente de la Junta con iniciativas o propuestas; y existe el buzón de sugerencias y quejas (gráfico 4), pensado para la presentación de reclamaciones relacionadas con el funcionamiento de la Administración.

#### *– Estatuto del denunciante.*

Al constatarse que los canales existentes no constituían un acceso adecuado para denunciar casos de corrupción o malas prácticas administrativas, en 2016 se dictó una ley que regula las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración y se establecen las garantías de los informantes. Sin embargo, esta Ley no preveía el acceso confidencial al procedimiento, el cual se sustancia en la Inspección General de Servicios, que es un órgano de la propia Administración.

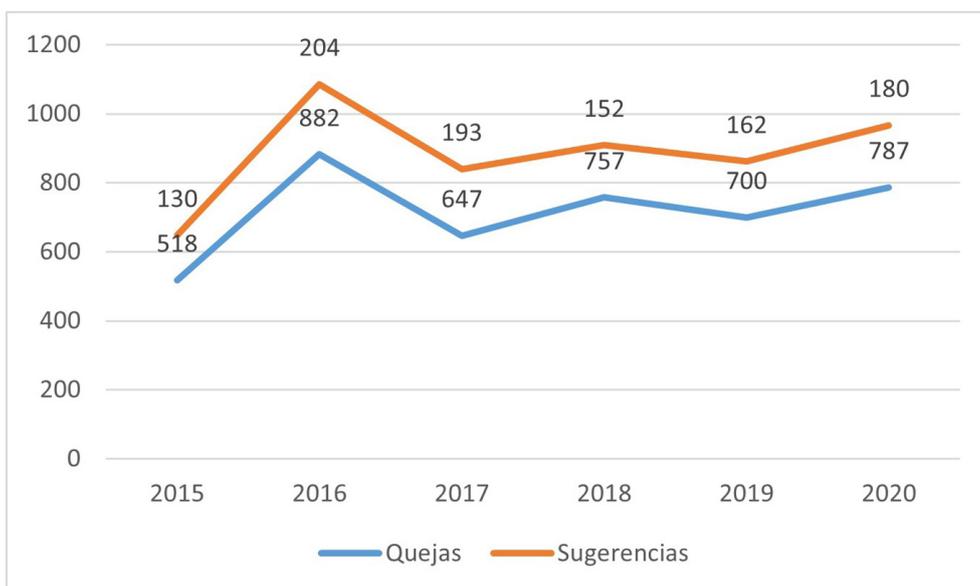
Para solventar esta cuestión se ha aprobado el 15 de julio de 2021 el proyecto de ley por el que se regula la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, y se establece el estatuto de las personas denunciadoras. Del contenido del proyecto se deduce que la nueva Agencia asumirá la responsabilidad en esta materia estará adscrita a las Cortes, y que «actuará con plena independencia y autonomía en el ejercicio de sus funciones».

**GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA FRECUENCIA DE USO DEL CANAL «EL PRESIDENTE RESPONDE» (2015-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Gobierno Abierto.

**GRÁFICO 4. FRECUENCIA DE USO DEL CANAL DE «QUEJAS Y SUGERENCIAS» (2015-2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Gobierno Abierto.

– *Canales y buzones telemáticos de ética y buen gobierno.*

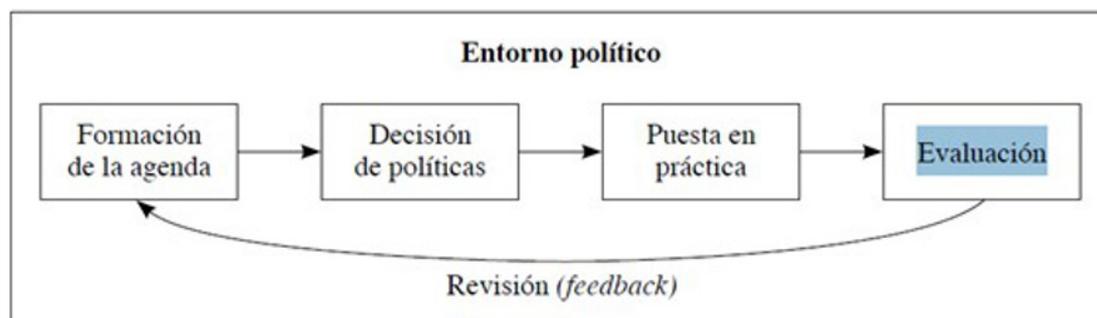
El mismo proyecto de Ley que se acaba de citar se crean los «canales de denuncia», inexistentes por el momento. En la regulación propuesta se detalla que deberán permitir la presentación de las denuncias por escrito, por correo, a través de un buzón físico, a través de una plataforma en línea, ya sea en la intranet o en internet, y verbalmente, por línea de atención telefónica, a través de otro sistema de mensajería vocal y, previa solicitud del denunciante, por medio de una reunión presencial o mediante procedimientos telemáticos.

### 3.3.2. Subdimensión Sistemas de Evaluación

– *Entidad independiente de evaluación.*

Ferraro (2009, p. 105) considera que las políticas públicas constituyen un proceso continuo e incesante, con diferentes etapas que deben ser consideradas al modo de un ciclo, en permanente movimiento, y que podemos representar de manera circular (gráfico 5).

**GRÁFICO 5. CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



Fuente: Ferraro (2009, p. 107).

Aplicando este proceso, la existencia de un modelo exhaustivo de evaluación o rendición de cuentas públicas aparece como un indicador esencial de la política pública de integridad institucional que contribuye decisivamente a infundir confianza en la Administración.

En Castilla y León, en el año 2010 se le dio rango de ley a la evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración. Se estableció la necesidad de analizar integral y objetivamente la calidad, eficacia y eficiencia de las políticas públicas, de los planes y programas que se ejecutan para la consecución de los objetivos de esas políticas y de los servicios públicos, y se marcaron parámetros para hacerlo. Sin embargo, esa previsión legal no ha tenido efectos prácticos. En la actualidad es uno de los compromisos pendientes para la presente legislatura, al que se van a dedicar 481.599 euros en el ejercicio 2021, fundamentalmente para que Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) efectúe un estudio sobre las necesidades de Castilla y León para la implantación de dicho sistema y la creación de la Agencia Autónoma de Evaluación.

Por lo tanto, queda pendiente la creación de esta Agencia como administración independiente, dedicada a la promoción y realización de evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos, así como el impulso de la gestión de la calidad de los servicios.

### 3.3.3. Subdimensión órganos de garantía

– *Órganos externos.*

La Administración de Justicia y la Fiscalía. Se trata de mecanismos cuyo ámbito de actuación está referido, en el terreno de la corrupción, a todas las administraciones, y no solo a la autonómica. El Consejo General del Poder Judicial cuenta, desde 2017, con el repositorio de procedimientos por corrupción.

Consejo de Cuentas (2002) es la institución autonómica, dependiente de las Cortes de Castilla y León, encargada de fiscalizar la gestión económica y financiera del sector público de la Comunidad y demás entes públicos de Castilla y León.

Comisionado de Transparencia (2015), cuyas funciones se le atribuyen al Procurador del Común. Su misión es velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa y salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Comisión de Transparencia (2015), órgano con tres miembros del equipo del Procurador del Común, con funciones de evaluación, consulta y colaboración. Desde su creación y hasta el 15 de junio de 2021 se ha pronunciado 976 veces. Este órgano ha resuelto las reclamaciones en relación con la actividad de la Junta de Castilla y León en ese mismo período tal y como se muestra en la tabla 4:

**TABLA 4. RECLAMACIONES RESUELTAS POR LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA DE CASTILLA Y LEÓN CONTRA LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN (2015-2021)**

Total	Estimadas	Desestimadas	Inadmitidas	Desaparición del objeto/ Concesión de la información	Otras
273	125	18	22	83	25

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos de [ctcyl.es](http://ctcyl.es).

Está prevista la creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción. Con este órgano, adscrito a las Cortes, se pretende reforzar la lucha contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal que tenga relación con la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

Asimismo, está pendiente la creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los servicios de Castilla y León.

Según las últimas previsiones, expresadas en sede parlamentaria en abril de 2021, la Junta pretende que, a pesar de lo manifestado en el pacto de gobierno, la creación de esta Agencia no conlleve la creación de una entidad nueva, sino que se adscriba al Consejo de Cuentas. Esta es una de las propuestas que la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AireF) ha realizado en el avance preliminar del informe encargado por la Junta para institucionalizar la evaluación de las políticas públicas en Castilla y León.

#### – Órganos internos.

La Consejería de Transparencia, Ordenación del Territorio y Acción Exterior (2019). Le corresponde, entre otras competencias, la coordinación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, la dirección, definición e impulso de los planes, proyectos e iniciativas de transformación de la Administración Pública, el establecimiento de criterios de racionalización organizativa, o el impulso y puesta en marcha de medidas dirigidas a la mejora de la calidad de la política.

La Inspección General de Servicios (1985), encuadrada en el *órgano* anterior, es el clásico instrumento administrativo de comprobación del correcto funcionamiento de los órganos y unidades que conforman la Administración. A través de su trabajo se busca fortalecer la ética y la integridad en la actuación pública, y tiene encomendada la evaluación de los programas, estructuras, procesos, procedimientos, actividades y recursos humanos y materiales.

Desde 2016 existe la Comisión de Ética Pública en Castilla y León, compuesta por tres altos cargos y tres profesores universitarios, con funciones consultivas, de seguimiento del cumplimiento del código ético, sancionadoras en el ámbito del alto cargo, las relacionadas con la elaboración y actualización del Código Ético y de Austeridad de los Altos Cargos.

## CONCLUSIONES

La primera particularidad que encontramos respecto a la política de integridad pública en Castilla y León es que se trata de una política de carácter transversal y que sirve de soporte de todas las demás políticas, de tal modo que ninguna iniciativa, estrategia, plan, o proyecto pueden tener éxito sobre la base de la quiebra de la confianza entre los ciudadanos y los responsables de esos proyectos.

En segundo lugar, esta política de integridad pública es reactiva, porque se pone en marcha cuando ya ha se ha abierto la brecha entre los ciudadanos y las instituciones. El impulso regenerador se inició en la octava legislatura autonómica (2011-2015), y el momento álgido llegó en 2015 y en 2019 como consecuencia de los acuerdos de gobernabilidad entre Partido Popular y Ciudadanos.

En tercer lugar, el impacto positivo de las medidas implementadas en la percepción ciudadana, de llegar a producirse, no lo hace sino a largo plazo. Lo primero que se percibe cuando se instaura un nuevo mecanismo de control son los efectos de su ausencia hasta ese momento. A pesar del esfuerzo realizado por la Junta de Castilla y León en la última década mediante la puesta en marcha de numerosos mecanismos de

integridad pública, y de los datos positivos que arroja el repositorio de corrupción del Consejo General del Poder Judicial para la Comunidad, no se produce la correlativa percepción ciudadana, reflejada en el Índice sobre Calidad de los Gobiernos subnacionales en los países de la Unión Europea del Instituto de Calidad del Gobierno de la Universidad de Gotemburgo publicado en mayo de 2021 (Charron et al., 2021, p. 35).

En cuarto lugar, la política de integridad pública se implementa para atajar la corrupción, que es una realidad poliédrica que presenta múltiples manifestaciones o vertientes, y contra todas ellas tiene que mostrar eficacia. De este modo, esta política ha de ser diseñada para prevenir y castigar los comportamientos ilegales, pero también para hacer lo propio con actitudes totalmente legales pero reprobables moralmente, y por último, para eliminar toda sombra de sospecha en los supuestos en los que, lejos de producirse un comportamiento corrupto, simplemente se está sembrando un recelo infundado acerca de la existencia del mismo, mediante un ejercicio irresponsable de oposición política o de manipulación mediática.

En quinto lugar, la actividad de las administraciones, incluida la de Castilla y León, abarca cada vez con más intensidad a un mayor número de ámbitos de la vida de los ciudadanos y de su actividad económica. Esta circunstancia conlleva una sobrecarga de normas, requisitos y procedimientos, muchos de ellos de difícil comprensión, que intensifican y a la vez dificultan la relación de los ciudadanos con la Administración. Este es un terreno abonado para la búsqueda de atajos que desenreden esa relación, y para el nacimiento de prácticas deshonestas.

En sexto lugar, la necesidad de acuerdos de legislatura o de coaliciones de gobierno del partido gobernante en Castilla y León ha hecho más visible la política de integridad pública. Como se ha podido comprobar, durante legislaturas anteriores se habían iniciado importantes medidas en materia de transparencia, gobierno abierto y reducción del sector público. Sin embargo, cuando comienzan a tomar fuerza la política de integridad pública como una política con entidad propia es en las dos últimas legislaturas. En primer lugar por la percepción de los votantes, que manifiesta una preocupación creciente por la corrupción. Pero también porque Ciudadanos, partido que nació con la bandera de la regeneración democrática, adquiere influencia primero, y después responsabilidades de gobierno, y como se ha podido comprobar, incorpora a los acuerdos con el Partido Popular importantes medidas regeneradoras, de las cuales se puede visibilizar fácilmente la creación de una Consejería de Transparencia.

Verificación de la hipótesis planteada.

De acuerdo con la hipótesis de este trabajo, puede concluirse que en Castilla y León, en el periodo 2007-2021, se han implementado numerosas medidas de regeneración democrática que pueden conformar un sistema de integridad institucional, pero se encuentran aún en proceso de formación y desarrollo, y falta un sistema continuo de evaluación que le proporcione la calificación de «integral».

En este momento, la implantación del sistema de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios de la Administración está en fase embrionaria. Si bien es una materia que desde el año 2010 está contenida en una ley, en la actualidad no existe un diseño de los mecanismos y procesos para hacerla efectiva. No obstante, se está trabajando con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) en esta dirección, y queda pendiente la creación y puesta en marcha de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de Castilla y León.

Además de lo anterior, puede afirmarse que el «sistema de integridad institucional» de Castilla y León se encuentra en fase de formación y desarrollo en la medida en la que deben intensificarse los programas puestos ya en marcha de simplificación y calidad de los procedimientos, de la normativa de la Administración autonómica, y de la existencia de un sistema de protección del denunciante.

En este sentido, uno de los mecanismos que se ha puesto en marcha más importante en términos de integridad pública ha sido el plan de medidas de mejora de la regulación en el ordenamiento jurídico para el período 2019 a 2023. En la ejecución de éste se ha creado «la huella normativa» y la aprobación anual de un Calendario Normativo público y transparente. Pero la parte más relevante de este plan, pendiente de cumplir, es el compromiso de la refundición de normas cuando las modificaciones afecten conjunta o separadamente a un tercio de la norma de origen, así como que detrás de cada Ley exista tan solo un Reglamento que la desarrolle, y en la derogación expresa de todas aquellas disposiciones que lo hayan sido tácitamente en el pasado.

Por lo que se refiere a la protección del denunciante, Castilla y León cuenta desde 2016 con una ley que regula las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. Como consecuencia de la disolución anticipada de las Cortes ha decaído el proyecto de ley en el que,

además de crear la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunidad de Castilla y León, se establecía el estatuto de las personas denunciantes y se creaban nuevos cauces de denuncias.

Por último, también queda pendiente por confeccionar un plan o un código de buenas prácticas en materia de contratación pública, que garantice la integridad, la racionalización de recursos y el aprovechamiento de las más novedosas tecnologías.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aulich, C., Wettenhall, R. y Evans, M. (2012). Understanding integrity in public administration: Guest Editors Introduction. *Policy Studies*, 33(1), 1-5. <https://doi.org/10.1080/01442872.2011.635884>
- Castel Gayán, S. (2010). El estado autonómico y el gobierno multinivel. En *Jornada sobre El estado autonómico visto por la primera generación de la democracia* (pp. 1-29). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. [https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2010/20100419\\_ot\\_diaz\\_terren\\_jm\\_es\\_o\\_0.pdf](https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/documentacion/documentos/2010/20100419_ot_diaz_terren_jm_es_o_0.pdf)
- Campos, C. (2019, 27 de julio). *10 entradas muy consultadas sobre public compliance*. <http://concepcioncampos.org/10-entradas-muy-consultadas-sobre-public-compliance-ii/>
- Campos, C. (2020a, 12 de diciembre). *Cuántas más leyes ¿más corrupción?* <https://concepcioncampos.org/cuantas-mas-leyes-mas-corrupcion/>
- Campos, C. (2020b, 18 de agosto). *¿Qué es el círculo virtuoso de la integridad pública?* <https://concepcioncampos.org/que-es-el-circulo-virtuoso-de-la-integridad-publica/>
- Charron, N., Lapuente, V. y Bauhr, M. (2021). *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators* [Working Paper Series 2021:4]. The Quality of Government Institute. Department of Political Science. University of Gothenburg. [https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021\\_4\\_%20Charron\\_Lapuente\\_Bauhr.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf)
- D'Eramo, D. E. (2017). Gobernabilidad, gobernanza... en definitiva, el estado. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, 3, 126-135. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/APyS/article/view/15314>
- Diego Bautista, O. (2005). Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas contemporáneas: valores para un buen gobierno. *Revista de las Cortes Generales*, 65, 123-154. <https://doi.org/10.33426/rcg/2005/65/464>
- Fernández Ramos, S. (2018). La transparencia pública: pasado, presente y futuro. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 51, 213-243. [https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo\\_imagenes/grupo.do?path=3717846](https://bibliotecavirtual.aragon.es/i18n/catalogo_imagenes/grupo.do?path=3717846)
- Ferraro, A. (2009). *Reinventando el Estado: por una administración pública democrática y profesional en Iberoamérica*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- González Pérez, J. (2006). *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*. Civitas.
- Hallin, D. C. y Mancini, P. (2008). *Sistemas mediáticos comparados: tres modelos de relación entre los medios de comunicación y la política*. Editorial Hacer.
- Heredero, L. (2009). *Análisis de la evolución y régimen jurídico de la administración periférica de las comunidades autónomas* [Doctoral dissertation]. Universidad de Salamanca. <https://gredos.usal.es/handle/10366/76258>
- Huberts, L. W. J. C. (2018). Integrity: What it is and Why it is Important. *Public Integrity*, 20(sup1), S18-S32. <https://doi.org/10.1080/10999922.2018.1477404>
- Ivanega, M. M. (2018). Régimen jurídico contra la corrupción. Corrupción, globalización y control. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 68(271), 577-594. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.271.65333>
- Jiménez Asensio, R. (2017, 11 de junio). *Compliance e integridad institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/06/11/compliance-e-integridad-institucional-1/>
- Jiménez Asensio, R. (2020, 27 de mayo). *Gobernanza ética e integridad institucional*. <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/27/gobernanza-etica-e-integridad-institucional/>
- Kaufmann, D. (2005). Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 42(3), 41-43. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2005/09/pdf/basics.pdf>
- Lizárraga, J. A. R. (2011). La transparencia y la participación pública en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. *Revista jurídica de Navarra*, 51, 123-154. [http://www.navarra.es/home\\_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario51.htm](http://www.navarra.es/home_es/Navarra/Derecho+navarro/Revista+Juridica+de+Navarra/Sumarios/sumario51.htm)
- Moreno, J. L. M. (2015). Ética y Derecho en el siglo XXI: Acuñación del Ethos-Areté como moneda de curso legal. *Aletheia: Cuadernos Críticos del Derecho*, 2, 11-50.
- Muñoz, J. (2013). El precio electoral de la corrupción: ¿por qué los votantes la castigan tan poco? *Pasajes: Revista de pensamiento contemporáneo*, 42, 22-31. <https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/45550/22-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2011). *La integridad en la contratación pública: Buenas prácticas de la A a la Z* (trad. de I. Sánchez Gil). INAP-OCDE. <https://doi.org/10.1787/9789264085084-es>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Recomendación de la OCDE sobre Integridad Pública*. OCDE. <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- O'Toole, L. J. (1997). The implications for democracy in a networked bureaucratic world. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(3), 443-459. <https://academic.oup.com/jpart/article/7/3/443/1027068>
- Palomar Olmeda, A. (2016). ¿Hay vida en la Administración después de la corrupción? *Revista internacional de transparencia e integridad*, 1, 1-13. <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/09/ALBERTO-PALOMAR.pdf>
- Pellicer García, J. L. (2017). Herramientas y propuestas para luchar contra la corrupción en el Sector Público: Ética, transparencia y compliance. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, 5, 1-9. [http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose\\_luis\\_pellicer.pdf](http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/12/jose_luis_pellicer.pdf)
- Pérez, A. C. (2015). La participación ciudadana y el modelo de gobernanza como «praxis» de acción de gobierno para la sostenibilidad económica y reforzamiento de la legitimidad democrática en los gobiernos locales. En J. Marco y B. Nicasio (coords.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (pp. 63-78). AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos.
- Ramió, C. (2015). Corrupción y administración pública en España. En J. Marco y B. Nicasio (coords.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (pp. 27-37). AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos.
- Ramió, C. (2021, 31 de mayo). *El nuevo modelo de organización pública es un modelo híbrido y abierto*. El blog de esPublico. <https://www.administracionpublica.com/el-nuevo-modelo-de-organizacion-publica-es-un-modelo-hibrido-y-abierto/>
- Ruíz, J. A. (2015). El carácter de servicio de la actividad política requiere la participación ciudadana. En En J. Marco y B. Nicasio (coords.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (pp. 79-92). AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos.
- Scantamburlo, M., Alonso, S. y Gómez, B. (2018). Democratic regeneration in European peripheral regions: new politics for the territory? *West European Politics*, 41(3), 615-639. <https://doi.org/10.1080/01402382.2017.1403148>
- Villoria, M. y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 138(1), 109-134. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.138.109>
- Villoria, M. (2012). Integridad. *Eunomía: Revista en Cultura de la Legalidad*, 1, 107-113. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2160>
- Villoria, M. (2015a). La regeneración democrática: Diagnóstico y propuestas. En En J. Marco y B. Nicasio (coords.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción* (pp. 9-26). AVAPOL Asociación Valenciana de Politólogos.
- Villoria, M. (2015b). La corrupción en España: rasgos y causas esenciales. *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine. De 1808 au temps présent*, 15. <https://doi.org/10.4000/ccec.5949>
- Villoria, M. (2018). Los sistemas de integridad en las organizaciones: una reflexión desde el enfoque institucionalista del buen gobierno. En J. Rodríguez Alba y G. Lariguet (comps.), *Gobierno Abierto y ética* (1.ª ed., pp. 85-120). Universidad Nacional de Córdoba. [https://www.researchgate.net/publication/337929308\\_Los\\_sistemas\\_de\\_integridad\\_en\\_las\\_organizaciones\\_una\\_reflexion\\_desde\\_el\\_enfoque\\_institucionalista\\_del\\_buen\\_gobierno](https://www.researchgate.net/publication/337929308_Los_sistemas_de_integridad_en_las_organizaciones_una_reflexion_desde_el_enfoque_institucionalista_del_buen_gobierno)



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 14-06-2021  
Aceptado: 28-12-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10955>  
Páginas: 48-70

## Políticas de investigación para las universidades: La financiación de centros de investigación en Galicia

### *Research policies for universities: The funding of research centers in Galicia*

Manuel Pereira-Puga

Instituto de Políticas y Bienes Públicos – IPP-CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1677-2318>

[manuel.pereira@csic.es](mailto:manuel.pereira@csic.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Trabaja en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC, donde investiga en el ámbito de las políticas públicas de Investigación y Desarrollo (I+D) y de educación superior universitaria, así como en el de la política social. Es Doctor en Sociología por la Universidad de A Coruña, gracias a una beca del Programa Nacional de Formación de Profesorado Universitario (FPU).

Luis Sanz-Menéndez

Instituto de Políticas y Bienes Públicos – IPP-CSIC (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6869-8105>

[luis.sanz@csic.es](mailto:luis.sanz@csic.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesor de investigación del CSIC en el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP). Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), ha publicado libros y más de un centenar de trabajos sobre los sistemas y políticas de ciencia, tecnología e innovación en revistas como: *Research Policy*, *Minerva*, *Research Evaluation*, *Science and Public Policy*, *Technological Forecasting and Social Change*, *Scientometrics*, *Regional Studies*, *Public Understanding of Science* o *PLOS One*.

---

#### RESUMEN

La financiación de la investigación es una herramienta de los gobiernos para promover cambios en las universidades. Los gobiernos han intentado guiar «a distancia» a las universidades cambiando las formas de financiación y potenciando la evaluación. El artículo analiza un instrumento de financiación de centros universitarios de I+D de la Xunta de Galicia, su fundamentación lógica y los mecanismos a través de los cuales se promueve el cambio institucional. Asimismo, analiza también cómo los resultados perseguidos se ven condicionados por los instrumentos existentes y por las restricciones institucionales. El estudio confirma que el avance en los objetivos de un instrumento puede verse limitado por otros, en ausencia de coherencia de la cartera de instrumentos; y también que las limitaciones institucionales, derivadas del modelo de gobernanza universitaria, pueden convertirse en obstáculos para la transformación de las estructuras de investigación. Se concluye que los programas de financiación competitiva de centros de I+D pueden tener una capacidad transformadora, en ocasiones a través de cambios no esperados por los decisores públicos; pero que la influencia del modelo de gobernanza, del resto de instrumentos y el comportamiento de los actores condiciona la intensidad y la dirección de los cambios.

#### PALABRAS CLAVE

Financiación de la investigación; universidades; políticas regionales de I+D; instrumentos de promoción de la ciencia.

## ABSTRACT

Research funding is a tool for governments to promote change in universities. Governments have tried to steer universities «from a distance» by changing the ways in which they are funded and enhancing evaluation. The article analyses a funding instrument for university R&D centres of the Xunta de Galicia, its rationale and the mechanisms through which change is promoted. It also analyses how the outcomes pursued are conditioned by the existing instruments and by institutional constraints. The study confirms that progress in the objectives pursued by one instrument may be limited by others instruments, in the absence of coherence in the instrument-mix; also that institutional constraints, derived from the university governance model, may hinder the transformation of university research structures. It is concluded that competitive funding schemes for R&D centres can have a transformative capacity, sometimes through changes not intended by public decision-makers; but the influence of the governance model, other instruments and actors are decisive in the intensity and direction of the changes.

## KEYWORDS

Research funding; universities; regional R&D policies; instruments for the promotion of science.

## SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. MARCO ANALÍTICO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. 1.1. LA FINANCIACIÓN GUBERNAMENTAL DE LAS UNIVERSIDADES Y LA I+D UNIVERSITARIA. 1.2. LA FINANCIACIÓN COMPETITIVA DE CENTROS UNIVERSITARIOS DE INVESTIGACIÓN. 1.3. GOBIERNOS, DECISORES Y CAMBIO UNIVERSITARIO. 1.4 ENFOQUE ANALÍTICO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN. 2. EL CASO DE ESTUDIO. 3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA. 4. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y DE SU INVESTIGACIÓN POR LA XUNTA DE GALICIA. 4.1. LA FINANCIACIÓN REGULAR DE LAS UNIVERSIDADES GALLEGAS. 4.2. LA FINANCIACIÓN COMPETITIVA DE LA I+D UNIVERSITARIA Y SUS INSTRUMENTOS. 5. LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS DE INVESTIGACIÓN. 5.1. ANTECEDENTES. 5.2. EL PROGRAMA DE CENTROS DE INVESTIGACIÓN SINGULARES DEL SUG. 5.3. LOS CENTROS DE INVESTIGACIÓN UNIVERSITARIOS SELECCIONADOS Y FINANCIADOS. 6. ANÁLISIS Y RESULTADOS. 6.1. LOS MECANISMOS DEL PROGRAMA. 6.2. LOS OBSTÁCULOS AL AVANCE DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA. 6.2.1. La influencia de la gobernanza y los arreglos institucionales. 6.2.2. Interacciones entre actores y entre instrumentos. 7. CONCLUSIONES. AGRADECIMIENTOS. ANEXO. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos treinta años se han observado cambios importantes en las relaciones entre los gobiernos y las universidades a escala internacional (Olsen, 2007). Se ha utilizado la expresión «guiar a distancia» (Kickert, 1995) o «guiar desde la distancia» (Marginson, 1997) para describir la acción de los gobiernos. Por un lado, se han introducido modelos de financiación pública condicional de la mano de la Nueva Gestión Pública (Bleiklie, et al., 2011; De Boer et al., 2007) que, en muchos países, incluso se asocian a indicadores de resultados (Hicks, 2012). Por otro lado, la financiación competitiva de las actividades de I+D, tradicionalmente dirigida a investigadores individuales, se ha desplazado hacia la financiación de centros de investigación o de entidades supragrupales (Bozeman y Boardman, 2003). Dado que la «autonomía universitaria» está constitucionalizada, los instrumentos y las modalidades de financiación se han convertido en herramientas importantes para la coordinación, transformación y el cambio de los sistemas universitarios desde «fuera» (Braun, 1993; Rip, 1994). A la vez, constituyen elementos determinantes de las decisiones estratégicas y las prácticas organizativas de las universidades (Strehl et al., 2007, p. 13).

En España estas tendencias se han plasmado de forma limitada. Ello se ha debido a la tradicional separación, en las Administraciones Públicas (AA.PP), de las políticas universitarias y de Investigación y Desarrollo (I+D) y a la transferencia de las competencias universitarias a las Comunidades Autónomas, que han reproducido inicialmente este esquema competencial. Las Leyes de Reforma Universitaria (1983) y de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica (1986) promovieron un marco regulatorio articulado y coherente (Sanz-Menéndez, 1997), por lo que las políticas universitarias y de I+D pueden verse como un dominio unitario de las políticas públicas, aunque en algunas AA.PP pueden estar separadas.

Esta situación singular ha hecho, en opinión de muchos responsables gubernamentales, que las políticas de investigación se hayan convertido en el instrumento privilegiado de los gobiernos para la transformación de las universidades. Así, las políticas de I+D han considerado la situación de la universidad y sus problemas como parámetros en la definición de los instrumentos; véase, por ejemplo, el programa Ramón y Cajal de contratación de investigadores (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2005), en el ámbito de los recursos humanos, o el diseño de los sistemas de evaluación de la investigación (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2007).

En este artículo se estudian las políticas de I+D como dispositivos gubernamentales para promover el cambio, la adaptación y la mejora en las universidades. En particular, se analiza la política científica del gobierno regional de Galicia (Xunta de Galicia) y, específicamente, uno de sus instrumentos: el programa de centros de investigación (de excelencia) del Sistema Universitario de Galicia (SUG). El caso gallego nos permite, gracias a la configuración competencial vigente desde hace casi veinte años, examinar una política de I+D destinada en exclusiva a las universidades y definida con el objetivo de transformarlas a través de la creación y consolidación de centros de I+D universitarios.

El objetivo de este artículo es mejorar la comprensión sobre cómo los gobiernos intentan transformar las universidades a través de políticas de I+D; y, específicamente, cómo estas últimas se ven afectadas por otros programas de financiación existentes, en el marco de las carteras de instrumentos (Capano et al., 2020), así como por las restricciones institucionales y las relaciones entre los actores que se derivan del modelo de gobernanza universitaria (Lepori, 2011).

El estudio ofrece un enfoque novedoso. Se identifican los mecanismos, dimensiones organizativas e incentivos sobre los que el programa quiere actuar y se describen barreras a la efectividad del mismo, en términos de los efectos de otros instrumentos de política autonómica y de las limitaciones que el modelo de gobernanza universitaria crea. La aproximación secuencial facilita el análisis de procesos difícilmente abordables desde otra perspectiva, debido a la complejidad derivada de las interacciones entre políticas públicas, modelo de gobernanza universitaria e incentivos individuales de los actores en el sistema.

El artículo se organiza del siguiente modo. La siguiente próxima se dedica al marco conceptual y teórico sobre el que se ha construido el análisis, así como a las preguntas de investigación. En la sección dos se presenta el caso y se señala su utilidad para contrastar empíricamente algunos de los argumentos planteados. La sección tres define la aproximación metodológica. La sección cuatro explica el marco de financiación del sistema universitario gallego y la cartera de instrumentos de apoyo a la I+D universitaria. La sección cinco describe el programa de centros y sus resultados. La sección seis presenta los principales resultados del estudio. Y, finalmente, la sección siete incluye algunas conclusiones y recomendaciones, así como futuras líneas de investigación.

## 1. MARCO ANALÍTICO Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

La investigación sobre la influencia o los efectos de la financiación (y sus cambios en el tiempo) se puede asociar a los estudios de «educación superior» y de «políticas de ciencia y tecnología». Los siguientes sub-apartados enmarcan el análisis del programa de centros de investigación de Galicia en base al conocimiento disponible en estas dos áreas.

### 1.1. La financiación gubernamental de las universidades y la I+D universitaria

En materia de políticas universitaria y de I+D los gobiernos han actuado en diferentes frentes: modificación de los instrumentos regulatorios, por ejemplo, con el fin del *tenure track* en las universidades de Reino Unido en 1988 (OECD, 2008); integración de los institutos de investigación gubernamentales en las universidades, como en Dinamarca en 2007 (Aagaard et al., 2016); o el desarrollo de sistemas de evaluación de resultados y control de calidad (Whitley, 2007). Pero, sobre todo, han cambiado las formas de financiación de las universidades, los investigadores y los centros. Estos cambios se han producido en el marco de la transformación de la gobernanza universitaria, derivada de la Nueva Gestión Pública (De Boer et al., 2007). Ésta, en general, se ha abordado desde una perspectiva en la que dominaba el concepto de gobernanza del sistema, vinculado en origen a la ciencia política (Baldrige, 1971), tanto en los estudios de políticas de ciencia (Borrás, 2012) como en su aplicación al propio caso español (Arenilla, 2012).

Muchos países han cambiado el modelo por el que financian de forma recurrente las universidades públicas y se han creado esquemas de financiación pública basados en resultados (*Performance-based funding*) (Zacharewicz et al., 2019), siendo la investigación una dimensión clave de los resultados medibles.

De este modo, la financiación de la universidad en su conjunto ha pasado a depender de la calidad y de los resultados, en un marco de refuerzo de la «autoridad» de los responsables universitarios, frente a los miembros de la comunidad académica. Aunque hay importantes diferencias entre los países, las universidades, como organizaciones, generalmente han aumentado también su nivel de autonomía frente a los gobiernos.

En España la transformación de la financiación pública universitaria ha cambiado menos. Las competencias en educación superior están transferidas a las CC.AA, por lo que tampoco es posible hablar de un único modelo de financiación (Hernández y García, 2015; Pérez-Esparrells et al., 2018). Podría decirse que hay dos tipos: CC.AA que reparten los fondos en base a los presupuestos liquidados de las universidades, de acuerdo a una senda pasada e incremental, y CC.AA que usan, o utilizaron temporalmente, algún tipo de fórmula para asignarlos en función de indicadores objetivables, generalmente como resultado de Planes Estratégicos (García-Aracil, 2013). En ambos casos, los análisis detectan un patrón evolutivo de carácter incremental (Larrán-Jorge y García-Correas, 2015).

En materia de financiación de la I+D se ha constatado, adicionalmente, que los gobiernos han aumentado la financiación competitiva de la I+D, asignada a través de proyectos y con evaluaciones *ex ante* (Van Steen, 2012), frente a la tradicional concesión directa a entidades públicas dependientes del gobierno. Se ha promovido la financiación, a un grupo de individuos, dentro de una organización, condicionada al desarrollo de actividades específicas en un período determinado de tiempo y tras la evaluación de una solicitud (Jonkers y Zacharewicz, 2016). En este contexto, las élites académicas implicadas en la asignación de los fondos competitivos desde las agencias públicas se convierten en un actor que aumenta su poder en el sistema (Whitley, 2011).

## 1.2. La financiación competitiva de centros universitarios de investigación

Asimismo, dentro del modelo de financiación competitiva de la I+D, tanto a nivel internacional como en España, se han desarrollado políticas específicas dirigidas a «subunidades» universitarias o de promoción de «centros de excelencia» (Cremonini et al., 2018; Hellström, 2011; Hellström, 2018; OECD, 2014). Estas intervenciones gubernamentales están orientadas a mejorar la calidad de la investigación, aumentar la productividad y el impacto socio-económico o promover la vinculación con el tejido productivo. Generalmente, se asume que estos programas de centros permiten la financiación a medio y largo plazo e, indirectamente, promueven la mejora del sistema universitario y científico nacional (OECD, 2014).

Sin embargo, más allá de los efectos positivos esperados y percibidos sobre esta modalidad de financiación (véase OECD, 2014), se sabe poco sobre los procesos y mecanismos a través de los que estas intervenciones gubernamentales esperan transformar las estructuras de I+D de las universidades. De hecho, hasta ahora el estudio de los centros de investigación se ha enfocado más a la propia caracterización de los mismos y la construcción de tipologías y taxonomías (véase Cruz-Castro et al., 2020). Algunos opinan que la investigación reciente adolece de falta de perspectiva temporal, imprescindible para describir los efectos de las intervenciones en los sistemas, así como de un marco conceptual sobre los instrumentos, lo que dificulta la comprensión de las interacciones entre instrumentos y entre actores (Cocos y Lepori, 2020) y, por tanto, el análisis de los efectos de los mismos en las estructuras universitarias.

## 1.3. Gobiernos, decisores y cambio universitario

En las universidades, las decisiones sustantivas sobre las actividades se delegan en los «profesionales». Adicionalmente, su modelo de organización se basa en la autonomía relativa de la política y está asociado al modelo colegial o participativo (Sahlin y Eriksson-Zetterquist, 2016), casi democrático o, como se ha calificado para España, «semipresidencial» (Benitez-Amado, 2019; Martínez, 2012). Debido a este complejo marco, caracterizado por la fragmentación de la autoridad en los modelos multinivel y donde conviven múltiples actores universitarios con preferencias diferentes, se ha llegado a asumir que a lo máximo que puede aspirar un gobierno es a influir o a guiar a las universidades.

Por su parte, en los análisis de los instrumentos se suele dar por sentada la racionalidad de los actores gubernamentales, asumiendo el supuesto de acciones intencionales (Howlett, 2009) y la coherencia de sus intervenciones. No obstante, desde el análisis de las carteras de instrumentos (Hood, 1983), otros han cuestionado su coherencia (May et al., 2005; May et al., 2006) o el *mix* de políticas (Capano, 2018; Capano et al., 2020).

En lo relativo a los supuestos básicos para el análisis de los *policy-makers*, en este artículo no se interpreta su comportamiento a través de una teoría basada en expectativas racionales (Simon, 1979). En esta investigación no sostenemos que la política e instrumentos hayan sido el resultado de las acciones inten-

cionales y/o racionales de los decisores, como asume el modelo racional, aunque para la disección de los objetivos de los instrumentos sea importante esta idea.

Más bien, nuestra aproximación se alinea con la idea de que el diseño de los instrumentos se hace en términos de un «ajuste continuo» y de estrategias de «salir del paso» (Lindblom, 1959), basadas en preferencias –en ocasiones ambiguas y cambiantes–, en la información y recursos limitados y en un entorno político variable, entre otras cuestiones. También asumimos la existencia de visiones sobre qué cambios se buscan en el sistema y que, con frecuencia, imitan (Hedström, 1998) o se inspiran en modelos surgidos en actuaciones similares (Rose, 2005).

Como señala Peters (2011), el problema es el ajuste entre los objetivos (con frecuencia ambiguos e inconmensurables) y los diversos niveles del sistema complejo con los que el instrumento interacciona. Adicionalmente, sostenemos que el resultado (la política de I+D para las universidades) es un producto evolutivo, donde el ajuste mutuo determina los resultados (Cohen et al., 1972; Kingdon, 1996), y en el que el aprendizaje en la práctica (*learning by doing o learning from the practice*) (en línea con Bennett y Howlett, 1992) es importante.

#### 1.4. Enfoque analítico y preguntas de investigación

En la investigación ha sido habitual ignorar los atributos de los instrumentos de financiación, o a quién financian (la universidad en conjunto, alguna de sus subunidades o a los investigadores individuales) y, sobre todo, qué factores facilitan u obstaculizan sus efectos esperados y cuál es la influencia de los contextos locales en los que operan estos instrumentos favoreciendo o no su eficacia. Es por ello que nos centramos en el análisis de los mecanismos sobre los que el programa espera actuar, sobre las restricciones institucionales o las barreras que las reglas del juego (gobernanza) imponen, así como sobre la posible incoherencia de abordar las actuaciones desde la perspectiva de un único instrumento, por central que sea para el avance de los objetivos.

El enfoque analítico se desarrolla en pasos. En primer lugar, se han identificado las dimensiones críticas de los centros de investigación sobre las que el programa quiere actuar (recursos humanos, financiación y sostenibilidad, estructura organizativa, liderazgo científico de la dirección, y coordinación científica para el uso de instalaciones y equipamientos). A continuación (en la tabla 1), dado que el programa se asocia al mito institucional de los «centros de excelencia»<sup>1</sup>, se presentan los atributos asociados a esas dimensiones, sobre los que se espera que el programa actúe, que se utilizan como guía para el análisis empírico del caso.

Los atributos de las tres primeras dimensiones son: (1) la capacidad para atraer investigadores punteros y la existencia de procesos de reclutamiento altamente competitivos; (2) la viabilidad para operar a largo plazo y (3) la autonomía organizativa (Balderston, 1995). Adicionalmente, dado que una dimensión clave para analizar los centros de investigación es el liderazgo científico y la capacidad de dirección estratégica (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2018), se incluye (4) la existencia de mecanismos que fortalezcan la autoridad científica del director del centro. Finalmente, se incorpora (5) la mejora de las instalaciones y equipamientos y de su uso como condiciones esperables en un centro de excelencia (Cremonini et al., 2018).

Una vez hecho esto, han usado estas dimensiones para analizar los efectos de la gobernanza universitaria y los arreglos institucionales, así como de las interacciones entre instrumentos, y entre los instrumentos y los actores. Se trata de determinar los mecanismos a través de los cuales se transmiten los efectos del programa sobre los centros de I+D. Adicionalmente, se integra la perspectiva de las interacciones entre los actores y los instrumentos para observar los modos en que éstas generan efectos en los resultados del programa.

Aunque este es un trabajo descriptivo y analítico (y no deductivo a partir de hipótesis elaboradas sobre teorías fuertes –que no existen en esta literatura que opera más sobre la base de «prueba y error»–), tenemos dos preguntas de investigación para visibilizar nuestros objetivos. La primera, de carácter analítico,

<sup>1</sup> En el contexto de nuestro estudio, la noción de «excelencia» se relacionaría *grosso modo* con la búsqueda, por parte tanto de los actores políticos como de las organizaciones productoras de conocimiento (universidades, agencias, centros de investigación...), de resultados de investigación de muy buena calidad (Jackson y Rushton, 1987). Sabemos que han surgido multiplicidad de concepciones, valores y criterios para definir y juzgar la excelencia (Langfeldt et al., 2020; Thomas et al., 2020) y que, siendo la definición de excelencia fuertemente contextual (Tijssen, 2003), ésta varía en función de las disciplinas y los programas científicos. No obstante, y a pesar de tratarse de un significativo controvertido (Hellström, 2011; Hellström, 2018; Hellström et al., 2018), actualmente se observa cierta estandarización del mismo (Deem et al., 2008). Básicamente, se fundamenta en la capacidad de lograr unos resultados «excepcionales» (OECD, 2014).

se refiere a cuáles son los mecanismos esenciales sobre los que el programa quiere apoyar o apalancar el proceso de cambio; tanto las condiciones suficientes (por ejemplo, la financiación adicional que se otorga) como las condiciones necesarias (por ejemplo, un liderazgo o dirección científica).

**TABLA 1. DIMENSIONES DE UN CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y CRITERIOS SELECCIONADOS**

Dimensión del centro de investigación	Atributos de excelencia
Recursos humanos académicos	Capacidad para atraer investigadores punteros Existencia de procesos de reclutamiento altamente competitivos
Financiación y sostenibilidad	Viabilidad para operar a largo plazo y diversificación de las fuentes de financiación
Estructura organizativa	Alto grado de autonomía organizativa y toma de decisiones
Liderazgo científico y dirección estratégica	Selección basada en el mérito y adecuación Mecanismos que fortalezcan la autoridad científica del director del centro
Coordinación y colaboración científica	Adquisición y uso eficaz y eficiente de instalaciones y equipamientos

*Fuente:* Elaboración propia.

La segunda pregunta de investigación se refiere a la identificación de algunos frenos a la eficacia de los mecanismos, que resultan de la insuficiente coherencia de la cartera de instrumentos y de los efectos contradictorios que otros instrumentos producen. También se aborda el análisis de los obstáculos que surgen del actual marco institucional y modelo de gobernanza de la universidad. Para responder a estas preguntas se describe previamente el programa, junto con sus objetivos explícitos.

## 2. EL CASO DE ESTUDIO

Tras las primeras políticas de I+D de las CC.AA (Cruz-Castro et al., 2004; Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2005), se puede decir que algunos gobiernos regionales (como Cataluña, País Vasco y Madrid) optaron por crear centros de I+D, al margen de las universidades y Organismos Públicos de Investigación (OPI) estatales, aunque con diversos grados de vinculación o colaboración con las universidades (Sanz-Menéndez y Cruz-Castro, 2010). Hemos denominado a esta modalidad de actuación de los gobiernos «cambiar la universidad desde fuera», porque los efectos de «modernización universitaria» se pueden producir por la imitación o influencia indirecta, dado que los sectores más productivos de las universidades acaban teniendo espacios «propios» para la investigación y, por tanto, más capacidad de definir su proyecto. Sin embargo, estas estrategias se han visto por parte de algunas universidades como una cierta descapitalización de sus recursos.

El caso gallego es singular en el contexto español no solo por la larga tradición de una política de I+D (Fernández et al., 2003; Varela-Vázquez et al., 2021), sino porque la política de I+D y los instrumentos implementados en la última década se dirigen a «cambiar la universidad desde dentro». Se han empleado instrumentos de política de I+D con el objetivo de tratar de solucionar problemas identificados, como la fragmentación y dispersión de las capacidades y recursos en las universidades (Pereira-Puga y Sanz-Menéndez, 2020). Asimismo, se ha buscado mejorar las condiciones de trabajo de los profesores e investigadores más dinámicos, de movilizarlos para apoyar desde dentro la mejora de la universidad pública, manteniendo las inversiones hacia ella, aunque –de forma creciente– con objetivos fijados programáticamente.

El caso gallego es relevante también porque Galicia es uno de los casos, si no el único, en que el gobierno autonómico ha aprobado marcos estables plurianuales de financiación universitaria que (incluso en el contexto de la gran recesión) se han negociado o consultado y, sobre todo, se han seguido implementando. Así, las universidades públicas han tenido una envolvente de financiación y de transferencias directas relativamente estable y predecible.

La tercera característica singular tiene que ver con la propia organización de la política de I+D y de la política universitaria dentro de los gobiernos. En las Administraciones Públicas tradicionalmente han sido políticas y áreas diferenciadas, universidad por un lado e I+D por otro, aunque a veces han coincidido bajo el

mismo ministro o consejero. En general, el dilema para la política de I+D, en cuanto a sus destinatarios, ha sido sector público versus empresas (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2021). En Galicia, la política de I+D se ha desdoblado entre política de I+D solo para las universidades (y articulada junto con la política y la financiación de las universidades) y política de I+D de carácter general, que ha estado en otra consejería. Esta última ha elaborado Planes similares a los Estatales desde 1999 (Fernández et al., 2003; González-López y Guntín-Araújo, 2019); véase, por ejemplo, el Plan Gallego de Investigación, Innovación y Crecimiento (I2C) 2011-2015, gestionado por GAIN (Agencia Gallega de Innovación) o la Ley de fomento de la investigación y de la innovación de Galicia<sup>2</sup>, que actúa como marco institucional en este campo.

Así pues, el mecanismo de cambio de la universidad (la financiación de la I+D) se ha integrado instrumentalmente en la política universitaria. Y, de hecho, como se observará en la sección 4.1, es la parte de la financiación universitaria que ha crecido más de forma continuada en la última década, reforzada por los fondos europeos. En definitiva, analizar el caso gallego es útil para comprender mejor los factores que operan en las estrategias de los gobiernos cuando quieren transformar las universidades, sobre todo porque puede ser considerado un caso «divergente» o «extremo» [*divergent*] (Seawright et al., 2014) en la distribución de las políticas de las CC.AA. Esto puede permitir someter a test empírico la robustez de las teorías o explicaciones aceptadas y los modelos interpretativos dominantes.

### 3. APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

Metodológicamente, la aproximación tomada en este trabajo es esencialmente cualitativa y procesual. Aunque el análisis es un caso de estudio (relativo a la política e instrumentos de política pública de I+D), se han realizado comparaciones controladas con las actuaciones de otras CC.AA, en la medida en que el caso se presenta como un caso «extremo» en la distribución.

Los métodos y técnicas utilizados han sido los propios de los enfoques cualitativos de investigación: análisis documentales y presupuestarios, así como entrevistas y reuniones con los actores políticos y administrativos y del propio sistema universitario. Ello con un enfoque esencialmente «descriptivo» de los instrumentos y formas de intervención gubernamentales en este ámbito, pero a la vez integrando las observaciones en el modelo analítico presentado.

Concretamente, se realizaron doce entrevistas semiestructuradas. Se entrevistó a los directores científicos de los centros (en dos de ellos también se entrevistó al vicedirector) y a un representante del gobierno universitario de cada universidad gallega (dos de ellos eran vicerrectores). Asimismo, se mantuvieron reuniones de grupo con investigadores de los centros, que incluyeron en total a treinta científicos. A su vez se mantuvieron múltiples reuniones con responsables de la política de I+D universitaria en la Xunta de Galicia, en concreto en la Secretaria General de Universidades. El trabajo básico de entrevistas se realizó entre los días 7 y 15 de noviembre de 2017, aunque se continuaron las interacciones con los actores a lo largo de 2018, 2019 y 2020.

Junto con ello, ha sido necesario obtener información sobre el contexto financiero del sistema universitario gallego. Específicamente, se han examinado todas las Leyes de Presupuestos de Galicia desde el año 2007 hasta 2021. Adicionalmente, se han analizado todas las convocatorias y resoluciones autonómicas relativas a instrumentos de financiación competitiva de la I+D universitaria publicadas durante el período de análisis, teniendo especialmente en cuenta aquellas destinadas a centros y unidades de I+D.

### 4. LA FINANCIACIÓN DE LA UNIVERSIDAD Y DE SU INVESTIGACIÓN POR LA XUNTA DE GALICIA

La práctica de financiación universitaria en Galicia sigue las tendencias detectadas a nivel global (Sanz-Menéndez, 2020b): un peso cada vez mayor de la proporción de financiación asignada competitivamente, frente a una financiación basal (vía transferencias directas de la Xunta de Galicia a las universidades) que, si bien no encaja estrictamente en el modelo de financiación basada en resultados, contiene indicadores de resultados como elementos de asignación y distribución de fondos. En esta sección se describe la financiación del SUG, en la que se sitúa el programa de centros universitarios de investigación, así como el resto de programas de financiación competitiva de la I+D universitaria.

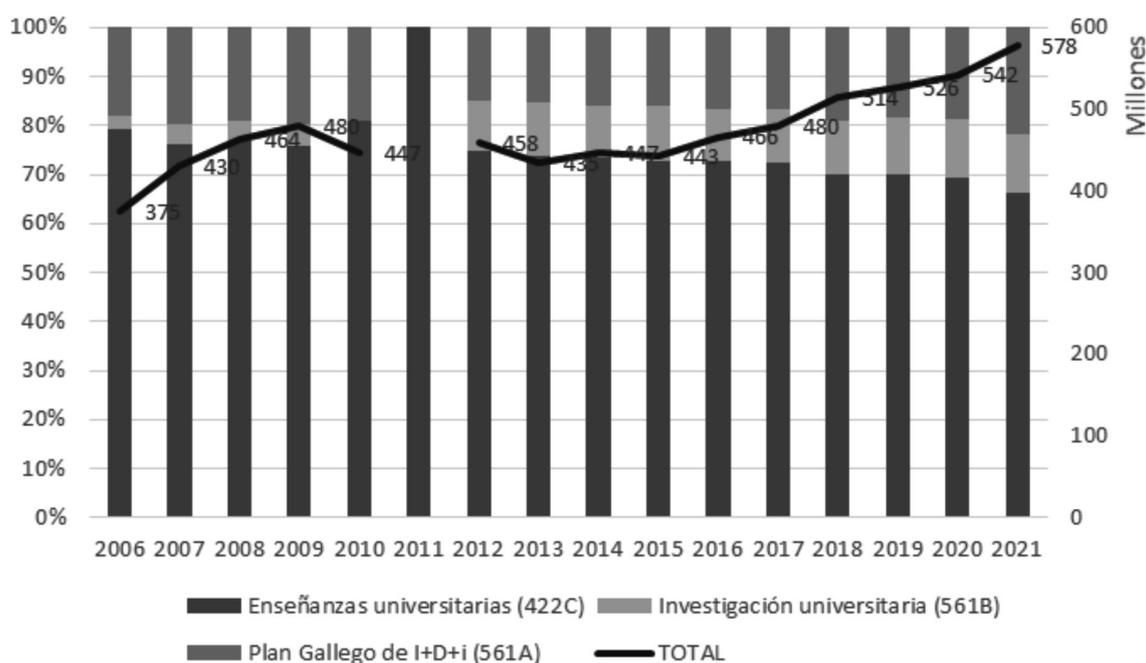
<sup>2</sup> Ley 5/2013, de 30 de mayo, de fomento de la investigación y de la innovación de Galicia (BOE de 9 de julio de 2013).

#### 4.1. La financiación regular de las universidades gallegas

Galicia cuenta, desde hace más de tres décadas, con planes plurianuales de financiación del SUG, que se desarrollan anualmente en las leyes de presupuestos de la Xunta de Galicia. Desde el año 1990 han estado en vigor hasta seis planes (los correspondientes a 1990-1996, 1996-1999, 2000-2003, 2005-2010, 2011-2015 y 2016-2020). Estos siguen una evolución incremental de los fondos y una asignación de recursos a las tres universidades basada en el número de estudiantes y el grado de experimentalidad de las titulaciones (Fernández y Vaquero, 2013; Fernández y Vaquero, 2017). El plan 2011-2015 supuso una cierta ruptura con los anteriores al introducir un nuevo modelo de asignación de fondos con dos grandes bloques, financiación estructural y financiación por resultados, referidos siempre a parámetros del conjunto de cada universidad. El Plan 2016-2020<sup>3</sup>, que ha sido prorrogado para 2021<sup>4</sup>, planeaba un gasto de 2.069,26 millones de euros para el período (Xunta de Galicia, 2015). Éste ha seguido *grossa modo* el patrón del anterior. El bloque de financiación estructural es el más importante y sus fondos van destinados a la docencia. Por su parte, la financiación por resultados incluye cuatro sub-fondos, uno de los cuales, denominado «panel de indicadores», recoge 12 indicadores para medir el rendimiento de las universidades en docencia, investigación, transferencia e internacionalización (Fernández y Vaquero, 2017).

A continuación, se analizan los recursos del sistema a través de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma. En los últimos años se observa un aumento significativo de los fondos destinados a investigación. Estos pasaron, en el período 2008-2021, del 3% al 18% de los fondos totales destinados al SUG (véase el gráfico 1).

**GRÁFICO 1. FINANCIACIÓN POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO (2006-2021): OBJETIVOS (IZQUIERDA, EN %) Y PRESUPUESTO TOTAL (DERECHA), EN MILLONES DE EUROS**



Fuente: Leyes de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia, varios años.

Nota: Cálculo base sobre agregación de los totales de los programas presupuestarios asignados a la Consejería responsable. Los totales de 2011 corresponden solo a enseñanzas universitarias (422C).

<sup>3</sup> Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia de 29 de octubre de 2015, por el que se aprueba el Plan Gallego de Financiación universitaria 2016-2020 (Resolución de 10 de noviembre de 2015, de la Secretaría General de Universidades, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consejo de la Xunta de Galicia de 29 de octubre de 2015, por el que se aprueba el Plan gallego de financiación universitaria 2016-2020) (DOG 19 noviembre de 2015).

<sup>4</sup> Por la modificación del artículo 115 de la Ley 6/2013, de 13 de junio, del Sistema universitario de Galicia, incluida a través de la Ley 7/2019 de Medidas Fiscales y Administrativas (artículo 36). Este texto legal prevé la prórroga del plan en vigor hasta la aprobación del siguiente (DOG de 27 diciembre 2019).

## 4.2. La financiación competitiva de la I+D universitaria y sus instrumentos

Los fondos de investigación para las universidades se asignan fundamentalmente a través de programas competitivos destinados a investigadores, grupos de investigación o centros y unidades de investigación. A partir del año 2006, y en un contexto de caída en el esfuerzo de I+D en Galicia (Sande y Vence, 2019, p. 101), la Xunta de Galicia decidió comenzar a financiar competitivamente a grupos de investigación como vía para intentar solucionar problemas diagnosticados en el sistema; entre ellos, la falta de «masa crítica», debida a la fragmentación de las capacidades de investigación (Pereira-Puga y Sanz-Menéndez, 2020). Según los decisores públicos, los investigadores se organizaban en grupos demasiado pequeños y los equipamientos e instalaciones se encontraban dispersos en el sistema, generando ineficiencias. Para revertir esta situación, se implementaron ayudas a grupos de investigación y, a partir de 2008, subvenciones a unidades de investigación, que se sumaron a otras ayudas destinadas a proyectos de investigación y a recursos humanos (pre y postdoctorales).

Así pues, el cambio institucional se produce por acumulación de instrumentos (*policy layering*) (Thelen 2003; Rayner y Howlett, 2009), donde aparecen nuevas modalidades que se suman a los existentes con anterioridad. En la actualidad, la Xunta convoca regularmente distintas modalidades de ayudas plurianuales para la contratación de recursos humanos (investigadores pre y postdoctorales), realización de proyectos de investigación y, con un peso muy importante, financiación estructural de los grupos de investigación (denominadas ayudas para Grupos de Referencia Competitiva y Grupos con Potencial Crecimiento). La cartera de instrumentos de la Secretaría General de Universidades de la Xunta que se presenta en la tabla 2 incluye la distribución presupuestaria de las ayudas a investigadores y grupos de investigación correspondiente al año 2017, que alcanzó la cifra total de más de 37 millones de euros, incluyendo los compromisos de gasto plurianual.

**TABLA 2. AYUDAS A INVESTIGADORES Y GRUPOS DE INVESTIGACIÓN DE LA SECRETARÍA XERAL DE UNIVERSIDADES CONVOCADAS EN 2017**

	Crédito (en miles de euros)					
	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Grupos de Referencia Competitiva*	3.700	3.700	3.700	3.700		14.800
Grupos con Potencial Crecimiento*	1.200	2.100	2.100			5.400
Redes de investigación*	300	600	300			1.200
Proyectos de investigación*	275	425	375	300	200	1.575
<b>SUBTOTAL</b>						<b>22.975</b>
Ayudas para tesis en línea con los retos de la RIS3*	441,6	1.450	1.225	783,3		3.900
Ayudas de carácter general de apoyo a la etapa predoctoral*	313,33	1.040	860	547		2.760
<b>SUBTOTAL</b>						<b>6.660</b>
Contratos postdoctorales 2 años en el extranjero + 1 año en Galicia*	892,5	2.047,5	1.912,5	997,5		5.850
Contratos postdoctorales 2 años en el SUG + ayuda complementaria*	437	980	643			2.060
<b>SUBTOTAL</b>						<b>7.910</b>

\* No se incluyen los fondos destinados a ayudas para entidades no universitarias (OPIs, fundaciones, etc.).

Fuente: Convocatorias de las ayudas, año 2017.

## 5. LA FINANCIACIÓN AUTÓNOMICA DE LOS CENTROS UNIVERSITARIOS DE INVESTIGACIÓN

### 5.1. Antecedentes

Desde 2008 existe un instrumento para financiar estructuras de investigación denominadas «agrupaciones estratégicas» que se ha convocado en diversas ocasiones: 2008, 2009, 2012, 2015, 2018. Con este instrumento se buscaba financiar la creación de estructuras de investigación «organizadas con un nivel de agregación superior al grupo de investigación que [...] tengan por objetivo desarrollar una actividad colaborativa estable y planificada con objetivos de I+D y transferencia propios»<sup>5</sup>. Esto traería beneficios diversos a la ciencia realizada en las universidades del SUG.

Se pretendía que, al menos, algunas de estas nuevas unidades de I+D (que no se esperaba tuviesen unas estructuras claramente definidas) pudiesen evolucionar organizativa y operativamente hasta convertirse en centros de investigación al uso. Desde 2008, el programa ha sufrido distintas modificaciones en aspectos como: duración (entre dos y tres años), cuantía asignada, requisitos de elegibilidad, tipo de propuesta financiada<sup>6</sup>, entre otros. En la última convocatoria, cada unidad de I+D reconocida como «agrupación estratégica» podía recibir de la Xunta hasta 600.000 euros para su funcionamiento y actividades científicas. Las principales características de este instrumento se recogen en la Tabla 3.

TABLA 3. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE FINANCIACIÓN DE «AGRUPACIONES ESTRATÉGICAS»

Nombre de la ayuda	Años en los que se han convocado	Objetivo	Duración (anualidades)	Cuantías de referencia en la última convocatoria (para todo el período de duración de la ayuda euros)	Número de beneficiarios en 2018	Total de fondos adjudicados en la convocatoria 2018* (puede incluir anualidades de años posteriores)
Agrupaciones estratégicas	2008 2009 2012 2015 2018	Creación y consolidación de unidades de I+D	2/3	Máximo de entre 500.000€ (nuevas agrupaciones) y 600.000€ (agrupaciones financiadas con anterioridad)	7	3.275

\* En miles de euros.

Fuente: Elaboración propia a partir de las órdenes por las que se convocan de las ayudas.

Las siete agrupaciones estratégicas reconocidas en 2018 fueron evaluadas en 2020 por un panel independiente, en el marco del proceso de gestión de las ayudas<sup>7</sup>, y su financiación tiene previsto finalizar a partir de 2021. Quizás esto puede entenderse como un mecanismo de la administración autonómica para reordenar la cartera de instrumentos de actuación en este campo.

### 5.2. El programa de centros de investigación singulares del SUG

Llegado el año 2016, la Xunta de Galicia implementó el «Programa de Centros de Investigación Singulares y Agrupaciones Estratégicas Consolidadas»<sup>8</sup>. Éste estaba destinado a financiar centros de I+D y su objetivo declarado era consolidar unidades de I+D cuyo germen estuviese en una de las agrupaciones

<sup>5</sup> DOG núm. 163. Lunes, 25 de agosto de 2008.

<sup>6</sup> La convocatoria de 2018 establece dos modalidades distintas: una «Modalidad A» para agrupaciones estratégicas que ya habían sido financiadas en la convocatoria anterior (2015) y una «Modalidad B» destinada a la financiación de nuevas propuestas (DOG núm. 134. Viernes, 13 de julio de 2018).

<sup>7</sup> Instrucción 5/2020, de 15 de octubre, de la secretaría general de universidades para iniciar el procedimiento de evaluación del rendimiento de las agrupaciones estratégicas financiadas a través de las ayudas para la creación, reconocimiento y estructuración de agrupaciones estratégicas en el sistema universitario de Galicia, convocadas en el 2018 (<https://www.edu.xunta.gal/portal/node/25477>).

<sup>8</sup> DOG núm. 164. Miércoles, 31 de agosto de 2016.

estratégicas financiadas con anterioridad a 2014<sup>9</sup>; se quería promover su evolución a formas y modelos organizativos más parecidos a los centros de I+D, con una gobernanza diferenciada de la universidad y una dirección científica más robusta.

El nuevo formato del instrumento, aun teniendo su base en el diagnóstico (fragmentación), recibió la influencia de experiencias de la Administración General del Estado (AGE) y otras CC.AA. El programa «Severo Ochoa y María de Maeztu», servía de modelo sobre el mecanismo de financiación competitiva. Y las actuaciones de otras CC.AA como Cataluña (Centros de Recerca de Catalunya [CERCA]), el País Vasco (Centros de Investigación Cooperativa [CIC]) o Madrid (Instituto Madrileño de Estudios Avanzados [IMDEA]) (González, 2021), pueden entenderse como modelos de centros de I+D hacia los que evolucionar. Sobre la base del aprendizaje de la gestión de los antecedentes, el programa de centros se convirtió en un mecanismo de apoyo al fortalecimiento de la I+D dentro de las universidades; pero con vocación de transformación de las mismas por medio de la investigación y transferencia, en un contexto de reducción del alumnado. En 2016, la Xunta de Galicia asignó casi 14 millones de euros a los siete centros que fueron acreditados para un período de 4 años. Estas ayudas fueron «cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), en el marco del programa operativo FEDER Galicia 2014-2020» y el porcentaje de cofinanciación alcanzó el 80 %.

La cuantía máxima de las ayudas podía llegar a los 2,8 millones de euros para cuatro años. La cantidad dada a cada centro venía determinada por la puntuación asignada por el panel evaluador. Nótese que, aunque el programa habla de centros singulares y agrupaciones estratégicas consolidadas, no hay diferencias organizativas ni funcionales entre ambas categorías. Simplemente, los centros mejor evaluados recibirían la acreditación de centro singular, mientras que los que no alcanzasen un determinado umbral serían acreditados como agrupaciones estratégicas consolidadas. Las principales características del programa se resumen en la Tabla 4.

**TABLA 4. CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA DE «CENTROS DE INVESTIGACIÓN SINGULARES Y AGRUPACIONES ESTRATÉGICAS CONSOLIDADAS». FINANCIACIÓN 2016-2019**

Nombre de la ayuda	Primera convocatoria	Objetivo	Duración (anualidades)	Número de beneficiarios	Total de Fondos adjudicados, en millones de euros (incluye anualidades de años posteriores)
Centros de investigación singulares y agrupaciones estratégicas consolidadas	2016	Creación y consolidación de centros de investigación y unidades de I+D	4	7	13,274€

*Fuente:* Elaboración propia a partir de la resolución de las ayudas.

Además, se estableció una Comisión asesora del programa (compuesta por representantes de la administración autonómica y científicos destacados ajenos al SUG) que colaboraría con la Consejería en el seguimiento y evaluación de los centros acreditados. Específicamente, y según la orden por la que se convocan las ayudas, la Comisión se encargaría de analizar y evaluar las actuaciones de los centros en distintas dimensiones de interés (incluyéndose la formación, atracción de talento, captación de fondos, calidad de la investigación y otras). A mediados de 2019, un panel independiente llevó a cabo la evaluación de resultados de los tres primeros años, con diversas calificaciones para los centros. En el contexto del proceso se amplió su financiación para el período 2020-2022<sup>10</sup> y, adicionalmente, se incorporó un nuevo centro, el Instituto Ga-

<sup>9</sup> La ya mencionada orden por la que se convocan las ayudas exige: «Que la propuesta presentada esté conformada por una unidad supragrupal que hubiese obtenido financiación como agrupación estratégica en una convocatoria de concurrencia competitiva de la Xunta de Galicia anterior a 1 de enero de 2014».

<sup>10</sup> DOG núm. 185. Viernes, 11 de septiembre de 2020.

llego de Física de Altas Energías (IGFAE), que era el único centro de Galicia reconocido, en la convocatoria de 2016, como Unidad María de Maeztu por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

Respecto a la organización de estos centros de I+D universitarios, es relevante señalar que (a diferencia de otros) son unidades de las universidades, sin personalidad jurídica propia, ni sistema contable o presupuestario independiente, ni titularidad de las instalaciones que ocupa. Su creación se lleva a cabo según determinan los estatutos de cada universidad, y habitualmente tienen un órgano de gobierno que preside el rector o delegado del rector. Por último, el director es designado, tras un procedimiento de elección, más que selección, por el propio órgano de gobierno.

### 5.3. Los centros de investigación universitarios seleccionados y financiados

A la convocatoria inicial del programa de centros se presentaron ocho solicitudes. Una de ellas fue denegada: el Centro de Investigaciones Agroambientales y Alimentarias (CIA), de la Universidad de Vigo (UVigo), situado en Ourense. Cinco fueron acreditadas como «centros de investigación singulares de Galicia». De la Universidad de Santiago de Compostela (USC): el Centro de Investigación en Química Biológica y Materiales Moleculares (CIQUS) y el Centro de Investigación en Medicina Molecular y Enfermedades Crónicas (CIMUS). De la Universidad de A Coruña (UDC): el Centro de Investigación en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (CITIC); y de la UVigo: el Centro de Investigaciones Biomédicas (CINBIO) y el Centro de Investigaciones Marinas (CIM, anteriormente ECIMAT). Asimismo, dos unidades obtuvieron la acreditación de «agrupación estratégica consolidada»: el Centro de Investigación en Tecnologías de Telecomunicación (AtlanTTic) (UVigo) y el Centro de Investigación en Tecnología de la Información (CITIUS) de la USC. Las principales características de los centros en lo relativo a sus áreas científicas y tamaño se muestran en la tabla 5.

**TABLA 5. CAMPO CIENTÍFICO Y ESTRUCTURA DE LA PLANTILLA INVESTIGADORA DE LOS CENTROS DE I+D**

Centro	Universidad	Campo científico principal	Catedrático*	Prof. Titular**	Prof. Contratado Doctor	Ramón y Cajal	TOTAL
CITIC	UDC	Tecnologías de la Información y Comunicaciones	17	66	41	0	124
AtlanTTic	UVigo	Tecnologías de la Información y Comunicaciones	17	44	18	1	80
ECIMAT/CIM	UVigo	Ciencias del Mar	17	40	10	3	70
CINBIO	UVigo	Ciencias de la salud	16	31	20	1	68
CIMUS	USC	Biomedicina y salud	12	14	12	4	42
CIQUS	USC	Química y Bioquímica	12	16	2	3	33
CITIUS	USC	Tecnologías de la información	4	22	5	1	32
<b>TOTAL</b>			<b>95</b>	<b>219</b>	<b>122</b>	<b>13</b>	<b>449</b>

\* La categoría «catedrático» incluye a Catedráticos de Universidad y de Escuela Universitaria.

\*\* La categoría «Prof. Titular» incluye a Titulares de Universidad y de Escuela Universitaria.

Fuente: Elaboración propia a partir de las plantillas del personal de las unidades.

Por su parte, la distribución de los recursos entre los centros acreditados para el período 2016-2019 puede verse en la Tabla 6.

**TABLA 6. CUANTÍA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS POR CENTRO DE INVESTIGACIÓN (1.ª CONVOCATORIA)  
(EN MILES DE EUROS)**

Unidad	Universidad	Categoría	2016	2017	2018	2019	TOTAL €
CIQUS	USC	CIS	400	800	800	800	2.800
CIMUS	USC	CIS	360	720	720	720	2.520
CITIC	UDC	CIS	255	510	510	510	1.785
CINBIO	UVigo	CIS	250	500	500	500	1.750
ECIMAT/CIM	UVigo	CIS	250	500	500	500	1.750
CITIUS	USC	AEC	200	400	400	400	1.400
AtlanTTic	UVigo	AEC	181,25	362,5	362,5	362,5	1.268,75
<b>TOTAL</b>			<b>1.896,25</b>	<b>3.792,5</b>	<b>3.792,5</b>	<b>3.792,5</b>	<b>13.273,75</b>

Fuente: Resolución de la convocatoria.

Como se ha mencionado, la convocatoria de ampliación del programa (que no es el objeto de este análisis) renovó la acreditación a las 7 unidades e integró también al IGFAE. Las ayudas concedidas pueden verse en la tabla 7.

**TABLA 7. CUANTÍA Y DISTRIBUCIÓN DE LAS AYUDAS POR CENTRO DE INVESTIGACIÓN (2.ª CONVOCATORIA)  
(EN MILES DE EUROS)**

Centro	Universidad	2019	2020	2021	2022	TOTAL
IGFAE	USC	10	1.000	1.000	1.000	3.010
CIQUS	USC	9,67	960	960	960	2.889,67
CIMUS	USC	9,33	920	920	920	2.769,33
CITIUS	USC	7,78	733,33	733,33	733,33	2.207,78
CITIC	UDC	7,78	733,33	733,33	733,33	2.207,78
CINBIO	UVigo	7,11	653,33	653,33	653,33	1.967,11
CIM	UVigo	6,11	533,33	533,33	533,33	1.606,11
AtlanTTic	UVigo	5,22	426,67	426,67	426,67	1.285,22

Fuente: Resolución de la convocatoria.

## 6. ANÁLISIS Y RESULTADOS

En esta sección se analizan los aspectos más relevantes del diseño del instrumento de financiación de los centros universitarios de I+D, así como los obstáculos que derivados de las restricciones institucionales del modelo de gobernanza y de la coherencia en la cartera de instrumentos frenan el avance de los objetivos.

## 6.1. Los mecanismos del programa

Desde hace más de quince años las actuaciones de la Secretaría General de Universidades en materia de fomento de la I+D universitaria han estado guiadas por la identificación de un problema estructural: la fragmentación de las actividades de I+D y la falta de masa crítica. Sobre esa lógica se construyeron los programas de financiación de los grupos de investigación como células básicas del sistema que, combinadas en centros de I+D con medios e infraestructuras propias, permitirían consolidar en las universidades una investigación «de calidad» y que, además, «contribuya al desarrollo económico y social de Galicia». Así pues, en el discurso sobre el programa se habla de «agregación» de grupos como parte de un proceso para la construcción y consolidación de centros de I+D, que se ven como el lugar natural de la investigación.

La reducción de la fragmentación y la consolidación de organizaciones especializadas aparece como un dispositivo de mejora de las universidades gallegas y palanca en la competición reputacional de los *rankings* universitarios. La oportunidad de llevar adelante el ambicioso plan surgió en el contexto de la generosa ayuda europea procedente de los fondos estructurales, que se utilizaron para promover la investigación y la innovación, para la construcción de infraestructuras científicas (edificios, laboratorios, equipamiento, entre otros), así como para la contratación y la formación.

Mientras tanto, la actividad de auto-organización de las universidades proseguía y continuaba con la creación de centros e institutos universitarios, habitualmente surgidos a iniciativa de los propios académicos y dentro de la lógica de las coaliciones de gobierno que se forman en los rectorados. A mediados de la década pasada ya había en las universidades gallegas más «institutos» o «centros» financiados (en 2021, la USC cuenta con 28 unidades de I+D, la UDC con 11 y la UVigo con 6 centros y agrupaciones).

En la fundamentación del programa de centros, la financiación se asociaba al cumplimiento de algunas condiciones adicionales, que debían ser analizadas y evaluadas por paneles independientes. No se trataba solo de centros con «edificios o instalaciones propias delimitadas» o «infraestructuras científicas propias» y (relativamente) «autónomos» o, al menos, diferenciados, del funcionamiento universitario. El énfasis, quizás derivado de los frecuentes contactos y colaboración de los gestores de la Xunta con los responsables de los institutos CERCA en Cataluña, estaba en la definición de un «proyecto científico» (en lenguaje administrativo, un Plan Estratégico) y la identificación y nombramiento de «un director científico» creíble, avalado por la comunidad científica nacional e internacional, y con los mejores resultados en investigación.

Así pues, existe un modelo de centro de I+D subyacente que se caracteriza por un proyecto científico ambicioso, que desborda la simple agregación de los proyectos de los investigadores y académicos que se incorporan, y que está liderado por el mejor científico disponible que debería ser el director del mismo, siempre apoyado por un Comité Científico Asesor externo. Los medios que el programa pone son los recursos financieros adicionales otorgados al centro, en manos del director, que tienen que servir para resolver internamente los problemas de coordinación de las agendas científicas y de acción colectiva.

El programa no solo necesita que el director sea «fuerte», para incentivar y coordinar a los grupos de investigación del centro, sino que necesita que el centro (gracias a los recursos y la visibilidad reputacional) alcance una cierta autonomía y reconocimiento en las estructuras universitarias. Además, con el respaldo político y financiero plurianual de la Xunta y el apoyo exterior de la comunidad científica se espera que se consolide como «espacio protegido» (Whitley, 2014) dentro de la universidad.

## 6.2. Los obstáculos al avance de los objetivos del programa

Sin embargo, esta estrategia de potenciar la «autonomía» y capacidad de decisión de los centros en el contexto de sus universidades, y de fortalecer la coordinación y la dirección de la investigación por los líderes científicos, se enfrenta a constricciones institucionales y obstáculos para la eficiencia del instrumento y el avance de los objetivos.

Los resultados del análisis se organizan en torno a las dos dimensiones propuestas en el enfoque analítico. En primer lugar, se trata cómo el modelo de gobernanza de la universidad y los arreglos institucionales de las universidades de A Coruña, Santiago de Compostela y Vigo para los centros financiados por la Xunta condicionan la capacidad del programa de transformar las estructuras de investigación. A continuación, se analizan los efectos que tienen sobre el programa el resto de los instrumentos de financiación disponibles y la influencia de los actores del sistema. Todo ello se hace en base a las cinco dimensiones identificadas, sobre las que el programa de centros habría de impactar (recursos humanos, financiación y sostenibilidad, estructura organizativa de los centros, liderazgo científico y colaboración científica), aunque centrándonos

en el aspecto crítico de cualquier centro de investigación, que es la captación, retención y gestión de los recursos humanos.

### 6.2.1. La influencia de la gobernanza y los arreglos institucionales

Como se ha visto en la descripción del programa, la Xunta promueve la «autonomía» por medio de la financiación directa y competitiva de los centros, pero éstos operan bajo las reglas generales de la universidad, lo que plantea algunas limitaciones importantes. Examinemos pues, a continuación, estas restricciones institucionales al «buen» funcionamiento de los centros.

El modelo de gobernanza de las universidades tiene efectos en las políticas de *recursos humanos* de los centros, una de las piezas clave de cualquier organización científica. Los directores científicos señalan una capacidad insuficiente de los centros en la captación de talento externo. Esta falta de competitividad percibida se atribuye a déficits que surgen de la gobernanza. Por un lado, a la financiación del Sistema Universitario Español (SUE) y, por el otro, a los arreglos institucionales relativos a la relación de los centros con su universidad matriz. Respecto al primer factor, se subrayan los salarios, inferiores a los de otros países del entorno, y la disponibilidad limitada de recursos materiales y humanos. Esto supondría una barrera al desarrollo de una política propia de captación y retención de talento:

«(Ha habido) investigadores a los que le ofertaban (para su grupo) un pre-doc, un post-doc y un técnico de por vida. Y un salario que no era... Y nosotros eso no podemos hacerlo». [E2]

Por su parte, las prácticas institucionalizadas en las tres universidades y, aparentemente, la correlación de fuerzas entre departamentos universitarios y centros de investigación impiden que puedan crearse y convocarse plazas permanentes propias o asignadas a estos últimos, que carecen de Relaciones de Puestos de Trabajo (RPT) propias. En el modelo de gobernanza común en la universidad pública española, la convocatoria de plazas fijas de Personal Docente e Investigador (PDI) (Profesor Contratado Doctor, Profesor Titular de Universidad y Catedrático de Universidad) obedece en última instancia a negociaciones internas entre el gobierno de la Universidad y los departamentos (véase, por ejemplo, Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2015).

La consecución de plazas permanentes de personal científico se produce en el marco del departamento y no en el del centro de investigación. Esto hace que los centros no puedan garantizar a potenciales candidatos una plaza permanente a medio plazo, aunque sus resultados sean excelentes, lo que genera incertidumbre tanto en los investigadores ya adscritos a los centros como en los equipos y la dirección, que han de planificar el funcionamiento del centro:

«Las universidades no se han comprometido a estabilizar a los investigadores de los centros [...]. Esto destroza los equipos». [E4]

Los centros de investigación no tienen puestos propios (en ninguno de los tipos de personal: científico, técnico y administrativo/servicios), más allá de los profesionales contratados temporalmente con cargo a proyectos o con los fondos del propio programa; y no resulta evidente que, a corto plazo, pueda producirse un cambio en el sentido de dotar a los centros de personal propio.

El modelo de gobernanza actual hace emerger conflictos organizativos derivados de la pluralidad de misiones (docencia, investigación y transferencia) de las universidades. Por un lado, la estabilización en general estaría mucho más ligada a las necesidades docentes que a la investigación; y, por el otro, puede ocurrir que las áreas de mayor fortaleza y potencial investigador no sean necesariamente las que tienen más necesidades docentes. De este modo, investigadores vinculados a centros pueden ver mermadas sus posibilidades de consolidación:

«La actividad investigadora todavía en la Universidad española no forma parte de los elementos que impulsan la contratación (permanente) de personal; son las necesidades docentes las que determinan la contratación de personal, no las necesidades investigadoras». [E1]

Este modelo de gobernanza genera una dependencia de recursos ajenos al sistema; en este caso de los programas competitivos nacionales (singularmente el Ramón y Cajal) e internacionales (*European Research Council*, ERC) y de la consiguiente negociación *ad hoc* con un departamento:

«No podemos decir, oye, nos interesa traer a este (menciona un nombre), lo vamos a fichar. Eso no lo podemos hacer, ¿entiendes? Identificamos una necesidad del centro en (da el nom-

bre del área); yo quiero fichar a un (nombre del tipo de experto) y no puedo. Tengo que buscarlo a través de un Programa Ramón y Cajal y después que la Universidad me permita, a través de un departamento, la incorporación, etc.». [E5]

Bien es verdad que los cambios introducidos a partir de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, sobre la Oferta de Empleo Público (OEP) (Ley 8/2018, art. 19.3.I), fijaban la reserva de un porcentaje mínimo del 15% del total de las plazas para investigadores con acreditación certificada I3, habitualmente en manos investigadores Ramón y Cajal o similar, que han pasado la evaluación positiva, lo que puede contribuir a cambiar las perspectivas (Sanz-Menéndez, 2020a).

El modelo de financiación universitaria también interviene en la capacidad de los centros para garantizar su *financiación y sostenibilidad* y para asegurar su capacidad para operar a largo plazo. Dado un programa de financiación competitiva de organizaciones científicas que concede ayudas por un período de tiempo finito, como suele ser el caso de este tipo de iniciativas (véase, por ejemplo, OECD, 2014), la viabilidad de los proyectos no puede garantizarse en ausencia de una cierta garantía de la financiación estructural. Esta puede darse por la universidad matriz, por otro agente del sistema (como el gobierno regional) o provenir de un compromiso en la obtención de fondos competitivos por parte de los investigadores, lo que evidencia la centralidad de la política de recursos humanos.

Los centros analizados no podrían sobrevivir sin los fondos recibidos a través del programa ya que una parte significativa de éstos se destina a gastos que podrían considerarse estructurales, como los salarios de técnicos de investigación y la financiación de programas de atracción de talento pre y postdoctoral. Ello incluso cuando las universidades-matriz también contribuyen de forma clave, aunque sean aportaciones «en especies» con personal científico (en su mayoría profesores universitarios), así como la dotación y mantenimiento de instalaciones y equipamientos, financiando los gastos corrientes y de funcionamiento y facilitando el uso de los servicios generales de la institución.

Adicionalmente, hay que señalar otra limitación de gestión; los centros carecen de sistemas de contabilidad propios e independientes de las universidades y, en general, están obligados a trabajar con los diversos servicios generales y centralizados de las universidades. Todos estos aspectos generan un dilema para el decisor público. Por un lado, si deja de financiar los centros éstos podrían desaparecer. Por otro lado, dado un contexto de limitación de los recursos públicos, si continúa financiándolos no estará en disposición de promover la puesta en marcha de otras iniciativas.

En el caso de estudio se observa cómo en un contexto financiero de limitación de fondos para I+D, y en ausencia de una garantía de financiación estructural estable por parte de algún organismo (sea un gobierno, fundación, universidad), los actores con responsabilidades en los centros (los directores) rechazan, en general, avanzar hacia *modelos organizativos caracterizados por niveles elevados de autonomía* e independencia con respecto a la universidad matriz. A pesar de que la autonomía organizativa se ha señalado como uno de los atributos necesarios para la excelencia de este tipo de organizaciones, y siendo conocidas las demandas hacia una mayor autonomía organizativa en los centros de investigación y en las universidades (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2018), este posicionamiento por parte de los directores de los centros es muy mayoritario.

Se argumenta que asegurar la inyección de fondos anuales suficientes sería inviable en un ecosistema de I+D como el gallego; y, asimismo, se perciben dificultades potenciales para configurar una plantilla investigadora competitiva, al margen de las universidades:

«Estamos sujetos a la Universidad para lo bueno y para lo malo». [E3]

Se da así una paradoja. Por un lado, el discurso mayoritario gira en torno a que, dada la relación actual con la Universidad, los centros no pueden desarrollarse plenamente; pero, por el otro, no son mayoritarias las demandas de un grado de autonomía más elevado. Preguntados sobre ésta, los participantes perciben que los centros acreditados por la Xunta de Galicia permiten modelos de gestión más flexibles y procesos de toma de decisión más ejecutivos que las estructuras departamentales de las universidades. Además, los directores afirman que los centros facilitan una gestión menos «burocrática» y más «ágil» que la de los departamentos; aunque con limitaciones derivadas de su dependencia de los servicios generales de la universidad:

«Nosotros funcionamos de forma bastante autónoma, dentro de lo que son los mecanismos asamblearios (de los departamentos), donde cada decisión que tomamos tiene que pasar siete filtros de comisiones, hablar con los sindicatos, etc. Nosotros en ese aspecto somos bastante autónomos, tomamos las decisiones de funcionamiento, dentro de las limitaciones que tenemos». [E5]

Siendo esto así, la creación de nuevas estructuras de investigación dentro de las universidades podría estar siendo útil, en cierta medida, para solucionar problemas de gestión y toma de decisiones tradicionalmente detectados en la universidad española. Sin embargo, las restricciones generales del marco institucional reducen las posibilidades de éxito de los objetivos del programa.

### 6.2.2. *Interacciones entre actores y entre instrumentos*

Ya se ha mencionado que la condición de avance del modelo de centro es la consolidación de una posición institucional en el centro (es decir, la posición del director científico) que contribuya a resolver la acción colectiva y la coordinación. En lo relativo al *liderazgo científico*, hay que señalar que no hay elementos que garanticen la selección de un líder científico en todas las futuras designaciones de directores. Los directores de los centros, de acuerdo con los estatutos vigentes en las tres universidades, son designados por los Rectores de las mismas, que incluso presiden sus órganos superiores. En algunos hay procesos formales de votación, y no siempre los líderes científicos tienen interés en asumir esta tarea o sus colegas están dispuestos a permitirlo.

En la consideración del liderazgo científico, es necesario tener presente que la autoridad, además de estructural, es relacional, por lo que el control de fondos de investigación se torna en una herramienta clave del liderazgo en el marco de las organizaciones científicas (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2018). Cabría esperar que los casi 14 millones de euros inyectados en los centros de investigación con el programa fortaleciesen la autoridad relativa de los directores de los centros, al dotarles de la capacidad de gestión de una proporción significativa de fondos de investigación disponibles. Sin embargo, no resulta evidente que esto sea así. Si concebimos la capacidad de decisión sobre el uso de los fondos obtenidos a través del programa de centros como una herramienta de fortalecimiento del liderazgo de las direcciones científicas, sería esperable que los directores gozasen de una situación ventajosa. Sin embargo, como ya se ha visto, la Xunta de Galicia ha asignado también fondos competitivos en el SUG a través de otros instrumentos financieros. Esto ha hecho que algunos líderes de grupos adscritos a los centros puedan gestionar un volumen de fondos similar al de los propios directores científicos de los centros.

Otra vía de fortalecimiento del liderazgo científico de los centros, no ligada a los recursos económicos, sería el nombramiento de directores reconocidos en la comunidad académica por su reputación y excelencia científica. La autoridad viene determinada por la posición en la estructura jerárquica, pero requiere también el reconocimiento por parte de los otros del derecho legítimo para ejercer esa autoridad. Por eso, la reputación del director, entendida como admiración y respeto de sus pares, sería funcional para guiar y coordinar el centro. Ahora bien, una limitación a esta buena práctica deriva del modelo de gobernanza de la universidad española.

Como se ha dicho, el caso de estos centros permite, pero no asegura, el nombramiento como director de un líder científico. El marco normativo de las universidades del SUG dificulta que el nombramiento del director científico (como también el de directores de departamentos, o del propio rector) sea el resultado de un proceso competitivo abierto a candidatos externos a la universidad, como las buenas prácticas internacionales aconsejan. Así, se hace una selección entre los disponibles, puesto que el conjunto de candidatos potenciales se restringe a la propia universidad, más que entre los mejores posibles.

Más allá de la dirección científica, y respecto a la interacción de actores en un mismo centro, la mayoría de los directores reporta mejoras de la eficacia y la eficiencia en el uso de espacios, así como en la adquisición y empleo de materiales y equipamientos en el marco de los centros de investigación, coherentemente con lo detectado en investigaciones previas (OECD, 2014). Esto sería especialmente relevante en las unidades dedicadas a la ciencia experimental, porque se depende de laboratorios y equipos costosos, los cuales, además, requieren mantenimiento y reparaciones periódicamente. Finalmente, los resultados arrojan cierta evidencia sobre las dinámicas de *coordinación y colaboración científica* en el marco de la financiación competitiva de centros de investigación. En los centros que poseen un edificio propio (cinco de siete) se describen nuevas prácticas organizativas de adquisición de equipamientos y suministros como, por ejemplo: compras comunes de suministros (con el objetivo adquirir un mayor volumen, rebajando el coste) y de equipamientos (que no podrían alcanzarse en el marco de un único grupo); «laboratorios en abierto» (que cualquier investigador adscrito al centro puede usar); «laboratorios compartidos entre varios grupos», entre otros. Por tanto, y siempre según los entrevistados, la organización de la actividad científica en centros de investigación supondría una ventaja muy destacada con respecto a la situación organizativa anterior en todo lo relativo a las instalaciones y equipamientos.

## 7. CONCLUSIONES

Los programas que asignan financiación pública para la creación y/o funcionamiento de centros de investigación son instrumentos empleados por gobiernos y agencias de financiación. Ahora bien, más allá de la deseabilidad que una parte de la comunidad académica atribuye a estas políticas y de los efectos positivos esperados, sabemos poco sobre los factores que facilitan y los que dificultan que estos programas sean útiles de cara al éxito de este tipo de organizaciones científicas y al avance de los objetivos fijados.

El análisis del programa de centros de investigación singulares y agrupaciones estratégicas consolidadas de Galicia permite obtener evidencia empírica novedosa sobre cómo el diseño de los instrumentos públicos de financiación de centros, junto con el modelo de gobernanza universitaria y los arreglos institucionales, condicionan los atributos y el funcionamiento de los centros de investigación financiados. Identificando las dimensiones clave de un centro de investigación (recursos humanos, financiación y sostenibilidad, estructura organizativa, liderazgo, e instalaciones y equipamientos), hemos llegado a algunas conclusiones.

En el trabajo hemos analizado la fundamentación y los mecanismos por los cuales se espera que el programa desarrolle sus efectos sistémicos y, adicionalmente, las barreras institucionales y de políticas a los cambios institucionales esperados. En las consecuencias para la acción pública se puede concluir que los programas de financiación de centros de investigación universitarios han de crear una estructura de incentivos que favorezca cambios organizativos funcionales, tanto entre el personal adscrito a los propios centros como en el gobierno universitario. Resulta esencial que los centros puedan desarrollar su propia política de recursos humanos. Esto puede lograrse a través de un arreglo institucional con la universidad matriz (abriendo plazas adscritas a los centros; es decir, que no estén vinculadas a departamentos), a través de la implementación de un instrumento de política pública para la atracción y consolidación de talento, o de otras vías (véanse iniciativas como ICREA e Ikerbasque de los gobiernos catalán y vasco).

Los programas de centros han de fomentar el liderazgo científico incentivando las mejores prácticas internacionales (nombramiento de un líder científico, tras expresión de intereses, en un proceso abierto a académicos externos a la Universidad) e implantando mecanismos fortalecedores del liderazgo (por ejemplo, capacidad de decisión del director sobre áreas de investigación, contrataciones o uso de los fondos). Respecto de la financiación y la capacidad de operar a largo plazo, antes de asignar financiación a un centro sería necesario estudiar cómo va a mantenerse en funcionamiento la organización una vez finalizada la ayuda. Nuevamente, puede llevarse a cabo un arreglo con la universidad matriz, prever un marco de acuerdo entre una administración (regional o estatal) y el centro o buscar algún tipo de colaboración público-privada, entre otras opciones.

La promoción de la autonomía organizativa y la dotación de infraestructuras y equipamientos adecuados para realizar investigación de frontera y/o transferencia de conocimiento al tejido productivo requieren, a su vez, grandes cantidades de recursos humanos (personal técnico, administrativo y de gestión, etc.) y económicos. Nuevamente, esto solo puede conseguirse a través de acuerdos entre el organismo financiador del programa (en este caso el gobierno autonómico) y la universidad matriz. Junto con ello, centro y universidad han de ser capaces de servirse de otros instrumentos disponibles al mismo y otros niveles de gobierno (estatal y europeo), como pueden ser los de compras de equipamiento del estado, o los fondos del FEDER. Desde la perspectiva del decisor público, los instrumentos diseñados e implementados han de ser coherentes (evitando efectos indeseados y potenciales contradicciones derivadas de la acumulación de instrumentos) y no deberían diseñarse individual, sino conjuntamente, en términos de carteras de instrumentos; buscando sinergias y efectos multiplicadores.

Una vez extraídas estas conclusiones, debe referirse que este estudio adolece de ciertas limitaciones. Sería deseable contar con información precisa y fiable sobre los costes totales de cada uno de los centros (personal, gastos corrientes, inversión en infraestructuras y equipamientos, entre otros) y saber qué organismo financia qué y a través de qué fórmulas. Igualmente, habría que obtener información rigurosa sobre el total de fondos competitivos y contractuales obtenidos por todos los investigadores adscritos a los centros. Ello permitiría estudiar en mayor detalle la viabilidad de los centros y, por otro lado, la distribución de autoridad y poder derivada del control de los recursos económicos de la organización.

Para un mayor conocimiento sobre el funcionamiento de los centros de investigación financiados sería necesario profundizar en el análisis sobre la distribución de poder en estas estructuras (entre directores científicos, líderes de grupo e investigadores); derivada de los tres factores identificados en la literatura: posición formal en la jerarquía, gestión de recursos económicos y liderazgo científico (Cruz-Castro y Sanz-Menéndez, 2018). Por otro lado, es conveniente entender mejor las relaciones entre los centros y las universidades que los acogen. Asumiendo que las universidades están compuestas por diferentes actores con prioridades

y preferencias diversas en términos de asignación de recursos, respuestas a las demandas del entorno, transformaciones organizativas, actividades y áreas de investigación prioritarias, entre otras cuestiones, investigaciones futuras han de determinar la influencia de los diversos actores universitarios en el desarrollo y funcionamiento de centros en proyecto.

Asimismo, no puede obviarse que la puesta en marcha de centros de investigación busca mejorar la creación y/o transferencia de conocimiento al entorno. Por tanto, entre otras actividades de seguimiento, han de acometerse estudios rigurosos sobre sus resultados de investigación; por ejemplo, su producción científica y tecnológica, las citas recibidas, la evolución de sus redes de colaboración y su participación en proyectos de I+D internacionales, entre otros aspectos. Y, a ser posible, comparando con poblaciones de centros similares, no sometidos al estímulo o bajo otros modelos de gobernanza. Puesto que el trabajo de campo de nuestro estudio se realizó durante el primer período de financiación de los centros (2016-2019) todavía no ha sido posible medir el impacto de la pertenencia al centro en los profesores adscritos a los mismos (en publicación en revistas de alto factor de impacto, artículos altamente citados, colaboración internacional, y otros indicadores). Además, sería necesario estudiar el desempeño diferencial entre centros en función de sus atributos y características organizativas y financieras (controlando por área de investigación).

Finalmente, sería importante integrar en este tipo de análisis la dimensión de los mecanismos y procesos de evaluación del funcionamiento, actividades y rendimiento de los centros en sus distintas formas; singularmente, los comités científicos externos de los propios centros, los mecanismos de evaluación institucional de las universidades y los procesos evaluativos de la Xunta, como financiadora del programa.

## AGRADECIMIENTOS

Este artículo es un resultado de investigación de los trabajos derivados de dos contratos de apoyo tecnológico entre la Secretaría General de Universidades de la Xunta de Galicia y el Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) del CSIC. Luis Sanz Menéndez es, desde 2018, miembro de la Comisión Asesora del programa de Centros de Investigación Singulares y Agrupaciones Estratégicas Consolidadas del Sistema Universitario de Galicia (DOG, 11 agosto de 2016). Manuel Pereira Puga es beneficiario de la Ayuda PTA2020-019237-I financiada por MCIN/AEI/ 10.13039/501100011033. Los autores manifiestan no tener conflicto de interés y señalan que sus análisis son independientes del financiador del estudio. Se agradecen las sugerencias recibidas desde el consejo editorial de GAPP y de los dos revisores, así como de Faustino Infante, de la SXU de la Xunta de Galicia. Los errores que pudieran persistir son de responsabilidad de los autores.

## ANEXO

**TABLA 8. LISTADO DE ENTREVISTAS**

Perfil	Código entrevista
Dirección científica de centro de investigación	E1
Dirección científica de centro de investigación	E2
Dirección científica de centro de investigación	E3
Dirección científica de centro de investigación	E4
Dirección científica de centro de investigación	E5
Dirección científica de centro de investigación	E6
Dirección científica de centro de investigación	E7
Representante de la universidad	E8
Dirección científica de centro de investigación	E9
Representante de la universidad	E10
Dirección científica de centro de investigación	E11
Representante de la universidad	E12

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Åagaard, K., Hansen, H. F. y Rasmussen, J. G. (2016). Mergers between governmental research institutes and Universities in the Danish HE sector. *European Journal of Higher Education*, 6(1), 41-55. <https://doi.org/10.1080/21568235.2015.1099459>
- Arenilla Sáez, M. (coord.) (2012). *La reforma de la universidad española: Un análisis desde su gobernanza*. Netbiblo.
- Balderston, F. E. (1995). *Managing Today's University: Strategies for Viability, Change, and Excellence*. Jossey-Bass Higher and Adult Education Series. ERIC.
- Baldrige, J. V. (ed.). (1971). *Academic Governance – Research on Institutional Politics and Decision Making*. McCutchan Pub. Corp.
- Benitez-Amado, A. (2019). *El gobierno de las Universidades en España. Análisis comparativo, transformaciones recientes y adaptación al entorno* [tesis doctoral]. UAM. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales; CSIC. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP). <https://repositorio.uam.es/handle/10486/689278>
- Bennett, C. J. y Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, 25(3), 275-294. <https://doi.org/10.1007/BF00138786>
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B. y Musselin, C. (2011). New Public Management, network Governance and the University as a Changing Professional Organization. En T. Christensen y P. Laegreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (1.ª ed., pp. 161-176). Routledge. <https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-00972968>
- Borrás, S. (2012). Three tensions in the governance of science and technology. En D. Levi-Faur (ed.), *The Oxford handbook of governance* (1.ª ed., pp. 429-440). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0030>
- Bozeman, B. y Boardman, P. C. (2003). *Managing the New Multipurpose, Multidiscipline University Research Center: Institutional Innovation in the Academic Community*. IBM Center for The Business of Government. <https://www.businessofgovernment.org/report/managing-new-multipurpose-multidiscipline-university-research-center-institutional-innovation>
- Braun, D. (1993). Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making. *Journal of Public Policy*, 13(2), 135-162. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00000994>
- Capano, G. (2018). Policy design spaces in reforming governance in higher education: The dynamics in Italy and the Netherlands. *Higher Education*, 75(4), 675-694. <https://doi.org/10.1007/s10734-017-0158-5>
- Capano, G., Pritoni, A. y Vicentini, G. (2020). Do policy instruments matter? Governments' choice of policy mix and higher education performance in Western Europe. *Journal of Public Policy*, 40(3), 375-401. <https://doi.org/10.1017/S0143814X19000047>
- Cocos, M. y Lepori, B. (2020). What we know about research policy mix. *Science and Public Policy*, 47(2), 235-245. <https://doi.org/10.1093/scipol/scz061>
- Cohen, M. D., 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>
- Cremonini, L., Horlings, E. y Hessels, L. K. (2018). Different recipes for the same dish: Comparing policies for scientific excellence across different countries. *Science and Public Policy*, 45(2), 232-245. <https://doi.org/10.1093/scipol/scx062>
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2005). Bringing science and technology human resources back in: The Spanish Ramón y Cajal programme. *Science and Public Policy*, 32(1), 39-53. <https://doi.org/10.3152/147154305781779687>
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2007). Research evaluation in transition. Individual versus organisational assessment in Spain. En R. Whitley y J. Gläser (eds.), *The Changing Governance of the Sciences: The Advent of Research Evaluation Systems* (pp. 205-223). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6746-4\\_10](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6746-4_10)
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2015). Policy change and differentiated integration: Implementing Spanish higher education reforms. *Journal of Contemporary European Research*, 11(1), 103-123. <https://www.jcer.net/index.php/jcer/article/view/628>
- Cruz-Castro, L. y Sanz-Menéndez, L. (2018). Autonomy and Authority in Public Research Organisations: Structure and Funding Factors. *Minerva*, 56(2), 135-160. <https://doi.org/10.1007/s11024-018-9349-1>
- Cruz-Castro, L. y Sanz Menéndez, L. (2021). La innovación en la política española. *Papeles de Economía Española*, 169, 16-35. <https://www.funcas.es/articulos/la-innovacion-en-la-politica-espanola/>
- Cruz-Castro, L., Martínez, C., Peñasco, C. y Sanz-Menéndez, L. (2020). The classification of public research organizations: Taxonomical explorations. *Research Evaluation*, 29(4), 377-391. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa013>
- Cruz-Castro, L., Sanz Menéndez, L. y Romero, M. (2004). Convergencia y divergencia en las políticas de ciencia y tecnología de los gobiernos regionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 11, 33-72. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37356>

- De Boer, H. F., Enders, J. y Leisyte, L. (2007). Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University. *Public Administration*, 85(1), 27-46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00632.x>
- Deem, R., Mok, K. H. y Lucas, L. (2008). Transforming higher education in whose image? Exploring the concept of the “world-class” university in Europe and Asia. *Higher Education Policy*, 21(1), 83-97. <https://doi.org/10.1057/palgrave.hep.8300179>
- Fernández López, S. y Vaquero García, A. (2013). The Model Galician University Funding 2011-2015: Provident Fund And Balance. *Revista Galega de Economía*, 22(1), 73-96. <https://doi.org/10.15304/rge.22.1.1270>
- Fernández López, S. y Vaquero García, A. (2017). Luces y sombras del nuevo plan autonómico de financiación de las universidades gallegas (2016-2020). *Revista Galega de Economía*, 26(1), 89-104. <https://doi.org/10.15304/rge.26.1.4323>
- Fernández Mellizo-Soto, M., Sanz Menéndez, L. y Cruz Castro, L. (2003). Diseño institucional y preferencias políticas: O cómo equilibrar los intereses académicos en la política de eficiencia, tecnología e innovación gallega. *Inguruak. Revista Vasca de Sociología y Ciencia Política*, 35, 33-68.
- García-Aracil, A. (2013). Planificación estratégica en la universidad española: Discursos y efectos. *Presupuesto y Gasto Público*, 72, 67-85. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/72\\_04.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/72_04.pdf)
- González Hermoso, A. (2021). Los nuevos centros públicos no universitarios de investigación: El Programa IMDEA. *Papeles de Economía Española*, 169. <https://www.funcas.es/articulos/los-nuevos-centros-publicos-no-universitarios-de-investigacion-el-programa-imdea/>
- González-López, M. y Guntín-Araújo, X. (2019). Evolución da política galega de innovación: De cero á especialización intelixente. *Revista Galega de Economía*, 28(2), 23-38. <https://doi.org/10.15304/rge.28.2.6154>
- Hedström, P. (1998). Rational imitation. En P. Hedström y R. Swedberg (eds.), *Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory* (pp. 306-328). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511663901.012>
- Hellström, T. (2011). Homing in on excellence: Dimensions of appraisal in Center of Excellence program evaluations. *Evaluation*, 17(2), 117-131. <https://doi.org/10.1177/1356389011400891>
- Hellström, T. (2018). Centres of excellence and capacity building: From strategy to impact. *Science and Public Policy*, 45(4), 543-552. <https://doi.org/10.1093/scipol/scx082>
- Hellström, T., Brattström, E. y Jabrane, L. (2018). Governing interdisciplinary cooperation in Centers of Excellence. *Studies in Higher Education*, 43(10), 1763-1777. <https://doi.org/10.1080/03075079.2018.1520476>
- Hernández Armenteros, J. y García, J. A. P. (2015). La financiación universitaria como instrumento dinamizador de cambio en la universidad pública española. *CIAN-Revista de Historia de Las Universidades*, 18(1), 79-96. <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/CIAN/article/view/2670>
- Hicks, D. (2012). Performance-based university research funding systems. *Research Policy*, 41(2), 251-261. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.09.007>
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. MacMillan Press.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89. <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9079-1>
- Jackson, D. N. y Rushton, J. (1987). *Scientific excellence: Origins and assessment*. Sage Publications, Inc.
- Jonkers, K. y Zacharewicz, T. (2016). *Research performance based funding systems: A comparative assessment*. Publications Office of the European Union. <https://data.europa.eu/doi/10.2760/70120>
- Kickert, W. (1995). Steering at a Distance: A New Paradigm of Public Governance in Dutch Higher Education. *Governance*, 8(1), 135-157. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00202.x>
- Kingdon, J. W. (1996). *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2.ª ed.). Pearson.
- Langfeldt, L., Nedeva, M., Sörlin, S. y Thomas, D. A. (2020). Co-existing notions of research quality: A framework to study context-specific understandings of good research. *Minerva*, 58(1), 115-137. <https://doi.org/10.1007/s11024-019-09385-2>
- Larrán-Jorge, M. y García-Correas, Á. (2015). ¿Influyen los modelos de financiación autonómicos en la eficiencia de las universidades públicas españolas? *Revista de Contabilidad*, 18(2), 162-173. <https://doi.org/10.1016/j.rcsar.2014.06.001>
- Lepori, B. (2011). Coordination modes in public funding systems. *Research Policy*, 40(3), 355-367. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2010.10.016>
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. <https://doi.org/10.2307/973677>
- Marginson, S. (1997). Steering from a distance: Power relations in Australian higher education. *Higher Education*, 34(1), 63-80. <https://doi.org/10.1023/A:1003082922199>
- Martínez Martínez, R. (2012). Reflexions a l'entorn del sistema de govern de les universitats davant del repte de modernització de la governança universitària. *Revista Catalana de Dret Públic*, 44. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2240>
- May, P. J., Jones, B. D., Beem, B. E., Neff-Sharum, E. A. y Poague, M. K. (2005). Policy Coherence and Component-Driven Policymaking: Arctic Policy in Canada and the United States. *Policy Studies Journal*, 33(1), 37-63. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00091.x>

- May, P. J., Sapotichne, J. y 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>
- OECD (2008). *OECD Reviews of Tertiary Education Tertiary Education for the Knowledge Society*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/19978936>
- OECD (2014). *Promoting Research Excellence: New Approaches to Funding*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264207462-en>
- Olsen, J. P. (2007). The Institutional Dynamics of the European University. En P. Maassen y J. P. Olsen (eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 25-54). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1\\_2](https://doi.org/10.1007/978-1-4020-5971-1_2)
- Pereira-Puga, M. y Sanz-Menéndez, L. (2020). Cambio y continuidad en las políticas de ciencia: Diseño de los instrumentos de financiación de la investigación universitaria en Galicia (2005-2018). *Revista Española de Ciencia Política*, 54, 151-171. <https://doi.org/10.21308/recp.54.06>
- Pérez-Esparrells, C., De la Torre, E. M. y Gómez-Sancho, J. M. (2018). La relevancia de la financiación pública en las universidades españolas. *Presupuesto y Gasto Público*, 90, 169-190. [https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/90\\_10.pdf](https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/90_10.pdf)
- Peters, B. G. (2011). Steering, rowing, drifting, or sinking? Changing patterns of governance. *Urban Research & Practice*, 4(1), 5-12. <https://doi.org/10.1080/17535069.2011.550493>
- Rayner, J. y Howlett, M. (2009). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99-109. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2009.05.001>
- Rip, A. (1994). The republic of science in the 1990s. *Higher Education*, 28(1), 3-23. <https://doi.org/10.1007/BF01383569>
- Rose, R. (2005). *Learning From Comparative Public Policy. A Practical Guide*. Routledge.
- Sahlin, K. y Eriksson-Zetterquist, U. (2016). Collegiality in modern universities – the composition of governance ideals and practices. *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 2016(2-3), artículo 33640. <https://doi.org/10.3402/nstep.v2.33640>
- Sande Veiga, D. y Vence, X. (2019). Impact Evaluation of the Technology Fund Programme 2007-2013 in Galicia: Results, aid concentration and leakage of resources. *Revista Galega de Economía*, 28(3), 92-114. <https://doi.org/10.15304/rge.28.3.5926>
- Sanz-Menéndez, L. (1997). *Estado, ciencia y tecnología en España (1939-1997)*. Alianza editorial.
- Sanz-Menéndez, L. (2020a). La atracción del talento y la política de recursos humanos de las universidades. En E. Alcón Soler, F. Michavila Pitarch y M. Ripollés (eds.), *Más talento para la universidad española: Retenerlo, atraerlo, recuperarlo* (pp. 159-184). Tecnos.
- Sanz-Menéndez, L. (2020b). La financiación de la investigación universitaria y sus resultados desde una perspectiva comparada. *Anuario de La Facultad de Derecho de La Universidad Autónoma de Madrid*, 24, 109-135. <http://afduam.es/wp-content/uploads/2021/06/luis-sanz-menendez.pdf>
- Sanz-Menéndez, L. y Cruz-Castro, L. (2005). Explaining the science and technology policies of regional governments. *Regional Studies*, 39(7), 939-954. <https://doi.org/10.1080/00343400500289945>
- Sanz-Menéndez, L. y Cruz-Castro, L. (eds.) (2010). *La investigación y sus actores. Institutos, Centros de I+D y sus desafíos* (vol. 12/2010). Fundación CYD. <http://2017.fundacioncyd.org/images/documentosCyd/CYD12.pdf>
- Seawright, J., Gerring, J., Seawright, J. y Gerring, J. (2014). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. En M. Tight (ed.), *Case Studies* (pp. 11213-11213). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781473915480.n31>
- Simon, H. A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review*, 69(4), 493-513. <https://www.jstor.org/stable/1808698>
- Strehl, F., Reisinger, S. y Kalatschan, M. (2007). *Funding Systems and their Effects on Higher Education Systems* (OECD Education Working Paper, 6). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/220244801417>
- Thelen, K. (2003). How institutions evolve. Insights for comparative historical analysis. En J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences* (pp. 208-240). Cambridge University Press; Cambridge Core. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>
- Thomas, D. A., Nedeva, M., Tirado, M. M. y Jacob, M. (2020). Changing research on research evaluation: A critical literature review to revisit the agenda. *Research Evaluation*, 29(3), 275-288. <https://doi.org/10.1093/reseval/rvaa008>
- Tijssen, R. J. W. (2003). Scoreboards of research excellence. *Research Evaluation*, 12(2), 91-103. <https://doi.org/10.3152/147154403781776690>
- Van Steen, J. (2012). *Modes of Public Funding of Research and Development: Towards Internationally Comparable Indicators* (OECD Science, Technology and Industry Working Paper, 2012/04). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5k98ssns1gzs-en>
- Varela-Vázquez, P., Carmona-Badía, X., González-López, M. y Guntín-Araújo, X. (2021). Aprendizaje institucional y formación de políticas científico-tecnológicas y de innovación en Galicia: Un enfoque histórico, 1981-2020. *Investigaciones de Historia Económica*. <https://doi.org/10.33231/j.ih.e.2021.02.001>
- Whitley, R. (2007). Changing governance of the public sciences. En *The changing governance of the sciences* (pp. 3-27). Springer.

- Whitley, R. (2011). Changing Governance and Authority Relations in the Public Sciences. *Minerva*, 49(4), 359-385. <https://doi.org/10.1007/s11024-011-9182-2>
- Whitley, R. (2014). How do Institutional Changes Affect Scientific Innovations? The Effects of Shifts in Authority Relationships, Protected Space, and Flexibility. En *Organizational Transformation and Scientific Change: The Impact of Institutional Restructuring on Universities and Intellectual Innovation* (vol. 42, pp. 367-406). Emerald Group Publishing Limited. <http://www.emeraldinsight.com/doi/full/10.1108/S0733-558X20140000042012>
- Xunta de Galicia (2015). *Plan Galego de Financiamento Universitario (2016-2020)*. <http://www.edu.xunta.gal/portal/es/node/17660>
- Zacharewicz, T., Lepori, B., Reale, E. y Jonkers, K. (2019). Performance-based research funding in EU Member States – A comparative assessment. *Science and Public Policy*, 46(1), 105-115. <https://doi.org/10.1093/scipol/scy041>



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: ARTICULOS  
Recibido: 11-02-2021  
Aceptado: 29-10-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10906>  
Páginas: 71-80

## La praxis interseccional en las políticas públicas: el poder de las metáforas

### *Intersectional praxis in policies: the power of metaphors*

Jone Martínez-Palacios

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9354-3148>

[jone.martinez@ehu.es](mailto:jone.martinez@ehu.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Jone Martínez-Palacios es profesora titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Miembro del Grupo de Investigación PARTE HARTUZ. Doctora en Ciencia Política y de la Administración.

Andere Ormazabal Gaston

Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6886-5137>

[andere.ormazabal@ehu.es](mailto:andere.ormazabal@ehu.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Andere Ormazabal es profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Miembro del Grupo de Investigación Consolidado PARTE HARTUZ (UFI EMAN). Doctora en Ciencia Política y de la Administración.

---

#### RESUMEN

En contextos políticos y administrativos en los que se han instalado las prácticas de la nueva gestión pública mediante una visión neoempresarial, las políticas públicas se orientan a través de una noción de la eficiencia que pasa por organizar los recursos públicos de una forma que garantice la acumulación de capital en sus distintas expresiones. Frente a esta tendencia la teoría crítica feminista propone estructurar la acción pública de una forma no binaria. Este texto explora las posibilidades de la herramienta de la interseccionalidad para ese fin. Concretamente, indaga en la potencialidad del pensamiento metafórico a partir de la metáfora de los cuerpos marcados en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

#### PALABRAS CLAVE

Teoría crítica feminista; Interseccionalidad; Profundización democrática; Cuerpos marcados; Acción pública.

---

#### ABSTRACT

In political and administrative contexts in which the practices of the new public management have been installed, public policies are oriented towards efficiency, in sense of organizing public resources to the accumulation of capital in any of his forma. Faced with this reality, Feminist Critical Theory proposes to structure public action in non-binary form. This text explores the possibilities of the tool of intersectionality

for that purpose. To this end, the metaphoric thought and the metaphor of marked bodies is presented as potentially useful in the design, implementation and evaluation of public policies.

#### KEYWORDS

Feminist Critical Theory; Intersectionality; Democratic Deepening; Marked Bodies; Public Action.

#### SUMARIO

1. DESCENTRAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON UN ENFOQUE NO BINARIO. 2. LA PRAXIS INTERSECCIONAL EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. 3. LA METÁFORA Y EL JUEGO DE PALABRAS COMO HERRAMIENTA DE LA PRAXIS INTERSECCIONAL. 4. METÁFORAS E INTERSECCIONALIDAD EN EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 5. CONCLUSIONES Y PISTAS DE INVESTIGACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### 1. DESCENTRAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON UN ENFOQUE NO BINARIO<sup>1</sup>

Aunque las definiciones sobre lo que es una política pública pueden ser más o menos restrictivas (Dye, 1972; Fontaine, 2015), todas coinciden en identificar una fuente pública de producción. Teóricamente, las políticas buscan poner soluciones a problemas y resolver demandas sociales. Ponen en el centro de su razón de ser la búsqueda de soluciones a las necesidades sociales de cada momento. Lo que está en disputa en el campo político es, justamente, la lectura que se hace del problema que hay que tratar de solucionar y, en base a eso, la imposición de una u otra decisión.

En la segunda mitad del siglo xx, con la naturalización y generalización del *topos* de la crisis de la democracia en los estados del Norte Global, los gobiernos ven la necesidad de modernizar las relaciones entre la ciudadanía y los agentes políticos en los procesos de toma de decisión. Asimismo, se asume la idea de que la acción pública debe de actualizarse y proyectar políticas para un sujeto «complejo». De modo que, junto al discurso de la *crisis de la democracia* y la *legitimidad* se integra el de la *complejidad de las sociedades* y de las *necesidades* que estas acogen (Martínez-Palacios, 2021).

Estas lecturas sobre la modernización orientan la acción pública a ajustar las soluciones a los problemas sociales que experimentan los individuos en lo cotidiano, y buscan minimizar el margen de error e ineficiencia política que tradicionalmente se ha asumido junto al discurso de la crisis de legitimidad. Así se explicaría que la forma burocrática de operar, basada en la especialización y la fragmentación, esté siendo revisada con otras como la nueva gestión pública.

Estamos ante un contexto ambivalente en el que conviven prácticas neoempresariales de gestión pública (privatización) y textos vehiculares de las políticas públicas en los que se busca centrar la comprensión de la eficiencia en términos de justicia social, y en los que se reconoce la diversidad que existe de experimentar los procesos vitales en función de la posición social de los individuos. Como muestra de lo anterior, tomando el caso español, es habitual encontrar preámbulos de textos jurídicos orientados a lograr una mayor justicia social que recogen las ideas de «reconocimiento de la complejidad de la sociedad» al tiempo que marcan una «voluntad de orientar la acción pública a objetivos de justicia social y sostenibilidad estructural» (cf. Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local; Líneas generales de la reforma administrativa 2018-2020, Ministerio de Hacienda y Función Pública, entre otros productos jurídicos).

Ante la naturalización de la narrativa que sostienen estos textos, la teoría crítica feminista ha estudiado los límites y estrategias del «régimen de las apariencias», o del «cinismo político» que la recubre (Connell, 2005; Orozco, 2017; Fraser y Jaeggi, 2019; Martínez-Palacios, 2021). Se señala la contradicción de recoger por escrito los objetivos de una acción pública orientada a responder a la complejidad, poner en marcha prácticas administrativas que restringen los derechos de las personas e implementar una visión de la eficiencia productivista. Este trabajo de mantenimiento institucional a través de una política aparental se ha hecho mediante muchos proyectos –la institucionalización de un gobierno de la performance (Bezez, 2020); la burocratización neoliberal (Hibou, 2012), o, más ampliamente, la naturalización de la ideología de Estado

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a las dos personas revisoras del manuscrito el tiempo y la energía empleada en este trabajo, así como la generosidad de las ideas aportadas y las referencias sugeridas.

(Laval y Dardot, 2015; Boltanski y Chiapello, 2002)–. De entre todas las lógicas que recorren dichos proyectos de mantenimiento institucional a través de una política aparential destacamos una, presente en las obras citadas hasta el momento y central para los trabajos de la teoría crítica feminista que motivan la presente reflexión. Se trata de la lógica de fragmentación que lleva de suyo un pensamiento binario.

La fragmentación de la práctica administrativa y el reconocimiento de la complejidad individual en los textos de ley tiene que ver con que la idea de lo complejo se conceptualiza tomando como medida para las políticas públicas la vida de lo que la economía feminista denomina sujeto BBVAh (Burgués, Blanco, Varón, Adulto/Asfaltado, heterosexual) con una funcionalidad y forma corporal normativa. Así, los ejercicios de abstracción necesarios en la elaboración de políticas públicas se basarían, según la crítica feminista, en diseñar políticas pensando en individuos con vidas fragmentadas en áreas (público vs. privado) y trabajos (productivo vs. reproductivo).

De igual modo, la teoría crítica feminista que orienta los trabajos de la presente reflexión se caracteriza por ofrecer herramientas para un diagnóstico del *topos* de la crisis, y destaca por su carácter propositivo. Así, desde la economía feminista se pone nombre al enfoque que recoge diversas propuestas prácticas que miran *otramente* las políticas, de forma no binaria, donde el centro no es la eficiencia en términos de acumulación, canalizada a través de la lógica de la fragmentación, sino que ponen su fin en una forma de justicia social que se concreta en mirar la acción pública con el enfoque en la sostenibilidad de la vida. No de cualquier vida, sino de una que merezca la pena ser vivida (Orozco, 2017).

Mirar la realidad desde la sostenibilidad de la vida «implica preguntarnos si al final, todo ese complejo engranaje (*de elaboración de políticas públicas*) permite a la gente que lo conforma comer o no, bien o mal, con soberanía alimentaria o sin ella, con tiempo de calidad para sentarse en una mesa, con compañía impuesta o elegida» (Orozco, 2017, p. 41). Significa interesarse por lo que parece indiscreto, y preguntar a las políticas públicas por temas insospechados por haber sido banalizados tal y como lo hacen los trabajos de investigación que movilizamos en los siguientes apartados de esta reflexión.

Asimismo, hacer desde el enfoque de la sostenibilidad de la vida pasa por construir desde lo *Otro*, *hacer otramente*, que se traduce en proyectar la acción pública desde posiciones de «outsider within» (Collins, 1986), «outsider incómodo y sensible» (Martínez-Palacios, 2021). Significa, hacer «partiendo de sí, para no quedarse en sí, para politizar la existencia y salir de sí» (Orozco, 2017, p. 41). Como proponemos en esta reflexión, esto requiere de otras herramientas políticas tales como la interseccionalidad y el pensamiento metafórico.

La teoría crítica feminista acordaría que quien ha tenido el poder de definir qué es una política pública hasta ahora, y en mayor medida en contextos de capitalismo financiarizado, no ha sido el *outsider*, sino el *insider*; y lo ha hecho hablando sobre vida, pero, pensando en una forma de vida fragmentada, asentada en la ruptura binaria matricial (productivo vs. reproductivo), encarnada en cuerpos infinitos que sostienen su trabajo público sobre otros que hacen el privado. Esta forma de ver la vida porta una visión binaria del mundo, contraria a sostener la vida de todas/os, que no asume una materialidad finita y vulnerable de los cuerpos, y el contexto que les rodea.

Por eso, a fin de romper con el binarismo que orienta la acción pública, la teoría feminista propone distintas herramientas que son comprendidas y explicadas como «marco epistemológico», «paradigma», «metodologías» o «enfoque», según con qué autora/autor pensemos, pero que se organizan, desde la década de 1989, siguiendo la metáfora que empleó la jurista feminista afroamericana Kimberle Crenshaw: la intersección.

La jurista empleaba un pensamiento alegórico para explicar la situación de las mujeres negras en los fallos de la jurisprudencia de los EEUU donde no se sabía si aplicar leyes de protección contra la discriminación racial, o leyes de protección contra discriminación de género (Crenshaw, 1989). De su reflexión se extrae una crítica a la idea de justicia que no reconoce, redistribuye, ni representa la vida de las personas que se ven atravesadas por múltiples ejes de dominación desde una posición subordinada.

Desde que Crenshaw bautizó como interseccionalidad la forma de vivir atravesada por distintos ejes de opresión han sido muchas las aportaciones al concepto. Para tratar de evitar el vaciado de contenido del término, hoy existe una literatura orientada a aclarar y poner en acción esta herramienta.

En ese contexto general de enmarque de las políticas y del momento que vive la literatura sobre la interseccionalidad y la acción pública, en las páginas que siguen, planteamos que las obras de Collins (2019), López y Platero (2019), y Marx y Pérez Bello (2018) invitan a aterrizar la *praxis* interseccional en la acción pública y, por lo tanto, sus aportaciones son interesantes para quienes diseñan e implementan políticas públicas.

Consideramos que al visibilizar y poner en marcha el pensamiento metafórico no binario cuya heurística ha sido estudiada por la metodología de la opresión (Sandoval, 2000), ayudan en la tarea de hacer políticas públicas interseccionales. En este artículo sugerimos que pensar y evaluar las políticas públicas desde

figuras retóricas como las de Marx y Pérez-Bello (juegos de palabras) y metáforas como López y Platero (cf. «*cuerpos marcados*») llevan de suyo una mirada compleja de la realidad que hace que las preguntas a las políticas públicas sean radicalmente genuinas y no binarias tanto a la hora del diseño, como de su evaluación y proceso de puesta en marcha. Decimos esto porque esa forma de acceder a la acción pública no parte de una complejidad abstracta y retórica de la vida («la vida es compleja»), sino de la experimentación de formas de opresión derivadas de sistemas simplificados de organizar el mundo, cuyo mayor exponente es el pensamiento binario.

## 2. LA PRAXIS INTERSECCIONAL EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A menudo, el auge de una temática o concepto en el campo académico se traduce en la proliferación de materiales dispuestos a explicar, definir e imponer significados al respecto. Las modas en la academia pasan por la hiper-producción y tecnificación de una temática o concepto de modo que su sola mención se vuelva una herramienta para aumentar el capital cultural y académico del agente, y continuar con los ejercicios de distinción y división necesarios a la supervivencia de la lógica acumulativa del propio campo. Esta cuestión ya ha sido objeto de estudio por parte de distintas pensadoras (Collins y Bilge, 2016; Farinaz et al. 2016).

La preocupación por las tendencias a vaciar de significados esta herramienta nos deja trabajos como los de Patricia Hill Collins (2019) determinados por la idea de que: «sin una reflexión seria sobre sí misma, la interseccionalidad puede devenir simplemente otra teoría social que implícitamente mantenga el *status quo*». Sobre esta premisa, la autora explica en qué medida esta puede pensarse como teoría social crítica a partir de las escuelas de pensamiento de la teoría crítica de las escuelas de Frankfurt, de los estudios culturales británicos, o de la teoría social francófona de la década de 1950-60. La interseccionalidad aprendería de estas, y alcanzaría a esbozar las seis ideas centrales de su naturaleza crítica que rompen con la lógica de fragmentación y ruptura de todo binarismo: el contextualismo, la complejidad, la relacionalidad, las relaciones de poder, la desigualdad y la justicia social. El anclaje en ese conjunto de elementos haría de esta «una herramienta para resolver el problema de prácticas excluyentes de pensar solo en términos de género, raza o clase» (Collins, 2019, p. 107), es decir, el problema del binarismo en el proceso de producción de las políticas públicas.

La explicación de Collins sobre el término se desencadena de una práctica de poner en acción la solidaridad flexible entre las distintas entradas de la teoría crítica antes mencionadas, la teoría feminista, la teoría decolonial y la teoría crítica de la raza. Así, explica la autora que el terreno de la *praxis*, o la práctica reflexiva, crea un espacio más adecuado a los fines de justicia social y sostenibilidad de la vida que la teorización y conceptualización abstracta tradicional.

Esta *praxis* rompe con el binarismo de género, raza y clase, en tanto que lo nombra en cruce y de forma crítica. Así, se asienta contra toda forma dicotómica de pensamiento característica de la academia que viene de pensar que la teoría vale más que la práctica. De donde, luego, viene que el modelaje de las políticas públicas en abstracto y apoyada sobre axiomas, preceptos teóricos, o principios naturalizados (no discutidos, aceptados como dados, *dóxicos*) pero contruidos socialmente, es la forma virtuosa de hacer lo público.

Precisamente, siguiendo la teoría feminista, esta forma se proyecta, de forma más o menos reflexiva, sobre cuerpos humanos y agentes sociales determinados. Agentes con formas determinadas que, en general, cumplen las normas y límites del pensamiento. Son cuerpos normativos, cuerpos BBVAh, «normales». Así, pensar en términos de interseccionalidad nos lleva a los *cuerpos marcados* por el cruce, y a interesarnos por las expresiones empleadas por estas personas a lo largo de la historia para explicar su posición. Nos lleva a una especie de democracia hermenéutica en la que para explicar la pobreza y empezar a diseñar políticas contra la pobreza no solo interese ir a los textos de los ilustrados sobre el asunto, sino que importe acudir a otra forma de materiales, dichos «profanos», que rompen con el logocentrismo (relatos de vida de personas indigentes, narrativas de personas sin hogar, estudio de la vida de los objetos que hacen lo cotidiano de las personas sintecho, entre otras).

Para ayudar a ese fin, en su último trabajo, Collins revisa algunos de sus planteamientos sobre las formas de relacionalidad interseccional entre los ejes que atraviesan las vidas de las personas. En sus obras anteriores estudiaba la adición de ejes, la asimetría en la articulación y co-formación de situaciones en las que se mezclan esas categorías como formas que conectan colateralmente con la interseccionalidad. Sin embargo, en este trabajo amplía la explicación y propone que las formas aditivas, la articulación, la co-formación, todas, expresan alguna forma de relacionalidad interseccional que sirve a la teoría social crítica, y son útiles a la hora de ver de forma compleja un problema público que requiere de acción pública.

Precisamente, la de la ontología de la opresión es una cuestión importante sobre la que parte de la literatura se ha centrado en discutir. Por eso, el desbloqueo que propone la autora al decir que lo aditivo, lo asimétrico, lo co-formado, lleva de suyo una relacionalidad interseccional, es importante para el estudio de las políticas públicas. Lo es porque su planteamiento facilita la comprensión y expresión de la experiencia vivida en términos de complejidad de la que dicen hablar las políticas en sus textos de ley. Asimismo, aclara la posibilidad de que la interseccionalidad sea una *praxis* a la que se puede acceder desde distintas puertas: la metáfora, la heurística o como palanca para un cambio de paradigma.

Siguiendo la lectura de Collins (2019), como heurística, esta herramienta estaría orientada a la solución de problemas sociales (pongamos la exclusión en políticas de participación) tratando de pensar el problema (la exclusión) con una lógica de cruce de ejes de opresión. Un ejemplo de ello lo encontramos en el proyecto «gure txutxu-mutxuak: Historias que hacen Zumarraga» (2019) cuyo objetivo es «crear un mosaico de miradas sobre la localidad a través de entrevistas y espacios de encuentro que ayuden a revalorizar el pasado, para (re)pensar el presente e imaginar el futuro en clave colectiva, en clave de cuidados comunitarios» (Aradía, 2021). En este caso se busca diseñar colectivamente políticas públicas comunitarias desde un pasado que ha sido excluido, viendo en la exclusión de historias y agentes que las encarnan una fuente para la producción de acción pública.

Asimismo, como palanca de paradigma tendría que ver con entender que las seis ideas centrales de la interseccionalidad son parte de una forma de ver el mundo que plantea nuevos problemas y nuevas soluciones al conocimiento. No se trata de decir que esta herramienta es en sí un paradigma nuevo, en los términos de Kuhn, para afrontar el diseño de políticas; se trata de entender que implica una forma de pensar *otramente* (pensar *outsider*) que conecta bien con algunos preceptos de la idea de paradigma del filósofo.

La interseccionalidad como metáfora es algo que atraviesa a ambas formas de verla anteriormente citadas (en el sentido en que cruce y palanca ya son, de hecho, metáforas). El pensamiento metafórico de Crenshaw (cruce, intersección) inaugura la etiqueta y la autora nos anima a pensar en la *praxis* interseccional orientada a las políticas para la justicia social, desde la heurística de la metáfora. Sobre esta cuestión consideramos que este ejercicio ya se está dando desde la teoría crítica feminista y que prueba de ello, así como ejemplo y modelo de lo que puede seguir haciéndose, nos lo dan dos obras que parten de una metáfora para ver lo complejo. Así, en esta reflexión, los trabajos de Silvia López y R. Lucas Platero (2019) y el de Daria Marx y Eva Pérez-Bello (2018), son entendidos como dos ejemplos de pensamiento metafórico y herramienta para la *praxis* interseccional en la acción pública.

### 3. LA METÁFORA Y EL JUEGO DE PALABRAS COMO HERRAMIENTA DE LA PRAXIS INTERSECCIONAL EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Siendo hacer políticas públicas no binarias orientadas a la sostenibilidad y democratización de la vida que merezca ser vivida un objetivo, los dos trabajos arriba citados proyectan acción pública a través de una metáfora relacionada con el cuerpo.

Un cuerpo puede estar marcado de muchas formas. Esto es porque casi todo en él habla. Habla su forma. Por ejemplo, un cuerpo gordo vive sabiendo que proyecta la gordura, y que esta significa todo lo que Marx y Pérez-Bello señalan: «falta de fortaleza mental, vulnerabilidad en salud, falta de determinación» (2018, pp. 19-23). Lo que nos interesa subrayar aquí es que estas proyecciones convertidas en estigmas son arrastradas en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por eso, algunos cuerpos aprenden que tienen que esconderse porque están *marcados* (López y Platero, 2019). Con esta metáfora sobre los *cuerpos marcados* buscan «contribuir a explorar un debate aún poco frecuente en el análisis de políticas públicas producido en el contexto español: un tipo de evaluación de la acción política que ponga en el centro del análisis el cuerpo, sus bienes y su sufrimiento» (López y Platero, 2019, p. 13). En un contexto de «emergencia del cuerpo» (Turnes, 1994 en Esteban, 2013, p. 27) en el que se da «la importancia de ciertos elementos directamente relacionados con esa cultura del cuerpo, el consumismo y su crítica, el poder creciente de la autoridad médica y la crítica feminista» (Esteban, 2013, p. 27), hablar sobre el cuerpo, con el cuerpo, en las políticas públicas es pertinente. La cuestión es cómo hacerlo.

La metáfora de *cuerpo marcado* es una herramienta sugerente para pensar en el cómo porque introduce un pensamiento interseccional, explícitamente no binario, en el análisis de las políticas públicas. La hipótesis que se encuentra en el origen de la metáfora es explícitamente antibinarista ya que parte de la idea de que «la acción política distribuye diferencialmente entre la población condiciones vitales como el acceso al

sistema de salud, educación, etc. (...) la acción política se concreta en procedimientos administrativos que pueden tener la capacidad de violentarnos o humillarnos al refinar categorías como el binarismo de género» (López y Platero, 2019, p. 14).

Así, las/os autoras/es dan forma al cuerpo marcado como expresión de *praxis* interseccional para estudiar las políticas públicas. Esos *cuerpos marcados* son, por naturaleza: vulnerables, finitos e inter-dependientes. Son cuerpos abyectos y disidentes: cuerpos desordenados (Burgos, 2019, pp. 27-50, en López y Platero, 2019). Quienes desordenan, los agentes *outsider*, ven hacia qué cuerpos se orientan las políticas públicas y en qué sentidos concretos son excluyentes. Lo ven porque lo padecen y resisten, son vulnerables ante la norma y resistentes hacia sus efectos. Siguiendo este planteamiento, la vulnerabilidad de los cuerpos, su reconocimiento, nos permitiría, por ejemplo, al diseñar una política, al implementarla y al evaluarla preguntarnos cuestiones cómo: ¿A quién se imagina como vulnerable el agente decisor en esas políticas, no binarias, orientadas a una vida que merezca ser vivida? ¿Qué cuerpo imagina? ¿Cómo marca esa política posteriormente ese cuerpo? ¿Cómo se resiste ese cuerpo?

Con una misma centralidad en el cuerpo marcado, pero usando una expresión distinta, en este caso, una que viene de un juego de palabras que tiene sentido en francés (*gros mot*, insulto) Daria Marx y Eva Pérez-Bello (2018) ofrecen un ejemplo encarnado con el que reflexionar sobre los límites de las políticas sanitarias, educativas, mediáticas, reproductivas, de salud mental o culturales desde un cuerpo marcado gordo. La gordofobia les sirve a las autoras para explicar la forma en la que la diversidad funcional, el género, la edad, la clase social, la raza, intersecta en unos cuerpos que se ven obesos y no entran, literalmente, en los instrumentos que necesitan las políticas para llevarse a cabo. Esto pasa, por ejemplo, porque los aparatos sanitarios del estado no estén preparados para pesar a personas de más de 120 kilos, ni para tomarles la tensión, ni para ofrecerles una pastilla anticonceptiva que responda a las necesidades (cf. caso de la pastilla anticonceptiva Norlevo que no tiene eficacia a partir de 70 kilos).

Así, desde una visión crítica con el pensamiento binario «gordo=malo vs. flaco=bueno», hacen la crónica de una discriminación cotidiana y evalúan, sin protocolo ni plantilla estandarizada más que la que les da las marcas del cuerpo, las políticas públicas francesas. Eso les permite acceder a una heurística interseccional e indagar, por ejemplo, en el *olor* como herramienta que usa el estigma a la hora de elaborar políticas públicas. Exponen cómo los *cuerpos marcados* remiten a olores, con efectos de muerte al estilo del filme *Parásitos* (Bong Joon-ho, 2019). El estigma construido sobre la falsa idea de que el cuerpo gordo que huele a sudor por la grasa excluye físicamente a las personas del espacio público libre. La crónica diaria de los *cuerpos marcados* gordos pone de manifiesto que una política pública no binaria que ponga en el centro la vida tiene que ser altamente sensible a lo encarnado, tanto objetivado, como incorporado. Ésta partiría de *outsiders* incómodos y altamente sensibles que buscan democratizar su posición de vigilantes de las prácticas injustas de los Estados.

Ambos trabajos, centrados en no hacer políticas públicas binarias a la luz de la heurística de la metáfora del cuerpo, nos recuerdan que «el estudio del cuerpo como objeto central de las Ciencias Sociales (...) es un enfoque relativamente nuevo (...)» y muy sugerente, como se ve del trabajo de las autoras de las obras seleccionadas, ello «nos debería de llevar a matizar más los análisis concretos sobre el cuerpo y a prestar más atención a los cambios históricos y a la variabilidad interna de cada grupo social» (Esteban, 2013, pp. 23-31).

#### 4. METÁFORAS E INTERSECCIONALIDAD EN EL CASO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Muchas de las propuestas de la teoría crítica feminista que se centran en orientar las políticas públicas hacia lugares no binarios en los que la vida que merezca ser vivida sea puesta en el centro tienen en común dos cosas. Por una parte, el pensamiento metafórico que introduce alguna relacionalidad interseccional entre los distintos ejes que estructuran la vida de las personas. Por otra, comparten un sentido práctico orientado a la acción transformadora en la que la dimensión participativa y/o deliberativa del procedimiento de llegar a las políticas públicas sostenibles tiene una importancia central. Es decir, la teoría crítica feminista invita a que la *praxis* descansa en la toma de decisiones no binaria colaborativa, y comunitaria en la que se introduzcan formas de hacer participativas, deliberativas o del desarrollo comunitario.

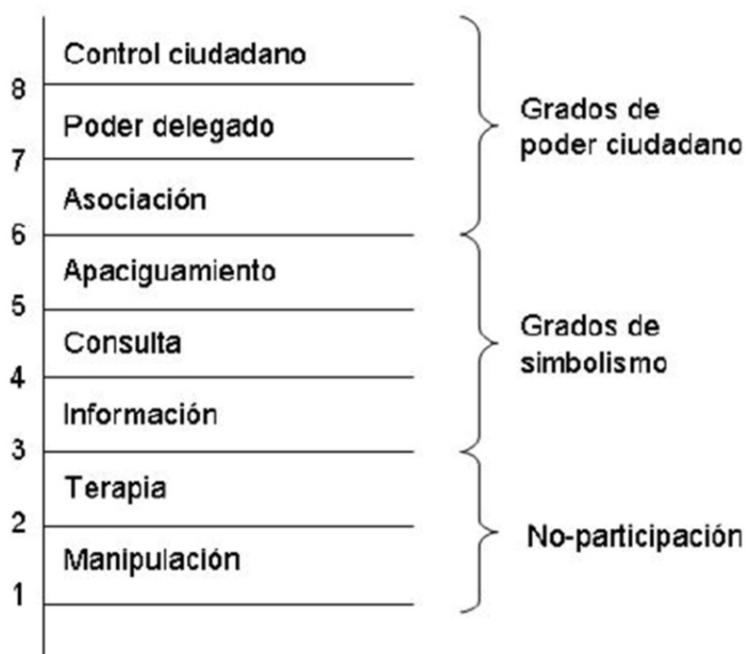
Este acuerdo cada vez más generalizado sobre la fe participativa nos conduce a explorar con la herramienta de la interseccionalidad y la metáfora las políticas públicas de participación ciudadana. Estas son, a la vez, una línea sectorial de políticas, y una herramienta para canalizar la estrategia de toma de decisión participada.

El optimismo de la teoría crítica feminista con relación a los diseños colaborativos para reflexionar conjuntamente puede ser mirado con recelo si consideramos la literatura crítica de la deliberación y la participación ciudadana (Martínez-Palacios, 2021). Esta literatura indica que las políticas participativas también usan las marcas normativas de los cuerpos, del modo en el que lo hemos estudiado hasta ahora en este texto. Pero, además, añaden una forma más «sofisticada» de exclusión porque recoge aspectos incorporados del estigma que cobran una importancia central en espacios en los que la retórica y el diálogo canalizan el debate. Con esto subrayamos la importancia de tomar en consideración la dimensión metapolítica de las políticas públicas que buscan no reproducir el pensamiento binario y ponen la vida en el centro.

Conviene recordar que el pensamiento metafórico ha sido también prolífico en la literatura de las políticas de la participación, «la escalera de la participación» de Arnstein (1969); «los desbordes creativos» del ilusionismo social (Villasante, 2017), «la rueda de la participación» (Davidson, 1998) son algunas muestras que lo ejemplifican.

Para la problemática que tratamos en esta reflexión nos interesa rescatar la metáfora de la escalera de Arnstein porque conecta con el cinismo político, o la política de las apariencias, a la que se hacía referencia en la introducción de este artículo. Según esta escalera existirían ocho peldaños que en la acción pública se caracterizan como participación y que, sin embargo, esconden prácticas de manipulación no participativas (cf. imagen 1). La autora identificaba, en 1969, las formas de participación aparental que instituye la administración pública en nombre de la toma de decisión participada. Manipulación, terapia, información, consulta, apaciguamiento, asociación, delegación de poder y control de poder son los ocho peldaños que nos propone Arnstein. Esta indica que los seis primeros peldaños, aunque sean denominados «participativos», tratan de apaciguar y manipular a la ciudadanía a través de consultas no vinculantes, tomas de decisión en las que la presencia de la ciudadanía es simbólica, no por el número de participantes, sino porque al no conocer los códigos del debate esta no puede introducir propuestas realmente considerables. Esto tendría que ver con ese tipo de exclusión que se da cuando lo que está en juego no se desvela y los códigos de acceso a los espacios no aparecen escritos en ningún lado (códigos de conducta, formas lingüísticas, procedimientos no escritos, entre otros) y sin cuyo conocimiento nada de lo que se diga tendrá validez. En definitiva, lo que esta escalera pone de manifiesto es la existencia de una lógica binaria basada en el dualismo «docto vs. profano», en la que lo primero se asigna a los agentes técnicos y políticos y lo segundo a la ciudadanía.

IMAGEN 1. ESCALERA DE LA PARTICIPACIÓN DE ARNSTEIN



Fuente: Arnstein, 1969, p. 217.

De los trabajos de Arnstein y de la literatura crítica de la participación, sabemos que los procesos de decisión participados y colaborativos son escasos dentro de la acción pública y que cuando se dan, además, se ven atravesados por las estructuras de género, de raza, de edad, de clase social, de diversidad funcional y corporalidad, entre otras. En ese sentido, cabe destacar, para el objetivo del texto –pensar en políticas que desactiven un pensamiento binario que aleja al objetivo de una vida que merezca ser vivida, todo, con la herramienta de la interseccionalidad–, que el camino para hacerlo (la participación) está, también, sesgado porque es un instrumento de marcación de los cuerpos (Chevallier, 2019).

Así, considerando la escalera de Arnstein y centrándonos ya solo en lo que puede ser considerado grado de poder ciudadano, sabemos que los espacios de deliberación y participación priorizan las formas discursivas de los BBVAh con cuerpos normativos y funcionales a una forma de entender la eficiencia vinculada a la acumulación de resultados rápidos (Mansbridge, 1990; Young, 2000; Fung y Wright, 2003; Warren, 2009; Martínez-Palacios, 2021). En esa forma de participación se priorizan discursos desapasionados y formas de intervención que se enfundan en *cuerpos marcados* «normales» que desprenden *hexis* corporales «normales». En este sentido la metáfora de *cuerpos marcados* abre otras vías al pensamiento interseccional al permitir entender que estos remiten a una dimensión incorporada en sus movimientos y que, aunque una consiga un cuerpo en apariencia «normal» y aceptable según el canon BBVAh, si los gestos no acompañan éste queda expulsado sin necesidad de una norma que indique su exclusión. Esas marcas más «inmateriales» tienen que ver con el *habitus* (Bourdieu, 1972) y los elementos que lo construyen: el acento, el movimiento, el saber sentarse, el saber el protocolo, *el sentido práctico*; son marcas que vienen de normas que el derecho no regula pero que funcionan en la práctica de la acción pública y que ayudan a marcar los cuerpos.

Un ejemplo de todo esto en políticas públicas de participación podría ser el siguiente: siguiendo la metáfora de Arnstein, un proceso de presupuestación participada en materia de sanidad que integre a personas con *cuerpos marcados* gordos, con diversidad funcional, marcados por el género la edad, el origen y la sexualidad dominantes y por ello, excluidos de las formas hegemónicas de pensar la salud primaria, podría verse como un primer intento de reflexionar una política que pone en cuestión el modelo de sociedad completo.

El diseño reflexivo con los *cuerpos marcados*, y canalizado de forma colaborativa, pasaría por interrogar no solo las marcas del cuerpo (que pueden estar presentes en forma física), sino las marcas de las que el derecho no habla: debería de ser reflexivo en cada contexto con el hecho de que en la cultura occidental el tipo de argumento que domina el espacio público es el racional, donde esto significa discurso justificado en base a criterios considerados de bien general e interés público, donde lo experiencial no cuenta.

Asimismo, debería de ser reflexivo con el hecho de que cuando unos cuerpos hablan y lo hacen con un acento sus discursos cobran más valor que otros (catalán, francés frente al latino, andaluz). Es decir, sería reflexivo sobre que el binarismo no solo pasa por los *cuerpos marcados* que ya llevan una dimensión impresa e incorporada en el cuerpo, sino que la expresión del cuerpo también se ve influida por el valor de lo que este transmite.

Esa reflexión sobre la participación lleva una carga auto-reflexiva de los agentes que diseñan para quienes el pensamiento metafórico y la interseccionalidad puede ser de gran utilidad siempre que su objetivo sea trabajar de forma no binaria para no generar vidas excluidas. Esta carga auto-reflexiva ha mostrado ser central en las experiencias prácticas de políticas públicas diseñadas desde un enfoque interseccional y participativo que no refuerzan una visión binaria de la acción pública (Martínez-Palacios, 2017). Existen casos como los del proyecto de la «Atalaya de la Soledad» del Ayto. de Zumarraga, orientado a crear el I Plan de Acción para la detención de la soledad no deseada entre personas mayores (2020) que trabaja una temática que remite a la exclusión (soledad), de forma participada e interseccional (Aradia, 2021). Lo que propone este texto es que para profundizar en esa tendencia y seguir experimentando con ella, la creatividad metafórica puede ser una herramienta de gran ayuda.

## 5. CONCLUSIONES Y PISTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta reflexión parte de trabajos que muestran que son muchas las formas de marcar el cuerpo y que las políticas públicas hoy no son inherentes a emplearlas, de manera más o menos reflexiva, para excluir a quienes viven las marcas. Una acción pública no binaria que ponga la vida en el centro no puede abstraerse de tal realidad y por eso interesan los instrumentos para una práctica administrativa diferente que no se base en la lógica de la fragmentación y la ruptura y que, ante contextos de alta complejidad y crisis, propongan medidas de alta sensibilidad.

En este texto hemos expuesto que los *cuerpos marcados* dan sentido práctico a la propuesta de Collins (2019) de pensar la interseccionalidad en metáfora. Asimismo, esta metáfora permite pensar en políticas no binarias que ponen la vida en el centro y amplían su heurística porque estudiando las marcas del cuerpo, permiten acceder a la dimensión incorporada de la vida. Abren las puertas a pensar en una política de los sentidos (una política de alta sensibilidad), sin por ello despegarse de las estructuras materiales que la sostienen.

En esta reflexión sobre la importancia de diseñar políticas de alta sensibilidad, y siguiendo a Crenshaw cuando propuso la noción de interseccionalidad para la gestión jurídica, «no es necesario creer que el consenso político para poner el foco en las vidas de las personas que tienen una intersección atravesada por infinitud de estructuras vendrá mañana. Es suficiente por hoy saber que se hace un esfuerzo por saber que esas posiciones existen y que todo lo que no incluya a esas personas será autocomplaciente» (Crenshaw, 1989, p. 166). Mañana es hoy, y hoy no se trata de hacer políticas de los sentidos, sin embargo, algo habrá que haber avanzado en 20 años; tal vez no en términos de consenso, pero sí en términos de tener herramientas para identificar dónde falla lo que se presenta como justo.

Así, hoy en el paradigma neoliberal en la gestión de las políticas públicas a raíz del contexto surgido con la crisis de la COVID-19, no buscaríamos responder a la política de las apariencias con política estética. No obstante, parece urgente emplear un pensamiento interseccional que recoja la complejidad con la que se experimenta la exclusión y con la que se resiste, tal y como lo muestran las últimas investigaciones sobre políticas públicas en tiempos de Covid (van Barneveld, et al., 2020; Hankivsky, et al. 2021). Esta tarea puede hacerse a través de metáforas que organicen las evaluaciones de políticas públicas, y que reconozcan que esos recursos figurativos son ricos hasta el punto de permitir una reflexión sobre el olor, o el ruido, para identificar qué estructuras de clase, de raza, entre otras, afectan en una sociedad.

Esta cuestión es importante porque el impacto de un modelo de sociedad sobre el comportamiento de las personas se refleja en las mismas políticas públicas desde su elaboración hasta su evaluación, pasando por su implementación. Así, importaría saber que organizar los espacios asépticos, calmados, serenos, limpios, neutros olfativamente hablando, que son los que se priorizan en las salas de tomas de decisión, marcan a quienes entran, no solo con la estética a la que remite el cuerpo; les marca en lo más íntimo haciéndoles entender que aquel no es su lugar.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARADIA (2021). *Espacio para la profundización democrática. Proyectos*. Recuperado el 28 de octubre de 2021 de <https://www.aradiacooperativa.org/acompañamiento/>
- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bezez, P. (2020). Le nouveau phénomène bureaucratique. Le gouvernement par la performance: entre bureaucratisation, marché et politique. *Revue française de Science politique*, 70, 21-47. <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021>
- Boltanski, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Akal.
- Bourdieu, P. (1972). *Esquisse d'une théorie de la pratique*. Droz.
- Chevallier, T. (2019). Résister à bas bruit aux catégorisations institutionnelles dans des dispositifs de participation à Berlin. *Participations*, 25, 109-138. <https://doi.org/10.3917/parti.025.0109>
- Collins, P. H. (2019). *Intersectionality as critical social theory*. Duke University Press.
- Collins, P. H. (1990). *Black Feminist Thought. Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment*. Routledge.
- Collins, P. H. (1986). Learning from the outsider within. The sociological significance of Black Feminist thought. *Sociological Problems*, 33(6), 14-32. <https://doi.org/10.2307/800672>
- Collins, P. H. y Bilge, S. (2016). *Intersectionality*. Polity Press.
- Connell, R. (2005). Advancing Gender Reform in Large-scale Organisations: A New Approach for Practitioners and Researchers. *Policy and Society*, 24(4), 5-24. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(05\)70066-7](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(05)70066-7)
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*, 1989, article 8. <https://chicagounbound.uchicago.edu/uclf/vol1989/iss1/8>
- Davidson, S. (1998). Spinning the wheel. *Community planning*, 1, 14-15. Recuperado el 28 de octubre de 2021 de <https://sarkissian.com.au/wp-content/uploads/sites/13/2009/06/Davidson-Spinning-wheel-article1998.pdf>
- Dye, T. R. (1972). Policy Analysis And Political Science: Some Problems At The Interface. *Policy Studies Journal*, 1, 103-107. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1972.tb00077.x>

- Esteban, M. L. (2013). *Antropología del cuerpo*. Bellaterra.
- Farinaz, F., Lépinard, E. y Roca i Escoda, M. (2016). *L'interseccionalité: enjeux théoriques et politiques*. La Dispute.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos-FLACSO.
- Fraser, N. y Jaeggi, R. (2019). *Capitalismo. Una controversia desde la Teoría Crítica*. Morata.
- Fung, A. y Wright, E. (2003). *Deepening Democracy: Institutional innovations in empowered participatory governance*. Verso.
- Hankivsky, O. y Kapilashrami, A. (2021). *Beyond sex and gender analysis: an intersectional view of the COVID-19 pandemic outbreak and response* [Policy Brief]. Global Policy Institute, Queen Mary University of London. <https://www.qmul.ac.uk/gpi/media/global-policy-institute/Policy-brief-COVID-19-and-intersectionality.pdf>
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. La découverte.
- Joon-ho, B. (dir.) (2019). *Parásitos* [película]. Barunson E&A.
- Laval, C. y Dardot, P. (2015). *La nueva razón del mundo*. Gedisa.
- López, S. y Platero, R. L. (2019). *Cuerpos marcados. Vidas que cuentan y políticas públicas*. Bellaterra.
- Mansbridge, J. (1990). *Beyond Adversary Democracy*. The University of Chicago Press.
- Martínez-Palacios, J. (2021). *El giro participativo neoliberal*. UPV/EHU.
- Martínez-Palacios, J. (2017). *Innovaciones democráticas feministas*. Dykinson.
- Marx, D. y Pérez-Bello, E. (2018). *Gros, n'est pas un gros mot. Chroniques d'une discrimination ordinaire*. Libro.
- Orozco, A. P. (2017). Subversión feminista de la economía. Aportes para un debate sobre el conflicto capital-vida. *Traficantes de Sueños*. <https://www.traficantes.net/libros/subversi%C3%B3n-feminista-de-la-econom%C3%ADa>
- Sandoval, C. (2000). *Methodology of the Oppressed*. Universidad de Minnesota.
- Van Barneveld, K., Quinlan, M., Kriesler, P., Junor, A., Baum, F., Chowdhury, A., Junankar, P. (Raja), Clibborn, S., Flanagan, F., Wright, C. F., Friel, S., Halevi, J., y Rainnie, A. (2020). The COVID-19 pandemic: Lessons on building more equal and sustainable societies. *The Economic and Labour Relations Review*, 31(2), 133-157. <https://doi.org/10.1177/1035304620927107>
- Villasante, T. (2017). *Democracias transformadoras*. El viejo topo.
- Warren, M. (2009). Governance-driven democratization. *Critical Policy Studies*, 3, 3-13. <https://doi.org/10.1080/19460170903158040>
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: ARTÍCULOS  
Recibido: 14-01-2021  
Aceptado: 18-10-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10886>  
Páginas: 81-98

## Problemas complejos y políticas públicas: el caso de la epidemia de obesidad en México

### *Complex problems and public policies: the case of the obesity epidemic in Mexico*

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno  
Universidad Nacional Autónoma de México (México)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1240-725X>  
mauri@unam.mx

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor del Instituto Nacional de la Administración Pública de México. Vicepresidente de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas (IAPAS, por sus siglas en inglés). Editor de la Revista Internacional de Estudios sobre Sistemas Educativos (RIESED). Columnista de PA TIMES de la American Society for Public Administration (ASPA). Coordinador en México del Proyecto TOGIVE: Transatlantic Open Government Virtual Education, del Programa ERASMUS+ de la Unión Europea. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

---

#### RESUMEN

Este artículo propone un esquema analítico para comprender la naturaleza compleja de los problemas y cuestiones de política a partir de los siguientes tres argumentos. Primero, que la complejidad está relacionada con el proceso de construcción social que determina qué cuestiones se asumen como problemas públicos y, la forma en que se definen como tales. Segundo, la complejidad tiene que ver también con las «causas materiales» de los propios problemas que involucran múltiples variables y relaciones. Tercero, la complejidad proviene, asimismo de que los problemas sociales cada vez más, ponen en entredicho, los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos; a saber, los referentes de carácter funcional, espacial, y temporal los cuales, determinan la forma en que abordan los problemas y conciben sus soluciones. De este tercer argumento, nos ocupamos en el presente artículo, analizando el caso de la obesidad que, en el campo de la salud, es un problema social representativo de dicha complejidad.

#### PALABRAS CLAVE

Complejidad; transversalidad; transversalidad; obesidad; epidemia; salud pública.

---

#### ABSTRACT

This article proposes an analytical framework to understand the complex nature of policy issues and problems, based on the following arguments. First, that complexity is related to the process of social construction that determines which issues are assumed as public problems and the way in which they are defined as such. Second, complexity also has to do with the «material causes» of the problems themselves that involve multiple variables and relationships. Third, the complexity also comes from the fact that social problems increasingly call into question the traditional referents of government organization and action; namely, the referents of a functional, spatial, and temporal nature which determine the way in which they

approach problems and conceive their solutions. We deal with this third argument in this article, analyzing the case of obesity which, in the field of health, is a social problem representative of this complexity.

#### KEYWORDS

Complexity; mainstreaming; policy formulation; obesity; epidemic; public health.

#### SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. PROBLEMAS SOCIALES COMPLEJOS. 2. DIMENSIONES DE LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES. 2.1. DIMENSIÓN CAUSAL. 2.2. DIMENSIÓN ESPACIAL. 2.3. DIMENSIÓN TEMPORAL. 3. LA EPIDEMIA DE OBESIDAD COMO PROBLEMA COMPLEJO. 3.1. DIMENSIÓN CAUSAL. 3.2. DIMENSIÓN ESPACIAL. 3.3 DIMENSIÓN TEMPORAL. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

#### INTRODUCCIÓN

Aunque hay acuerdo en que, el tipo de problemas que afectan el bienestar y porvenir de la sociedad son más complejos porque han escalado en términos de tamaño, duración e intensidad, la elaboración de este artículo de carácter teórico conceptual, parte de la premisa de que es necesario seguir trabajando en la operacionalización de esta noción complejidad, para comprender mejor el desafío que representan para la formulación de las políticas.

Este artículo propone un esquema analítico para comprender la naturaleza compleja de los problemas y cuestiones de política a partir de los siguientes tres argumentos. Primero, que la complejidad está relacionada con el proceso de construcción social que determina qué cuestiones se asumen como problemas públicos y, la forma en que se definen como tales. Segundo, la complejidad tiene que ver también con las «causas materiales» de los propios problemas que involucran múltiples variables y relaciones. Tercero, la complejidad proviene, asimismo de que los problemas sociales cada vez más, ponen en entredicho, los referentes tradicionales de organización y acción de los gobiernos; a saber, los referentes de carácter funcional, espacial, y temporal los cuales, determinan la forma en que abordan los problemas y conciben sus soluciones.

En otras palabras, aparte de la «construcción social», existe también una especie de «construcción gubernamental» de los problemas, en muchos sentidos desfasada, que no corresponde a la naturaleza y dinámica de los fenómenos sociales actuales que desbordan de manera creciente las divisiones político administrativas, los compartimentos o áreas de política pública, así como la duración de los ciclos de gobierno. De este tercer argumento, nos ocupamos en el presente artículo, analizando el caso de la obesidad que, en el campo de la salud, es un problema social representativo de dicha complejidad.

En este sentido, nuestra hipótesis es que la literatura que vincula la complejidad de los problemas con los referentes de organización y acción de los gobiernos no está tan bien desarrollada. En la discusión reciente, se habla de la necesidad de concebir un nuevo tipo de políticas para hacer frente a los problemas sociales complejos, pero se echa de menos, el análisis sobre los marcos de actuación gubernamental como fuente de dicha complejidad. Si bien existe un cuerpo sustancial de conocimiento, todavía se necesita una gran cantidad de investigación sobre el reto que suponen las distintas dimensiones los problemas sociales para el diseño de políticas.

Si bien el objetivo a largo plazo de tal esfuerzo analítico debería ser catalogar diferentes tipos de problemas y vincularlos empíricamente con los referentes enunciados, el objetivo aquí es más modesto. Implica el desarrollo de un marco analítico para comprender las dimensiones relevantes de la complejidad de los problemas y ofrecer algunas ideas iniciales sobre cómo abordar dicha complejidad a través del diseño de políticas. Si bien, a lo largo del documento, se conceptualiza y destacan ejemplos de la complejidad problemas públicos, nuestro interés como estudio de caso reside en la epidemia de obesidad.

Así, a partir de la hipótesis planteada, del objetivo de operacionalizar la noción de complejidad de los problemas sociales, así como del carácter teórico del artículo, la metodología consistió en realizar una revisión de la literatura para responder a las preguntas: *¿Qué se entiende por dimensiones causal, espacial y temporal de los problemas sociales?* y *¿Qué desafíos que representan estas dimensiones para los marcos de actuación tradicionales de los gobiernos?* Lo anterior, con el objeto de conceptualizar las dimensiones

propuestas como parte del marco analítico que se aplica posteriormente al examen de la epidemia de obesidad. Derivado de esta última actividad, se enuncian algunas ideas que responden a la pregunta: *¿Cuáles son los atributos básicos de las políticas para enfrentar los problemas sociales complejos?*

Para cumplir con su propósito, el artículo se ha estructurado en cuatro apartados, a saber: *1. Problemas sociales complejos; 2. Dimensiones de la complejidad de los problemas sociales; 3. La epidemia de obesidad como problema complejo; y Conclusiones y recomendaciones.*

## 1. PROBLEMAS SOCIALES COMPLEJOS

Los problemas sociales generalmente están asociados con la idea de que «se debe hacer algo», representan condiciones que no deberían permitirse que continúen, que requieren que la sociedad reaccione ante ellos y encuentre soluciones. Mientras que los problemas privados son asuntos que deben resolver las personas involucradas, los problemas sociales exigen una respuesta pública. Al iniciar la tercera década del siglo XXI, una lista de problemas sociales podría incluir la desigualdad, inseguridad, desempleo, pobreza, corrupción, impunidad, narcotráfico, escasez de agua, falta de vivienda, discriminación, cambio climático y la obesidad, objeto de nuestro interés. Lo que tienen en común, es que son cuestiones que han captado la atención y preocupación de la sociedad en el momento actual.

No obstante, lo que atrae la atención pública en cada lugar es probable que difiera, al menos en algunos aspectos, de lo que se considera un problema social en otro sitio o contexto. También es cierto que, si se mira hacia atrás, sólo una parte de la lista de problemas de ahora tendrían visibilidad; hay dos posibles explicaciones para tales diferencias. Una, es que los problemas sociales cambian. La otra, que lo que se percibe como un problema social también puede cambiar.

Al hacer la distinción entre «problemas personales» y «problemas públicos», el sociólogo estadounidense Wright Mills (1959) sugirió que, un factor que puede hacer una diferencia en si las cosas se perciben como problemas privados o públicos, es la escala o volumen de la población y lugares afectados. Si sólo unas pocas personas experimentan algún tipo de problema, es probable que siga siendo un asunto privado y no atraiga la preocupación pública. Pero, si un gran número de personas comienzan a experimentar este mismo problema, o temen que puedan hacerlo, puede llegar a convertirse en un problema público. En este punto, es importante tener en cuenta que los problemas individuales a menudo surgen o son provocados por la sociedad misma (Barkan, 2014). Mills consideró que muchos problemas que normalmente se consideran privados se entienden mejor como problemas públicos, acuñando el término «imaginación sociológica» para referirse a la capacidad de apreciar la base estructural de los problemas individuales.

Como parte del proceso de conceptualización/operacionalización, del carácter complejo de los problemas sociales, nos apoyaremos en Morcol (2012) quien formula las siguientes interrogantes acerca de la complejidad: *¿Se encuentra en la naturaleza de las cosas? ¿O es una función de la forma en que los seres humanos conocen las cosas en sus mundos? En otras palabras, ¿es ontológica o epistemológica o ambas? Así, ¿Un asunto es complejo porque quizás está más allá de la comprensión de nuestras capacidades cognitivas? o bien, porque ¿existe un desajuste entre la forma en que funcionan nuestras mentes y la forma en que son las cosas?*

De acuerdo con lo anterior, podemos distinguir de entrada que, el carácter complejo de los problemas sociales está relacionado con dos razones. La primera, con un proceso de construcción social que determina qué cuestiones se definen como problemas sociales. Lo cual, apunta a que debe existir la percepción de que una condición o comportamiento debe ser abordado para que sea considerado un problema social (Rubington y Weinberg, 2010). La segunda, se refiere a la «causas materiales» de los problemas; al hecho de que involucran relaciones inciertas entre las variables a nivel causal (Mballa, 2015). Circunstancias donde un pequeño cambio en una variable puede producir cambios mucho mayores en otras variables o condiciones como en el caso clásico de la teoría del caos, acerca del aleteo de una mariposa que potencialmente puede causar un huracán.

Por nuestra parte, planteamos que hay una tercera razón de la complejidad los problemas sociales la cual, tiene que ver con el hecho de que ponen en entredicho, cada vez más, los referentes o *frameworks* tradicionales de organización y acción de los gobiernos; los referentes de carácter funcional, espacial, y temporal que determinan la forma en que abordan los problemas y conciben sus soluciones. En otras palabras, además de la «construcción social», existe también una especie de «construcción gubernamental» de los problemas, en muchos sentidos pasada de moda, que no corresponde a la naturaleza y dinámica de

los fenómenos sociales actuales que desbordan crecientemente las divisiones político administrativas, los compartimentos o áreas de política pública, así como la duración de los ciclos electorales y de gobierno. De esta tercera razón, nos ocuparemos en el segundo apartado.

Con respecto a la primera de las razones, Lenoir (1986) y Roth (2002) distinguen tres fases en la construcción social de los problemas. Inicialmente, se necesita que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales lo cual, genera una tensión que las personas perciben una situación, explícita o implícitamente como problemática. La segunda fase, tiene que ver con la transformación de un problema de carácter privado, en un problema social (colectivo), y consecuentemente, encontrar una formulación pública. Esto, implica que las personas o grupos promotores tengan la capacidad de darle visibilidad al problema, lo definan y lo comuniquen en un lenguaje propicio para los medios de expresión pública. Finalmente, la tercera fase consiste en la institucionalización del problema. Es decir, que una vez reconocido como social y formulado como tal, se produzca una intervención pública.

En los sistemas políticos democráticos contemporáneos, las agendas políticas se centran retóricamente en los problemas que los líderes y las partes interesadas creen que merecen atención y debate (Peters, 2005). Un aspecto central de lo que es «social» acerca de los problemas, es la forma en que estos problemas se perciben, definen y comprenden socialmente (Thissen, 2013). Diferentes problemas privados se definen como sociales en sociedades particulares y en períodos específicos a través de un complejo proceso de definición/redefinición.

En este orden de ideas, el proceso de políticas públicas es complejo, debido a la gran cantidad de formas en que los seres humanos interpretan las realidades a su alrededor lo que da lugar a desacuerdos entre los interesados. Los problemas sociales complejos, retomando a Head (2019), dan lugar a puntos de vista divergentes sobre la naturaleza de los problemas, su importancia relativa y las respuestas apropiadas. Los desacuerdos surgen porque los puntos de vista de las partes interesadas clave, se encuentran anclados en diferentes supuestos, valores, intereses y capacidades. Estas diferencias de perspectiva tienen consecuencias importantes, ya que la forma en que se define un problema, estará relacionada con las acciones correctivas preferidas para abordarlo.

La segunda razón de la complejidad de los problemas sociales, reside en que, además de involucrar a múltiples actores, intereses, y puntos de veto, involucran relaciones inciertas entre las variables a nivel causal (Peters, 2005). Las sociedades operan en entornos dinámicos en los que predominan los problemas que devienen más difíciles (Bendor, 2015). Actualmente, las organizaciones públicas, privadas y sociales alrededor del mundo deben operar y enfrentar desafíos sin precedentes en un entorno global cada vez más volátil, incierto, complejo y ambiguo (elementos del acrónimo en inglés VUCA). La crisis del COVID-19 es un ejemplo dramático de nuestros contextos gravemente perturbados (UGM Consulting, 2020; Covarrubias, 2020).

Así, retomando las interrogantes de Morcol, aunque en la complejidad de los problemas sociales está relacionada con el proceso de construcción social, sin lugar a dudas, reside también en la naturaleza misma de los problemas. Los teóricos de la complejidad no ofrecen una definición unívoca, pero hay consenso en que la complejidad de los fenómenos o sistemas, sean sociales o naturales, es producto de relaciones no lineales en tanto propiedad emergente (Rescher, 1998; Mitchell, 2009).

Por ejemplo, el calentamiento global es complejo, no sólo porque hay muchas interpretaciones sobre él, las cuales están relacionadas con las percepciones individuales y grupales de sus propios intereses y el sistema de valores dominante en las sociedades. También es complejo, porque los procesos naturales que genera el calentamiento global (condiciones atmosféricas, interacciones entre los niveles de gases de efecto invernadero en la atmósfera con las temperaturas, etc.) son complejos (Morcol, 2012). Por lo tanto, una buena comprensión de las complejidades naturales de los problemas debería ser parte de la comprensión de las complejidades de las políticas.

Asimismo, dado que muchos problemas no se han resuelto o mitigado, al agravarse se han hecho crónicos escalando en complejidad, permaneciendo así, en la agenda de las preocupaciones sociales. Cuando hablamos de que se han vuelto crónicos y más complejos, es porque afectan a una mayor población en más lugares, pero también, porque lo hacen de una manera más profunda y duradera. En otras palabras, este tipo de problemas: «no nacen de un día para otro», involucran un mayor número de factores causales, y están relacionados con procesos de largo plazo, tanto en su gestación como en sus consecuencias. Sobre esto último, como veremos más adelante, la epidemia de obesidad es un caso representativo de problemas

con un patrón de deterioro lento que se extiende más allá del plazo en que los gobiernos elaboran sus planes y presupuestos (Olson, 2016).

Podemos cerrar este primer apartado, señalando que, si bien es cierto que la definición de un problema es un problema político que mucho tiene que ver con el proceso de construcción social, no significa que se deba desatender la necesidad de avanzar en una definición más objetiva de los mismos. De acuerdo con Roth (2002), esta tarea debería ser seriamente asumida por la administración pública, las universidades y centros de investigación, con el objetivo de proporcionar una información que permita conocer mejor el problema antes de que se tome una decisión. La capacidad de conocer las dimensiones de un problema, permitiría llevar a cabo una discusión más argumentada con los actores políticos que reclaman una intervención y, así legitimar más la acción del Estado. En este sentido, la definición del problema consistirá entre otras cosas, en determinar la naturaleza, las causas, el alcance, la temporalidad, la dinámica o evolución, los afectados directos e indirectos, así como sus consecuencias presentes y futuras.

## 2. DIMENSIONES DE LA COMPLEJIDAD DE LOS PROBLEMAS SOCIALES

De acuerdo con lo que planteamos en la sección anterior, aparte del proceso de construcción social y de su propia naturaleza, la complejidad de los problemas sociales radica también, en su cuestionamiento a los referentes o *policy frameworks* que guían la forma en que los gobiernos los abordan y conciben sus soluciones. Nos referimos específicamente al *referente funcional*, que apunta a los sectores, compartimentos o áreas de política existentes; al *referente espacial*, que alude a las divisiones político administrativas o jurisdicciones territoriales; así como, al *referente temporal*, relacionado con la duración de los ciclos o periodos de gobierno.

Aunque hay acuerdo en que, el tipo de problemas que afectan a la sociedad son más complejos porque han escalado en términos de tamaño, duración e intensidad, afectando con ello, a más personas y lugares de manera más profunda, consideramos necesario «operacionalizar» esta complejidad para poder comprender mejor el desafío que representan para la formulación de las políticas (Covarrubias, 2018).

Un modo en que podemos aproximarnos a este desafío, es caracterizando a los problemas sociales como «cuestiones transversales», cuya naturaleza y dinámica ponen en entredicho y desestabilizan los referentes que tradicionalmente estructuran la organización y acción de los gobiernos; en otras palabras, que no respetan las divisiones sectoriales (funcionales), los límites territoriales (espaciales) y los horizontes temporales (ciclos de gobierno).

Estos referentes o *policy frameworks*, configuran la organización y el ejercicio del poder de los sistemas políticos y administrativos, enmarcando la forma en que se definen los problemas sociales y sus soluciones (Peters, 2005; Bacchi, 2009). La actividad de «enmarcado», es crucial para la forma en que se representan los debates sobre problemas, contextos y respuestas. Se trata de una forma de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja que proporciona guías para conocer, analizar, persuadir y actuar (Rein y Schön, 1996). De este modo, los problemas elegidos para la atención de las políticas y la manera en que se formulan, generalmente reflejarán la estructura y organización de los gobiernos en términos funcionales, espaciales y temporales.

Así, mientras del lado de los gobiernos, se tienen referentes o *policy frameworks* que determinan los marcos de actuación, por el lado de los problemas sociales, tenemos dimensiones, escalas y dinámicas que desbordan de manera creciente las soluciones ancladas en estos referentes. A saber:

*Dimensión.* Para nuestro propósito, retomamos los significados de: *Importancia o relevancia de algo*, por ejemplo, un fenómeno de grandes dimensiones; *Aspecto o faceta de algo*; *Coordenada*, en tanto que guía y determina una posición de algo en el espacio o tiempo; *Parámetro o variable*, asignada a una propiedad o atributo; y *Extensión*, como magnitud, tamaño o alcance, que denota el rango o el grado en que algo se extiende, por ejemplo, las dimensiones sociales y políticas de un problema [RAE (<https://dle.rae.es>), Merriam (<https://www.merriam-webster.com>)].

*Escala.* Inherente al concepto de *dimensión*, como sustantivo alude a proporción, extensión o magnitud en que se desarrolla algo, en nuestro caso, un problema o fenómeno social. Así, cuando hablamos de «gran escala», significa que involucra a muchas personas y cubre o abarca un área extensa (Merriam, 2020). Como verbo, *escalar* consiste en ascender según las proporciones de una de medición establecida. En términos de causalidad, esto representa una mayor complejidad por el número de factores y variables

involucrados. Un problema puede ser considerado un síntoma de otro (Head, 2019), pero también, al interactuar con otros, puede ser parte de un sistema de problemas interrelacionados (Ackoff, 1974). Así, la descripción de un fenómeno puede realizarse a diferentes dimensiones o escalas: *espacial, funcional y temporal* (Gershenson, 2006; Morin, 2006).

*Dinámica.* Se trata de una propiedad clave para determinar la naturaleza y los efectos de un fenómeno. Los problemas complejos, en tanto suma de factores que caracterizan un determinado estado de cosas o una situación, tienden a cambiar sus estados a menudo, mostrando comportamientos impredecibles a largo plazo. En la *dimensión temporal*, los fenómenos sociales pueden analizarse en términos de los cambios de sus estados a lo largo del tiempo. Lo cual, nos conecta a su vez, con la *dimensión funcional* o causal, ya que a medida que el fenómeno cambia su estado de uno a otro, sus causas o variables involucradas también cambian (Ramis, 2004). Los problemas sociales suelen ser no lineales y cambian a diferentes velocidades según sus estados y el entorno; en este sentido, su trayectoria y estado futuro dependen no sólo de su estado actual, sino también de su historia pasada (Domenico y Sayama, 2019).

Como parte de nuestro proceso de operacionalización de la complejidad de los problemas sociales en términos de la formulación de políticas, a continuación, delineamos las dimensiones espacial, causal y temporal que dan cuenta, por un lado, de la naturaleza y comportamiento de dichos problemas. Por otro, de las dificultades que dichos problemas representan para los referentes o *policy frameworks* tradicionales.

## 2.1. Dimensión causal

Esta primera dimensión del carácter complejo de los problemas sociales, destaca las numerosas causas y variables que involucran, lo que hace que su atención interese o atravesase a los distintos sectores o áreas de política pública en las que tradicionalmente se encuentran organizados los gobiernos. La mayoría de las grandes cuestiones sociales de nuestro tiempo, se han hecho transversales; debido a que su atención no depende de un solo ministerio, departamento, sino que «caen» en una zona de jurisdicciones mezcladas (Prats, 2005; Covarrubias, 2018).

La naturaleza multicausal o multifactorial de los problemas no puede estar mejor ilustrada que con la pobreza. La creciente convergencia de desventajas, expresada en indicadores sociales estrechamente conectados entre sí, cada vez más, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en las administraciones públicas.

A lo anterior, hay que añadir que los problemas se encuentran entrelazados mediante innumerables circuitos, interactúan entre sí, muy a menudo y en formas impredecibles. El nivel de interconexión existente hace que los cambios en cualquier lugar repercutan inesperadamente y, a veces, peligrosamente en todo el sistema (Luke, 1998; Bryson et al., 2006). En un entorno globalizado, las causas de los fenómenos sociales se encuentran relacionadas a movimientos que escapan al control de los gobiernos, incrementando la interdependencia y la vulnerabilidad. Para Johnson (2006), tenemos problemas que no pueden ser resueltos por métodos convencionales; esto se debe a que están mucho más conectados de lo que eran antes y, a que dicha conectividad, permite que las cosas se propaguen rápidamente.

Innerarity y Solana (2011) hablan del «carácter epidémico» de la sociedad contemporánea: contaminación, contagio, inestabilidad, encadenamientos, turbulencias, fragilidad compartida, afectación universal y *superexposición*. Todos estos fenómenos que, forman parte del lado oscuro del mundo globalizado y aumentan la vulnerabilidad. Walker et al. (2013) apuntan que, debido a la globalización, los problemas y las interrelaciones entre los sistemas, las consecuencias de tomar decisiones políticas incorrectas se han vuelto más serias y globales, incluso potencialmente catastróficas.

Una muestra clara, es la crisis provocada por un minúsculo agente, de unos 0,000125 milímetros, localizado quizás en un mercado de Wuhan, una populosa ciudad en la provincia de Hubei, en China. El virus SARS-Cov-2, causante de la enfermedad COVID-19, ha puesto en jaque a líderes del planeta y gobiernos. Y deja a poblaciones enteras en zonas acomodadas de países desarrollados, en un estado de *semiexcepción* (Bassett, 2020). En menos de tres meses, este microscópico agente patógeno, ralentizó el comercio, los viajes y la industria colocando a la economía global en el momento más crítico desde la crisis financiera que se apoderó del mundo en 2008-2009.

Como veremos más adelante, en el ámbito de la salud, la interacción de las enfermedades contagiosas, resulta en patrones muy complejos de propagación a través de una población al mismo tiempo, por lo que

tener esto en cuenta, podría conducir a un mejor seguimiento e intervención cuando múltiples enfermedades interactúan y se refuerzan unas a otras (University of Vermont, 2020). Bajo las dinámicas llamadas «simples», generalmente se acepta que el tamaño previsto de la epidemia será proporcional a la tasa de transmisión. Sin embargo, la presencia de un contagio más en la población puede cambiar drásticamente la dinámica de lo simple a lo complejo (Hébert-Dufresne et al., 2020). Una vez que ocurre este cambio, los cambios microscópicos en la tasa de transmisión desencadenan saltos macroscópicos en el tamaño epidémico esperado.

Frente a las múltiples causas, factores y determinantes de los problemas sociales, cada vez es más necesaria y la colaboración interministerial e intergubernamental. Pero también, entre los gobiernos nacionales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros miembros y organizaciones de la comunidad mundial (Bryson et al., 2006). Es difícil imaginar abordar con éxito los grandes problemas sociales, sin este tipo de entendimiento y coordinación.

## 2.2. Dimensión espacial

La segunda dimensión se refiere, por un lado, a que los problemas sociales complejos se desplazan en diferentes escalas: local, regional, nacional y global. Por otro, a que al ignorar las fronteras político-administrativas existentes, los problemas desarrollan su propia geografía; más aún, a que los mapas de los distintos fenómenos se superponen creando un complejo diseño cartográfico que perturba a las administraciones públicas, tan acostumbradas a maniobrar de acuerdo con una visión territorializada.

Entre sus orígenes y sus efectos, pueden mediar grandes distancias, como lo ejemplifica el fenómeno de la inmigración o del narcotráfico en el que productores, grandes distribuidores y consumidores frecuentemente se encuentran en regiones distintas. Son también de asuntos que, en esta fase de desarrollo mundial, adquieren una dimensión que rebasa los ámbitos nacionales y requieren ser abordados por los gobiernos de diferentes países en forma bilateral o multilateral; a nivel regional, continental, e incluso global.

Como apunta (Courtney, 2001), la globalización suele ser la razón detrás de la creciente complejidad de los problemas. Caracterizada por la dispersión de la producción y la movilidad de los flujos de capital e información, la globalización conlleva de manera simultánea la propagación de otros importantes fenómenos sociales que, al igual que las actividades económicas, se despliegan en el ámbito «supra» o global y no en los confines territoriales y jurídicos del Estado-nación. En palabras de Sassen (2003), el fortalecimiento y formación de las cuestiones globales, se asienta sobre la existencia de un sistema económico global y en el desarrollo paralelo de diferentes soportes institucionales para los flujos monetarios y mercados transfronterizos.

Resultado del profundo efecto que las tecnologías de la información y la comunicación hablan de la geografía de las cuestiones globales, implica aludir a una espacialidad no solo real, sino también virtual. Para Allen (2017), el avance de la tecnología, la intersección del entorno construido y el natural, así como la interacción global de culturas, personas y estados nacionales son tres fuerzas que, al alejarnos de las fronteras descritas geográfica y físicamente, nos acercan a las fronteras virtuales; fronteras con elementos que no respetan las fronteras tradicionales y que convergen para crear complejidad a una escala que nunca antes vista.

A manera de ejemplo, conviene mencionar que los impactos del transporte aéreo y los cambios en el control la gobernanza de las enfermedades infecciosas, se encuentran relacionados con el impresionante aumento en el número de pasajeros aéreos, así como con la frecuencia y extensión geográfica de los vuelos de larga distancia, que han planteado nuevos desafíos para el control internacional de enfermedades y la prevención sanitaria. De acuerdo con datos de la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA, 2018), en 2019 más de 4.500 millones de pasajeros abordaron vuelos comerciales en el mundo y se estima que el número aumentará a 8.200 millones para 2037.

En suma, la dinámica de los fenómenos sociales contrasta o pone en cuestionamiento la estabilidad de las fronteras definidas de acuerdo a criterios políticos, funcionales, territoriales, temporales o incluso culturales. Los mapas creados por los problemas públicos no tienen fronteras fijas; por el contrario, éstas se definen o modifican al ritmo de su propia dinámica y virulencia. Se trata de fenómenos que no conocen límites, ni se detienen ante ninguna barrera, cuyas causas se encuentran interrelacionadas o mutuamente determinadas. Por esta razón, los mapas político-político-administrativos ya no son muy útiles para comprenderlos y menos aún para contenerlos.

### 2.3. Dimensión temporal

La tercera dimensión se refiere a que los problemas sociales complejos, conllevan causas, procesos, consecuencias y soluciones de larga duración. La mayoría de ellos, son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y agravados por la aparición de otros nuevos. Se trata de cuestiones de naturaleza no coyuntural que, por tanto, demandan políticas públicas de largo aliento que trasciendan los periodos electorales y de gobierno.

El deterioro del medio ambiente y la reversión de sus daños; el cambio demográfico que trae consigo el envejecimiento de la población; el agotamiento de los acuíferos; el creciente daño a los ecosistemas; la pérdida gradual de la biodiversidad; así como la epidemia de obesidad objeto de nuestro interés, por citar algunos, son problemas que tienen una cronología distinta a los ciclos de vida de los gobiernos (Walker et al., 2013; Covarrubias, 2018), Y que, en términos de política pública, demandan respuestas de fondo y largo aliento que actúen sobre los factores estructurales, más que sobre sus manifestaciones coyunturales.

A la incapacidad o falta de voluntad para percibir las conexiones entre los distintos problemas, debe añadirse el hecho de que la complejidad dificulta la generación de evidencias para mejorar la hechura de las políticas. Las largas demoras de tiempo, sugieren que en realidad nunca experimentamos plenamente las consecuencias de nuestras acciones.

Los retrasos en los procesos de retroalimentación son comunes y particularmente problemáticos al dilatar la acumulación de evidencias, ocasionando mayor ambigüedad en los impactos a corto y largo plazo de nuestras acciones u omisiones: «fumar da placer inmediato, mientras que el cáncer de pulmón se desarrolla durante décadas» (Sterman, 2006). Esta complejidad, dificulta la capacidad de descubrir los efectos retardados o distantes de las intervenciones, dando lugar a efectos colaterales; además de que, abundan los efectos de retroalimentación complejos (Senge 2006). Así, en muchas ocasiones se empeoran los problemas que se pretenden resolver, precisamente por un *feedback* débil y lento.

Aunado a lo anterior, el llamado «sesgo presentista» impide anticipar los problemas del mañana, proteger el interés público a largo plazo y esforzarse por preparar al Estado para afrontar el futuro (Thaler y Sunstein, 2008; Innerarity, 2009; Kahneman 2020). Entre las cuestiones que pueden ser pasadas por alto o mal abordadas por los gobiernos, se encuentra una clase particular de problemas de política que se conocen como «progresivos», «lentos», o «emergentes». Este tipo de problemas, tienden a crecer gradualmente y, a veces de manera imperceptible, con un largo retraso entre las causas y sus efectos (Olson, 2016). De manera que, los impactos negativos y su potencial para causar un daño significativo a largo plazo, pueden estar en el radar de los «expertos», pero generalmente carecen de señales de alerta temprana que puedan servir para movilizar la preocupación pública y, provocar o dar lugar a una respuesta gubernamental.

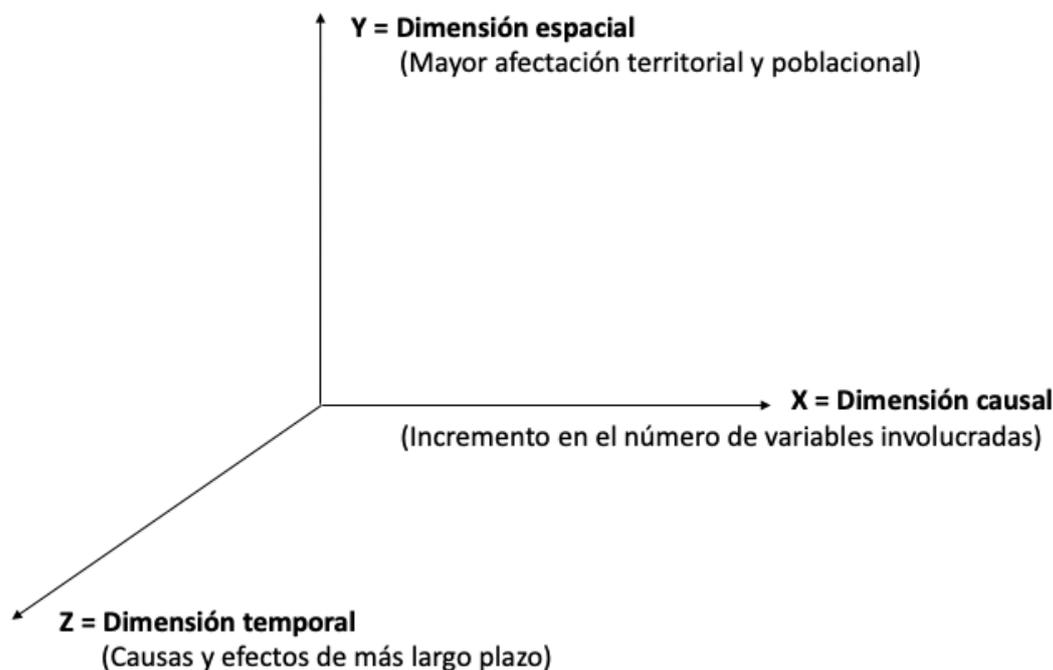
Muchos de los problemas y riesgos a los que se enfrentan los gobiernos, están identificados por organizaciones internacionales, grupos de expertos e instituciones que realizan análisis detallados y periódicos (Boston, 2017). Un ejemplo, es el Foro Económico Mundial, que publica un informe anual sobre riesgos globales (World Economic Forum, 2015).

En este contexto, como veremos más adelante, la obesidad no es un *shock* repentino, sino un problema que ha tardado décadas en desarrollarse, por lo que llevará también muchos años controlarlo; el aumento en su escala y ritmo deben verse como resultado de un proceso de cambio social, económico y tecnológico (Lang y Rayner, 2007). Por lo tanto, parte de la búsqueda de soluciones, debe ser investigar cuáles han sido los impulsores de la obesidad a lo largo del tiempo, y cómo han interactuado.

En síntesis, desde la perspectiva temporal, la complejidad de los problemas sociales, se explica porque trascienden los horizontes de planificación acotados tradicionalmente a la duración de los ciclos de gobierno y que, por la usual falta de continuidad, deja al margen y a la incertidumbre, la atención, evolución y efectos futuros de dichos problemas.

Las tres dimensiones bosquejadas, pueden representarse gráficamente mediante el sistema de coordenadas que se muestra en la Figura 1. En el Eje Y, la *Dimensión espacial* se refiere a la magnitud de la afectación territorial o jurisdiccional causada por los problemas públicos. En el Eje X, la *Dimensión causal*, representa la naturaleza multifactorial de los fenómenos sociales que atraviesan los diferentes compartimentos dominios de política. Por su parte, en el Eje Z, la *Dimensión temporal*, se refiere a que los problemas públicos complejos, y su resolución, están asociados a procesos cuya temporalidad rebasa la duración de los ciclos o periodos de gobierno.

FIGURA 1. CARÁCTER COMPLEJO DE LOS PROBLEMAS SOCIALES EN TRES DIMENSIONES



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera, la complejidad de los problemas sociales, en términos de la estructura y organización del gobierno, tiene que ver con que son fenómenos transversales en el sentido, de que su escala atraviesa las divisiones y fronteras existentes en cada dimensión, pero también por su desbordamiento a las otras dimensiones (Brugué, 2014). Como la obesidad, objeto de nuestro interés está claro que muchas de los problemas y crisis actuales atraviesan los dominios de política y las fronteras geográficas y temporales (Blondin y Boin, 2020).

Para la OCDE (2014), los gobiernos enfrentan desafíos políticos cada vez más multidimensionales que requieren la implementación de respuestas transversales y multifacéticas. Conviene citar en este punto a Menegoz (2003), quien destaca las consecuencias desestabilizadoras de los efectos transversales de los problemas públicos, ya que ponen bajo estrés al modelo burocrático de organización gubernamental, basado en los principios de división funcional, especialización, linealidad, verticalidad y jerarquía.

Para cerrar este apartado, sobre las dimensiones de la complejidad de los problemas sociales, consideramos conveniente formular algunos apuntes adicionales. El primero, que el amplio rango de problemas sociales que se ubican en esta categoría de cuestiones transversales, continúa extendiéndose abarcando diferentes áreas de política lo cual, puede constatarse a nivel de país, pero también, en agendas regionales y globales.

El segundo apunte que, de manera similar a esta representación tridimensional de la complejidad/transversalidad de los problemas sociales, desde la teoría del riesgo, Beck (1998) plantea, que los fenómenos, tienen lugar en tres niveles: *Espacial*, en términos de que los nuevos riesgos no respetan naciones, ni estados ni otras fronteras; *Temporal*, ya que los nuevos riesgos tienen un largo periodo de latencia, de modo que no se puede determinar ni limitar con seguridad su efecto a lo largo del tiempo; y *Social*, debido a la complejidad de los problemas y a la longitud de las cadenas de efectos, ya no se pueden asignar las causas y consecuencias con algún grado de seguridad.

De manera similar, Brugué (2014) plantea que, en el contexto actual, tanto la política como las políticas públicas se encuentran desbordadas. Una política desbordada genera políticas públicas impotentes. Una impotencia que tiene múltiples orígenes y diversas explicaciones, pero que puede entenderse a través de la superación de las escalas territoriales y temporales (desbordamiento escalar), pero también, de la complejidad como un rasgo estructural de nuestras sociedades (desbordamiento estructural).

### 3. LA EPIDEMIA DE OBESIDAD COMO PROBLEMA COMPLEJO

Un área de política pública que ilustra las características de los problemas complejos en las dimensiones espacial, causal y temporal, es la salud. La cual, se concibe en el Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS) –adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional de 1946– como un estado de completo bienestar físico, mental y social y no meramente la ausencia de enfermedad o dolencia (WHO, 1946).

De acuerdo con la OMS, entre los determinantes de la salud, se encuentran una gama de factores personales, sociales, económicos y ambientales que determinan el estado de salud de los individuos y poblaciones; los cuales, se agrupan en siete grandes categorías: entorno socioeconómico; entorno físico; desarrollo de la primera infancia; prácticas personales de salud; la capacidad individual y habilidades de afrontamiento; la biología y la dotación genética; así como, los servicios sanitarios (WHO, 1998). Esto es relevante para la comprensión de la salud, pero también para la toma de decisiones sobre problemas relacionados con la misma.

En el enfoque de la OMS, pueden identificarse tres elementos básicos. El primero, la salud como un fenómeno social complejo. El segundo, el conjunto de *determinantes* incluyen el medio ambiente, estilo de vida, biología humana y sistemas de atención médica. La OMS enfatiza los «determinantes sociales» a los que subclasifica como determinantes de contexto, estructurales e inmediatos. El tercer elemento, las relaciones entre la salud y los *determinantes*, así como la interacción entre estos últimos (Cifuentes, 2012).

En este orden de ideas, muchos problemas de salud surgen de fuerzas económicas y políticas que sólo pueden ser modificadas por acción colectiva (Capra y Luigi, 2014). Por tanto, la responsabilidad individual, ha de ir acompañada de la responsabilidad social, la asistencia sanitaria individual y por políticas sociales como apuntan. En otras palabras, el mantenimiento de la salud será en parte, un asunto individual y, en parte, un asunto colectivo; y la mayor parte del tiempo, ambos en estrecha relación. «Salud social» es el término con el que la *Carta de Ottawa para la Promoción de la Salud* de la Organización Mundial de la Salud (WHO, 1986), identifica estas políticas y actividades colectivas, dedicadas al mantenimiento y mejora de la salud pública.

En el campo de la salud, la obesidad es un fenómeno social representativo de la complejidad en las tres dimensiones que hemos planteado. Considerada como un gran desafío epidemiológico la obesidad y las enfermedades asociadas han alcanzado proporciones de crisis (Hurt et al., 2010). Se trata de una enfermedad de etiología múltiple que incluye programación fetal, predisposición genética, mecanismos fisiológicos, factores psicológicos, producción y comportamiento de alimentos, patrón de actividad física, contexto ambiental y social. Los factores de riesgo demográficos, conductuales y socioeconómicos, así como el aumento de la edad, el bajo nivel educativo y el empleo, los hábitos alimentarios desequilibrados y la inactividad física, se destacan como correlatos de la obesidad en todo el mundo (Samouda et al., 2018).

El problema ha crecido hasta proporciones epidémicas, con más de 4 millones de personas que mueren cada año (CIFS, 2019). Las tasas de sobrepeso y obesidad continúan aumentando en adultos y niños. De 1975 a 2016, la prevalencia de niños y adolescentes con sobrepeso u obesidad de entre 5 y 19 años, aumentó más de cuatro veces del 4% al 18% a nivel mundial (WHO, 2020).

Desde el punto de vista económico, la obesidad obstaculiza la productividad, sobrecarga los sistemas de salud y disminuye la calidad y la duración de la vida, lo mismo que aumenta el gasto en salud (CIFS, 2019). Asimismo, reducirá el producto interno bruto en un 3,3% en los países de la OCDE e impactará los presupuestos personales a través de gastos adicionales de hasta 360 dólares per cápita por año. Los países de la OCDE ya gastan el 8,4% de su presupuesto total de salud, en el tratamiento de enfermedades relacionadas con la obesidad (OECD, 2019).

En la *Cumbre sobre la Crisis Global de la Obesidad* de 2016, se planteó la necesidad de una acción urgente para detener la propagación de la enfermedad y reducir la escala actual del problema (The Economist, 2016). Debido a su complejidad y magnitud, se reconoció también que es necesaria una estrategia de intervención integral y holística implementada a escala local, regional, nacional y global con la participación de diferentes sectores y áreas de política pública como atención médica, farmacéutica, alimentos y bebidas, marketing, agricultura, nutrición, deportes, asuntos religiosos, cultural y por supuesto, educación. Por ello, es poco probable que las políticas públicas sean efectivas, ni siquiera adoptadas, a menos que haya en paralelo una activación de múltiples sectores y se logre sinergismo (Tarlov, 1999).

Dada su incidencia a nivel global, la reducción de la obesidad es uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) acordado para alcanzarse en 2030 (ONU, 2020). Miles de muertes prematuras, podrían

evitarse si la obesidad se estabilizara o se terminara para 2030 (IDF, 2019). Conviene mencionar de paso, que los ODS dieron visibilidad a diversos objetivos en conflicto o en competencia, es decir, que ya no era una opción perseguir el crecimiento económico mientras aumentaba la contaminación, ni seguir comiendo en exceso en una parte del mundo y morir de hambre en otra, ni alimentar a todos mediante la tala de más bosques para dejar espacio para la agricultura y la ganadería (CIFRS, 2020).

En las siguientes páginas, caracterizamos a la obesidad como un problema social complejo, a través de las tres dimensiones delineadas en el apartado anterior. En otras palabras, destacamos que se trata de una enfermedad ampliamente extendida (dimensión espacial), de carácter multifactorial (dimensión causal) y crónica o de *larga data* (dimensión temporal). Junto con ello, enunciaremos algunos de los principales retos que plantean para la formulación de políticas.

### 3.1. Dimensión causal

Como problema de salud pública, la obesidad, representa un fenómeno social complejo en cuya naturaleza convergen múltiples causas y factores de riesgo, que han contribuido a su rápido crecimiento en las últimas décadas, hasta el punto de que, hoy en día, es común hablar de una epidemia o de crisis de obesidad de proporciones globales.

En principio, la obesidad puede caracterizarse como la acumulación excesiva de grasa causada por un desequilibrio energético entre las calorías consumidas y las calorías gastadas. La obesidad se define como una acumulación anormal o excesiva de grasa que presenta un riesgo para la salud. Un índice de masa corporal (IMC) superior a 25 se considera sobrepeso; superior a 30 kg/m<sup>2</sup> obeso; mientras que la obesidad extrema se define como un IMC superior a 40 kg/m<sup>2</sup>.

La obesidad sigue la primera ley de la termodinámica en el sentido de que, si la energía consumida como calorías en los alimentos no se gasta durante la actividad física, se almacena en el cuerpo como grasa. Visto así, el origen de la obesidad puede parecer bastante fácil de explicar: si consumimos más calorías de las que necesitamos, acumulamos kilos. De esta manera, una pérdida de peso clínicamente relevante, del 5 al 10 %, se asocia con mejoras en las complicaciones relacionadas con la obesidad (Novo Nordisk, 2018). En su nivel más simple, el pensamiento de política pública, podría centrarse en la necesidad de abordar la dieta y la falta de actividad física.

Desafortunadamente, el problema es mucho más complejo. Parece que nuestros cuerpos están programados para conservar esas calorías adicionales, probablemente porque durante miles de años fue un mecanismo básico de supervivencia. Durante la pérdida de peso, los cambios en las hormonas involucradas en la regulación homeostática hacen que el cuerpo conserve energía (Mads, 2018). Para las personas con obesidad, esto significa que su cuerpo resiste la pérdida de peso y superar este sofisticado mecanismo de defensa requiere un tratamiento a largo plazo. Con frecuencia comer en exceso, también está relacionado con dificultades psicológicas, «se debe tratar al paciente de la cabeza al estómago, no solo al estómago» (Gentleman, 2013). Sin una comprensión clara de los problemas, la alimentación problemática no podrá detenerse.

Aunque, en el plano individual existen complejas interacciones a nivel biológico y físico que deben esclarecerse, la obesidad se encuentra también relacionada con los aspectos sociales de la dieta, así como con la dimensión cultural que une la dieta con la actividad física, interacciones que tradicionalmente se han minimizado. La obesidad, en este sentido, es manifestación de estructuras sociales inapropiadas que enmarcan lo que las personas comen y lo que hacen.

Para la Obesity Action Coalition (OAC, 2020), la obesidad es una enfermedad compleja, no se trata solo de comida y requiere un enfoque integral para su atención. La atención no debe considerarse simplemente como el objetivo de reducir el peso corporal, sino que, además, debe centrarse en mejorar la salud y la calidad de vida en general. La obesidad va más allá de ser una condición de elección personal. Las personas afectadas con frecuencia luchan no solo con las consecuencias físicas y de salud de su enfermedad, sino también con las consecuencias profesionales y sociales. La discriminación contra las personas afectadas por la obesidad ocurre en escuelas, lugares de trabajo, consultorios médicos y más.

La obesidad es simultáneamente causa y consecuencia. Se encuentra asociada a un espectro de más de 200 complicaciones o problemas de salud, entre ellas, algunas enfermedades crónicas, como diabetes, enfermedades cardiovasculares y *esteatohepatitis* no alcohólica la cual, provoca lesiones hepáticas (OAC, 2020). El riesgo de estas enfermedades no transmisibles aumenta incluso cuando una persona tiene solo un ligero sobrepeso y se agrava a medida que aumenta el índice de masa corporal (WHO, 2020).

No obstante, su estrecha interconexión, los factores de riesgo extrínsecos intrínsecos y ambientales individuales de la obesidad tienden a considerarse por separado limitando el enfoque y las opciones de tratamiento (Novo Nordisk 2018; Scarborough y Allender, 2008). Demasiados análisis de la obesidad, están encerrados en «casillas» disciplinarias, dado el espectro de factores involucrados, es necesario un análisis interdisciplinario más amplio y una respuesta sostenida de toda la sociedad. Pero también, la naturaleza multicausal o multifactorial de la obesidad, pone en entredicho las estructuras y compartimentos convencionales existentes en los gobiernos al ser poco probable que funcionen las «soluciones rápidas» o las dirigidas a un solo factor.

De acuerdo a la Organización Panamericana de la Salud (PAHO, 2020), los problemas vinculados al bienestar y la calidad de vida como la salud y la obesidad, precisan de la intervención coordinada de instituciones pertenecientes a diferentes sectores o áreas de política. Si bien, el sector salud tiene la principal responsabilidad de mejorar y promover las condiciones sanitarias de la población, muchos determinantes están fuera del control directo del sector. La Agenda 2030 y sus ODS establecen principios y metas para hacer frente a los desafíos en esta materia, destacando el papel del Estado como actor principal en la gobernanza de la salud y en la promoción de la asociación con socios no gubernamentales (ONU, 2020).

La Agenda 2030 aboga por iniciativas interinstitucionales que aborden los determinantes clave de la salud bajo la influencia de acciones de sistemas e instituciones que quedan fuera del ámbito tradicional del sector salud (FLACSO, 2015). Es preciso desarrollar una visión amplia de los temas o problemas comunes como la obesidad, que se refleje en los planes y presupuestos de cada uno de los actores involucrados.

### 3.2. Dimensión espacial

La obesidad como parte de los grandes problemas sociales de nuestro tiempo, son cuestiones que atraviesan los límites espaciales o territoriales en diferentes escalas: local, regional, nacional y global; se trata de fenómenos que desarrollan su propia geografía. La OMS (2017) ha calificado la situación de la obesidad como una epidemia que saltó de los países ricos al mundo en desarrollo.

Nos encontramos ante una nueva realidad en la cual, la globalización ha jugado un papel importante en la configuración de las opciones alimentarias (Gornitzka, 2020). Ya no podemos caracterizar a los países como de bajos ingresos y desnutridos o, a los de altos ingresos sólo preocupados por la obesidad. Por ejemplo, entre los países de la OCDE, México tiene la segunda tasa más alta de obesidad, después de Estados Unidos, seguido de cerca por Nueva Zelanda y Hungría. La obesidad ha venido aumentando dramáticamente en los países pobres y de ingresos medios: China, India y Brasil están lidiando con la epidemia (OECD, 2017). Por la malnutrición, actualmente hay más personas obesas que, con bajo peso en todas las regiones, excepto en África subsahariana y Asia (Branca, 2019).

En esta dimensión espacial, llaman la atención los planos *norte-sur*, *occidente-orientado*. La occidentalización se ha sugerido como un impulsor adicional del aumento de la obesidad en numerosos países (Scarborough y Allender, 2008). La industria de la comida rápida o *fast food* y las tasas de obesidad han aumentado rápidamente. La obtención de mayores ingresos, la urbanización, un estilo de vida más ocupado, el crecimiento del servicio de comida rápida, la garantía de seguridad alimentaria, así como las nuevas marcas y alimentos son factores estrechamente relacionados.

Diversos estudios han documentado el crecimiento de la industria *fast food* con el riesgo de obesidad. En 2016, se encontró que la industria de comida rápida en China, abarcaba más de dos millones de instalaciones; que sus ingresos totales en dólares, aumentaron de 10.464 en 1999 a 94.218 en 2013, y en un 13% anual de 2008 a 2016 (Wang et al., 2016). La acelerada expansión de los restaurantes de estilo occidental ha estimulado el crecimiento de la industria de comida rápida local.

Dentro de los propios países, existen importantes disparidades geográficas en la prevalencia de obesidad y sus factores de riesgo. Aunque el problema de la obesidad forma parte de la agenda nacional de muchos gobiernos, el fenómeno afecta a las regiones de forma diferenciada según las disparidades sociales y económicas de la población. La geografía, clase social y la situación económica desempeñan papeles decisivos en la configuración del problema de la obesidad. Algunas de las zonas más afectadas por bajos niveles de ingreso y de educación, son también donde la epidemia de la obesidad se presenta con mayor intensidad.

En aspectos clave de la salud, a los residentes de las zonas rurales les va peor que a los residentes de las zonas más urbanizadas. El lugar de residencia se entrecruza con otros factores sociales, económicos y culturales; la raza, etnia y el porcentaje de kilocalorías de grasa, son con frecuencia, correlatos significativos de la obesidad entre habitantes rurales y urbanos (Eberhardt y Pamuk, 2004). El sobrepeso y la obesidad

también se han relacionado con factores de riesgo ambiental característico de las áreas urbanas de residencia (Atek et al., 2013).

Para la formulación de las políticas, el análisis de las variaciones geográficas en la prevalencia de afecciones crónicas, como el sobrepeso y la obesidad, deben ser una herramienta importante que permite identificar los puntos críticos e informar la asignación de fondos para políticas y campañas de promoción de la salud, aunque hay que reconocer que rara vez se realizan (Samouda et al., 2018).

Está claro que, como la obesidad, muchos de los problemas sociales actuales además de atravesar los dominios de política y los horizontes temporales, sobrepasan las fronteras geográficas. A medida que las causas y consecuencias de tales fenómenos se extienden, se hace cada vez más difícil para los gobiernos de los distintos niveles actuar de manera unilateral.

### 3.3. Dimensión temporal

Como lo hemos planteado, los problemas sociales complejos conllevan causas, procesos, consecuencias y soluciones de largo plazo. La mayoría de ellos, son la expresión de una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales combinados, acumulados históricamente, no resueltos y agravados por la aparición de otros nuevos.

El término *latencia* es ilustrativo del papel que desempeña la variable *tiempo* en el desarrollo los problemas de salud. Se define como tiempo que transcurre entre la exposición a algo que puede causar enfermedades como la radiación o un virus, y los síntomas (Merriam, 2020). Denota también, el período de incubación de una enfermedad o el intervalo entre estímulo y respuesta. En el caso que nos ocupa, la latencia es el periodo que media entre el inicio de la obesidad y la aparición de la enfermedad.

Muchas veces marginada en los titulares de los medios de comunicación, la obesidad constituye una grave amenaza para la salud pública que, continúa aumentando dramáticamente (Blumenthal y Seervai, 2018). Las epidemias que evolucionan más lentamente no necesariamente dan más tiempo para reaccionar. De hecho, al crecer lentamente pueden ser mucho más difíciles de abordar y revertir; además de que pueden tener un impacto mucho mayor y más duradero. Lee (2016), apunta que cada vez hay más evidencia de que la obesidad es una catástrofe global en cámara lenta o en *slow motion*. Agrega, que quizás si la epidemia mundial de obesidad avanzara más rápido, obtendría una respuesta de emergencia similar a la del ébola, el zika y otras epidemias de enfermedades infecciosas que se han impactado al mundo en los últimos años.

A nivel personal, se trata de un problema complejo que se extiende a lo largo de la vida lo cual, significa también que hay oportunidades para abordar el problema a lo largo de la vida. Por ejemplo, el primer día una madre que amamanta tiene menos probabilidades de tener hijos obesos y es menos probable tener sobrepeso ella misma (PAHO, 2020).

Como problema de salud pública, la latencia tiene que ver con su desarrollo como fenómeno social. De este modo, más que ser un shock repentino para la sociedad, la obesidad es un problema que ha tardado décadas en desarrollarse. El ritmo y escala en el aumento de la obesidad debe verse como resultado de un largo proceso de cambio social (Lang y Rayner, 2007).

La obesidad es muestra clara de problemas con un patrón de deterioro lento el cual, se extiende más allá del plazo en que los gobiernos elaboran presupuestos o planifican estratégicamente (Olson, 2016). Problemas en los que a menudo, se ignoraran las pruebas o alertas tempranas sobre los peligros que representan (EEA, 2013).

Por ejemplo, al ser producto de los estragos prolongados de más de cuatro décadas de mala alimentación, la epidemia de obesidad en México y Estados Unidos, se conecta con la pandemia de COVID-19, lo que hace a estos dos países especialmente vulnerables al coronavirus (González, 2020). Y es que, junto a Estados Unidos, México tiene el dudoso honor de estar en lo más alto del ranking mundial de países con la mayor tasa de sobrepeso entre la población de adultos (OECD, 2017).

Como fenómeno multifactorial (dimensión causal) y de *larga data* (dimensión temporal), la búsqueda de soluciones debe ser la investigación no solo de cuáles han sido los impulsores de la obesidad en el tiempo, sino también de cómo interactúan. Dada su evolución temporal, es probable que lleve muchos años controlar problema de la obesidad. De hecho, al día de hoy, ningún país ha logrado revertir las tendencias de obesidad, o al menos, no de manera significativa (Lang y Rayner, 2007).

Abundando un poco más en la dimensión temporal de los problemas de salud pública, y con ello, en el concepto de latencia, el caso del atentado al World Trade Center es ilustrativo del tiempo que transcurre entre la exposición a la radiación y los síntomas. Se ha documentado que las víctimas del 11 de septiembre,

han llegado en tres oleadas (Lester, 2019). La primera, representada por las muertes y heridas inmediatas causadas por el colapso de las torres gemelas. La segunda oleada, por los trastornos aerodigestivos relacionados con la inhalación de partículas liberadas por la explosión, incluido el trastorno de reflujo gastroesofágico, y rinosinusitis crónica, los cuales fueron diagnosticados años más tarde entre los sobrevivientes. La tercera oleada, podría estar compuesta por personas expuestas a polvos cancerígenos de la Zona Cero desarrollaron la enfermedad en periodos de más de veinte años. Para los médicos del Programa de Salud del World Trade Center en las próximas décadas, el número de personas afectadas puede aumentar.

La dimensión temporal, permite observar también que los problemas complejos de salud, como la obesidad, son dinámicos. Un mismo fenómeno en el tiempo, puede variar de un estado a otro y, de un nivel de complejidad a otro mayor (Ramis, 2004). La dimensión temporal de los problemas de salud, tiene importantes implicaciones en términos de política pública, debido a que uno de los referentes que estructuran a los aparatos del gobierno es la duración acotada o limitada de los ciclos de gobierno. Existe un *desacompañamiento* entre tiempos institucionales generalmente cortos, y la temporalidad de problemas sociales que muchas veces, socava la capacidad de los gobiernos para satisfacer demandas apremiantes. Sin embargo, el calendario político exige resultados rápidos.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De acuerdo con los objetivos del artículo, podemos concluir que el análisis del caso de la epidemia de obesidad permitió operacionalizar su complejidad como problema de política pública, a partir de las dimensiones causal, espacial y temporal, versus los referentes de actuación sectorial, territorial y por duración de ciclo de gobierno que tradicionalmente enmarcan la forma en que los gobiernos abordan los problemas públicos y conciben sus soluciones. Del análisis se desprende que los marcos de actuación predominantes no están sincronizados con grandes los problemas del siglo XXI, los resultados limitados de muchas políticas hasta ahora aplicadas están indicando insuficiencias severas en los referentes en los que se apoyan.

A continuación, se sugieren algunas orientaciones de carácter intersectorial, intergubernamental y de largo plazo para formular políticas públicas que amplíen las posibilidades al encarar los problemas públicos complejos, como la epidemia de obesidad que aquí se ha analizado. Si aceptamos que el camino para la acción ha de estar determinado por la propia naturaleza de los problemas sociales, es posible enunciar una serie de características básicas para la formulación de las políticas: i) intersectoriales, dado su carácter multicausal, ii) intergubernamentales, porque no distinguen fronteras geográficas y, iii) de largo aliento por su temporalidad.

*Intersectoriales.* Este primer atributo se vincula con un cambio de orientación del quehacer gubernamental, reflejo de asuntos cuya atención no corresponde exclusivamente a una institución, sector o nivel de gobierno, sino a una combinación de ellos. Cuando un asunto se concibe como transversal, se trata de un tema que compromete la agenda de múltiples áreas de política y dominios de las diferentes esferas de gobierno; son temas en los que gran cantidad de instituciones se ven implicadas. Se requiere que las políticas actúen alineadas a la lógica de los actuales problemas sociales; ante la transversalidad se precisa una respuesta multisectorial. En otras palabras, las distintas manifestaciones de los problemas sociales exigen que las políticas y programas públicos se complementen entre sí. Frente a esta transversalidad, las desconexiones entre los gobiernos y sus organizaciones tienen graves consecuencias; una actuación aislada y focalizada sobre un determinado factor, puede reducir significativamente las posibilidades de incidir en ellas, a la vez que aumenta el riesgo de un uso ineficiente de los recursos públicos.

*Intergubernamentales.* La naturaleza compleja de los grandes temas sociales reside en que no son cuestiones que incumban exclusivamente a un sector o nivel de gobierno. Ello plantea respuestas en dos niveles: intra e intergubernamental. Como se mencionó en el punto anterior, en el primer caso, se concreta a través de políticas multisectoriales basadas en la conjunción de esfuerzos, conocimientos y recursos de diversas dependencias y entidades de un gobierno. En el segundo, conllevan, además la coordinación entre instituciones de gobiernos distintos, de igual o diferente nivel. La «intersectorialidad» e «intergubernamentalidad», son modalidades de respuesta cada vez más necesarias de la administración pública en un entorno complejo, pero también una manifestación de su propia complejidad interna. Las relaciones intergubernamentales han venido adquiriendo cada vez mayor importancia. De manera inexorable, iniciativas públicas de escala nacional deben ser implementadas a través del involucramiento de numerosas organizaciones de

distintos niveles de gobierno con lo que una importante proporción de programas son en realidad resultado de este tipo de esfuerzos.

*De largo aliento.* Los horizontes de tiempo que requieren las políticas orientadas a los grandes problemas sociales casi nunca van a coincidir con los ciclos o periodos gubernamentales, ya que se trata de cuestiones que tienen cronologías distintas. Esta característica, se refiere no solo a la permanencia en el tiempo, sino a una visión de futuro que tenga en cuenta dónde se quiere llegar: se precisa pensar en lo que se tiene, en lo deseado, en lo posible y en lo probable. Supone pasar de una visión ideológica, partidista y de corto plazo, a una visión compartida, con sentido de Estado y de futuro. El largo plazo tiene que ver no sólo con la magnitud de la situación o problema sobre el que se busca incidir, sino también porque involucra ciclos de larga maduración. No se trata, por tanto, de políticas coyunturales o acotadas a la duración de los periodos gubernamentales, sino de políticas de «gran aliento». Optar por esta clase de políticas, es elegir políticas que rendirán beneficios de largo plazo y que, en la mayoría de los casos, deben desarrollarse más allá de un ciclo gubernamental. Aunque suponen horizontes de tiempo amplios, las políticas necesitan de combinar estrategias de mediano y largo plazo con las de corto plazo.

Las tres características mencionadas deben integrarse en una estrategia integral coherente para mejorar la salud de la población. En primer término, porque la acción intersectorial es fundamental en el logro de una mayor efectividad en la salud y atención de la obesidad, en especial cuando el progreso depende de las decisiones y acciones vinculadas a otros sectores de política pública. En segundo lugar, porque es preciso aunar esfuerzos de los gobiernos implicados jurisdiccionalmente a nivel local, subnacional y nacional. y, en tercer lugar, porque la obesidad que, ha tardado décadas en desarrollarse, llevará también muchos años controlarla. El aumento en su ritmo y escala deben abordarse como resultado de un proceso de cambio social, económico y tecnológico.

Se trata de una enfermedad multifactorial, ampliamente extendida y crónica que representa una de las principales causas de muerte evitables en el mundo, y se encuentra asociada con una gran cantidad de afecciones. Más que una condición de elección personal, las enfermedades relacionadas con la dieta son causadas por un sistema alimentario disfuncional. De ahí, que la atención no deba centrarse únicamente en el objetivo de reducir el peso corporal, sino el mejoramiento de la salud y la calidad de vida de la sociedad en general.

La obesidad se encuentra concatenada con otros problemas sociales y de salud, por lo que sólo las políticas públicas integrales, que aborden simultáneamente todos los problemas sociales básicos, tienen posibilidades funcionar. En el campo de la salud, la perspectiva sistémica sugiere evaluar el problema en cuestión, colocarlo en un contexto lo suficientemente amplio y pensar que se trata de un sistema o parte de uno.

En suma, si realmente deseamos entender y abordar los grandes desafíos que enfrentamos como sociedad, como los que tienen que ver con la salud y la alimentación, necesitamos replantear de fondo los referentes que han guiado el estudio, la organización y quehacer de los gobiernos. Solo cuando este tipo de cuestiones se ven en su complejidad, a través de una lente de sistemas, podremos evaluar adecuadamente el problema, las soluciones y sus riesgos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackoff, R. L. (1974). *Redesigning the future: A systems approach to societal problems*. John Wiley & Sons Inc.
- Allen, T. W. (2017). Recognizing and Responding to Today's Governance Challenges. *Public Administration Review*, 77(4), 483-484. <https://doi.org/10.1111/puar.12804>
- Atek, M., Traissac, P., El Ati, J., Laid, Y., Aounallah-Skhiri, H., Eymard-Duvernay, S., Mézimèche, N., Bougatef, S., Béji, C., Boutekdjiret, L., Martin-Prével, Y., Lebcir, H., Gartner, A., Kolsteren, P., Delpeuch, F., Ben Romdhane, H. y Maire, B. (2013). Obesity and association with area of residence, gender and socio-economic factors in Algerian and Tunisian adults. *PLoS One*, 8(10). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0075640>.
- Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be? Frenchs Forest*. N. S. W. Pearson Education.
- Barkan, S. E. (2014). *A Primer on Social Problems*. <https://2012books.lardbucket.org/books/a-primer-on-social-problems/>
- Bassets, M. (2020, 8 de marzo). *El virus que bloquea el mundo*. El País. [https://elpais.com/sociedad/2020/03/06/actualidad/1583521165\\_442049.html](https://elpais.com/sociedad/2020/03/06/actualidad/1583521165_442049.html)
- Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Paidós.
- Bendor, J. (2015). Incrementalism: Dead yet Flourishing. *Public Administration Review*, 75(2), 194-205. <https://doi.org/10.1111/puar.12333>

- Blondin, D. y 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>
- Blumenthal, D. y Seervai, S. (2018). *Rising Obesity in the United States is a Public Health Crisis*. The Commonwealth Fund. <https://www.commonwealthfund.org/blog/2018/rising-obesity-united-states-public-health-crisis>
- Boston, J. (2017). Anticipatory governance: How well is New Zealand safeguarding the future? *Policy Quarterly*, 12(3), 11-24. <https://doi.org/10.26686/pq.v12i3.4614>
- Branca, F. (2019, 25 de septiembre). *Malnutrition is a world health crisis*. WHO. <https://www.who.int/news/item/26-09-2019-malnutrition-is-a-world-health-crisis>
- Brugué, Q. (2014). Políticas Públicas: Entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(1), 37-55. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CGAP.2014.v1.n1.45157](https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45157)
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(s1), 44-55. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00665.x>
- Capra, F. y Luigi, P. (2014). *The systems view of life: a unifying vision*. Cambridge University Press.
- Copenhagen Institute for Futures Studies – CIFS (2019). *Your life in 2044*. <https://am.pictet/-/media/pam/pam-common-gallery/article-content/2019/pictet-asset-management/understanding-megatrends/your-life-in-2044.pdf>
- Copenhagen Institute for Futures Studies – CIFS (2020). *Pandemics. Existential risks and enablers of change*. <https://cifs.dk/news/pandemics-existential-risks-and-enablers-of-change>
- Cifuentes, M. (2012). Developing a complex approach to health phenomena (step 1). En A. A. Minai, D. Braha e Y. Bar-Yam (eds.), *Unifying Themes in Complex Systems VII* (pp. 27-35). Springer. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-18003-3\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-642-18003-3_3)
- Courtney, J. F. (2001). Decision making and knowledge management in inquiring organizations: Toward a new decision-making paradigm for DSS. *Decision Support Systems*, 31(1), 17-38. [https://doi.org/10.1016/S0167-9236\(00\)00117-2](https://doi.org/10.1016/S0167-9236(00)00117-2)
- Covarrubias, O. M. (2018). *Problemas complejos, transversalidad y coordinación en el federalismo*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Covarrubias, O. M. (2020). VUCA World y lecciones de interdependencia COVID-19. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 7(182-189), 513-532. <http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/225>
- De Domenico, M. y Sayama, D. (coords.) (2019). *Complexity Explained*. <https://complexityexplained.github.io/>
- Eberhardt, M. S. y Pamuk, E. R. (2004). The importance of place of residence: examining health in rural and nonrural areas. *American journal of public health*, 94(10), 1682-1686. <https://doi.org/10.2105/ajph.94.10.1682>
- European Environment Agency Report – EEA (2013). *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation, 1/2013*. <https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2>
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2015). *Informe Técnico para el Diseño de Plan de Trabajo para reorientación de Programas de Salud Pública*.
- Gentleman, A. (2013, 19 de febrero). *How psychology can beat obesity*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/society/2013/feb/19/patient-stomach-psychology-obesity>
- Gershenson, C. (2006). *¿Cómo hablar de complejidad?* Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas y Centro de Ciencias de la Complejidad, UNAM.
- González, M. (2020, 6 de abril). *Coronavirus en México y Estados Unidos: la otra epidemia que hace a estos dos países especialmente vulnerables al COVID-19*. BBC. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52154197>
- Gornitzka, P. C. (2020, 9 de enero). *Obesity isn't an unstoppable trend – here's what we can do differently*. World Economic Forum. <https://www.weforum.org/agenda/2020/01/obesity-crisis-how-we-can-help-children-to-eat-better/>
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180-197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Hébert-Dufresne, L., Scarpino, S. V. y Young, J.-G. (2020). Macroscopic patterns of interacting contagions are indistinguishable from social reinforcement. *Nature Physics*, 16, 426-431. <https://doi.org/10.1038/s41567-020-0791-2>
- Hurt, R., Kulisek, C., Buchanan, L. y McClave, S. (2010). La epidemia de obesidad: desafíos, iniciativas de salud e implicaciones para los gastroenterólogos. *Gastroenterología y hepatología*, 6(12), 780-792. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3033553/>
- IATA (2018, 24 de octubre). *Forecast Predicts 8.2 billion Air Travelers in 2037*. <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2018-10-24-02/>
- International Diabetes Federation – IDF (2019). *Diabetes Atlas*. <https://diabetesatlas.org/en/>
- Innerarity, D. (2009). *El futuro y sus enemigos*. Paidós.
- Innerarity, D. (2010, 9 de junio). *Una política de la humanidad*. El País. [https://elpais.com/diario/2010/06/09/opinion/1276034404\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2010/06/09/opinion/1276034404_850215.html)
- Innerarity, D. y Solana, J. (2011). *La humanidad amenazada*. Paidós.
- Johnson, J. (2006). Can complexity help us better understand risk? *Risk Management*, 8, 227-267. <https://doi.org/10.1057/palgrave.rm.8250023>
- Kahneman, D. (2020). *Pensar rápido, pensar despacio*. Penguin Random House.

- Lang, T. y Rayner, G. (2007). Overcoming policy cacophony on obesity: an ecological public health framework for policy makers. *Obesity Reviews*, 8(s1), 165-181. <https://doi.org/10.1111/j.1467-789X.2007.00338.x>
- Lee, B. Y. (2016). *More Evidence that Obesity is a Global Catastrophe in Slow Motion*. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/brucelee/2016/04/07/more-evidence-that-obesity-is-a-global-catastrophe-in-slow-motion/?sh=1d6bd64b44fe>
- Lenoir, R. (1986). Groupes de pression et groupes consensuels. Contribution à une analyse de la formation du droit. Actes de la Recherche. *Sciences Sociales*, 64, 30-39. <https://doi.org/10.3406/ARSS.1986.2334>
- Lester, C. (2019, 11 de septiembre). *The Continuing Legacy of 9/11*. The New Yorker. <https://www.newyorker.com/news/news-desk/the-continuing-legacy-of-911>
- Luke, J. S. (1998). *Catalytic Leadership: Strategies for an Interconnected World*. Jossey-Bass.
- Mads, T.-Ch. (2018). *Obesity-the brain is the battleground*. Novo Nordisk. <https://www.novonordisk.com/disease-areas/obesity/obesity-the-brain-is-the-battleground.html>
- Mballa, L. V. (2015). Public Policies as a Government challenge to fight against Poverty in San Luis Potosí. *GE-International Journal of Management Research*, 3(12), 99-112.
- Menegoz, L. (2003). *La transversalidad. Une utopie organisationnelle contemporaine*. Université Pierre Mendès.
- Mills, W. (1959). *The Sociological Imagination*. Oxford University Press.
- Mitchell, M. (2009). *Complexity: A guided tour*. Oxford University Press.
- Morcol, G. (2012). *A complexity theory for public policy*. Routledge.
- Morin, E. (2006). *Restricted complexity, general complexity*. <http://www.cogprints.org/5217/>
- Novo Nordisk (2018). *Obesity*. <https://www.novonordisk.com/disease-areas/obesity.html>
- OAC (2020). *What is Obesity & Severe Obesity?* <https://www.obesityaction.org/get-educated/understanding-your-weight-and-health/what-is-obesity/>
- OECD (2014). *Mainstreaming cross-cutting issues. 7 Lessons from DAC Peer Reviews*. <https://www.oecd.org/dac/mainstreaming-cross-cutting-issues-9789264205147-en.htm>
- OECD (2017). *Obesity Update 2017*. <https://www.oecd.org/health/obesity-update.htm>
- OECD (2019). *The Heavy Burden of Obesity. The Economics of Prevention*. <http://www.oecd.org/health/the-heavy-burden-of-obesity-67450d67-en.htm>
- Olson, R. (2016, 25 de abril). *Missing the Slow Train: How Gradual Change Undermines Public Policy & Collective Action*. Wilson center forgotten problems project. Woodrow Wilson International Center for Scholars. <https://www.wilsoncenter.org/event/missing-the-slow-train-how-gradual-change-undermines-public-policy-collective-action>
- OMS, OPS (2017). *Documento conceptual: intersectorialidad*. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2017/promocion-salud-intersectorialidad-concurso-2017.pdf>
- ONU (2020). *La Agenda para el Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- Pan American Health Organization – PAHO (2020). *Obesity: Complex Problem Needing an All-of-Society Approach*. [https://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6123:2011-obesity-complex-problem-needing-all-society-approach&Itemid=135&lang=en](https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=6123:2011-obesity-complex-problem-needing-all-society-approach&Itemid=135&lang=en)
- Peters, G. B. (2005). The Problem of Policy Problems. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4), 349-370. <https://doi.org/10.1080/13876980500319204>
- Prats, J. (2005). Política y Gestión Pública. El impacto de la globalización. *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, 35.
- Ramis, R. (2004). La causalidad compleja: un nuevo paradigma causal en Epidemiología. *Revista Cubana de Salud Pública*, 30(3).
- Rein, M. y Schön, D. (1996). Frame-critical policy analysis and frame-reflective policy practice. *Knowledge and Policy*, 9, 85-104. <https://doi.org/10.1007/BF02832235>
- Rescher, N. (1998). *Complexity: A philosophical overview*. Transaction Publishers.
- Roth, A. (2002). *Identificación, construcción de problemas y agenda política en Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Ediciones Aurora.
- Rubington, E. y Weinberg, M. S. (2010). *The study of social problems: Seven perspectives*. Oxford University Press.
- Samouda, H., Ruiz-Castell, M., Bocquet, V., Kuemmerle, A., Chioti, A., Dadoun, F., Kandala, N.-B. y Stranges, S. (2018). Geographical variation of overweight, obesity and related risk factors: Findings from the European Health Examination Survey in Luxembourg, 2013-2015. *PLoS ONE*, 13(6). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0197021>
- Sassen, S. (2003). *Contra geografías de la globalización género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos*. Traficantes de sueños.
- Scarborough, P. y Allender, S. (2008). The North-South gap in overweight and obesity in England. *British Journal of Nutrition*, 100(3), 677-684. <https://doi.org/10.1017/S0007114508911582>
- Senge, P. (2006). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday.
- Sterman, J. (2006). Learning from Evidence in a Complex World. *American Journal of Public Health*, 96(3). <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2005.066043>
- Tarlow, A. R. (1999). Public Policy Frameworks for Improving Population Health. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 896(1), 281-293. <https://doi.org/10.1111/j.1749-6632.1999.tb08123.x>
- Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*. Yale University Press.

- The Economist (2016). *The Global Crisis of Obesity*. <https://events.economist.com/events-conferences/emea/global-crisis-of-obesity/>
- Thissen, W. A. H. (2013). Diagnosing Policy Problem Situations. En W. Thissen y W. Walker (eds.), *Public Policy Analysis* [International Series in Operations Research & Management Science, vol. 179]. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4602-6\\_4](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4602-6_4)
- UGM Consulting (2020, 25 de noviembre). *COVID-19: How The Virus Illuminates Our Vuca World*. <https://ugmconsulting.com/covid-19-how-the-virus-illuminates-our-vuca-world/>
- University of Vermont (2020). *Complexity scientists present «meme» model for multiple diseases*. ScienceDaily. <https://www.sciencedaily.com/releases/2020/02/200224111409.htm>
- Walker, W. E., Marchau, V. A. W. J. y Kwakkel, J. H. (2013). Uncertainty in the Framework of Policy Analysis. En W. Thissen y W. Walker (eds.), *Public Policy Analysis* [International Series in Operations Research & Management Science, vol. 179]. [https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4602-6\\_9](https://doi.org/10.1007/978-1-4614-4602-6_9)
- Wang, Y., Wang, L., Xue, H. y Qu, W. (2016). A Review of the Growth of the Fast Food Industry in China and Its Potential Impact on Obesity. 2016. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 13(11). <https://doi.org/10.3390/ijerph13111112>
- World Health Organization – WHO (1946). *Official Records of the World Health Organization*, 2. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official\\_record2\\_eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official_record2_eng.pdf)
- World Health Organization – WHO (1986, 21 de septiembre). *The Ottawa Charter for Health Promotion*. <https://www.who.int/teams/health-promotion/enhanced-wellbeing/first-global-conference>
- World Health Organization – WHO (1998). *Health Promotion Glossary*. <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-HPR-HEP-98.1>
- World Health Organization – WHO (2020). *Obesity*. World Health Organization. [https://www.who.int/health-topics/obesity#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/obesity#tab=tab_1)
- World Economic Forum (2015). *Global Risks 2015*. <https://www.weforum.org/reports/global-risks-2015>



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 29-10-2020  
Aceptado: 28-09-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10877>  
Páginas: 99-111

## El papel de las organizaciones de la sociedad civil en la reconfiguración de los programas sociales: análisis del caso argentino entre 2015 y 2019

*The role of civil society organizations in the reconfiguration of social programs: analysis of the Argentine case between 2015 and 2019*

Cynthia Ferrari Mango

FLACSO/CONICET-UNLaM (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7416-6754>

[cferrari@flacso.org.ar](mailto:cferrari@flacso.org.ar)

### NOTA BIOGRÁFICA

Licenciada en Ciencia Política (UNLaM). Magíster en Políticas Públicas (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Actualmente, es Becaria Posdoctoral de CONICET. Se desempeña como docente e investigadora en la UNLaM y en el Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina, donde también integra el Observatorio de Reforma Estructural y Políticas Públicas.

---

### RESUMEN

En Argentina durante la gestión de la Alianza Cambiemos, la política social ha sido reconfigurada en sus concepciones potenciando o debilitando a actores territoriales vinculados a su implementación. En este sentido, nos proponemos analizar las estrategias que han llevado a cabo organizaciones para gestionar los programas del 2015 al 2019. Específicamente, nos concentramos en la posición que tomó el Movimiento Evita junto con la Confederación Argentina de Trabajadores de la Economía (CTEP) para gestionar el Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (AT-PRIST), que luego se reconvirtió en el Hacemos Futuro. Los mismos nos permiten observar particularidades de las políticas sociales, modalidades de gestión y la capacidad de agencia de los actores sociales. Sostenemos que a través de experiencias y prácticas, las organizaciones han capitalizado dichos programas en pos de las necesidades locales y han expandido su red territorial. La metodología que utilizamos es cualitativa y está basada en el trabajo de campo desde el año 2015 hasta el 2019, constituido por el análisis de normativas, revisión bibliográfica, pedidos de información al MDSN y entrevistas semiestructuradas.

### PALABRAS CLAVE

Organizaciones sociales; Gestión; territorio; política social.

---

### ABSTRACT

In Argentina, during the management of the Alianza Cambiemos, social policy has been reconfigured in its conceptions, empowering or weakening territorial actors linked to its implementation. In this sense, we propose to analyze the strategies that organizations have carried out to manage the programs from 2015 to 2019. Specifically, we focus on the position taken by the Evita Movement together with the Argentine Confederation of Economic Workers to manage Argentina Work – Social Income with Work Program (AT-PRIST), which later became the Make Future. They allow us to observe particularities of social policies, management modalities and the agency capacity of social actors. We maintain that through experiences and practices, organizations have capitalized on these programs in pursuit of local needs and have

expanded their territorial network. The methodology we use is qualitative and is based on field work from 2015 to 2019, consisting of the analysis of regulations, bibliographic review, requests for information from the MDSN and semi-structured interviews.

#### KEYWORDS

Social Organizations; Management; territory; social policy.

#### SUMARIO

INTRODUCCIÓN. 1. RECONSTRUYENDO LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA. 2. LAS ORGANIZACIONES COMO ACTORES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES A PARTIR DE COOPERATIVAS. 3. LA OPORTUNIDAD COMPLEMENTÁNDOSE: EL «ARGENTINA TRABAJA» A PARTIR DE LAS ORGANIZACIONES. 4. LA RESISTENCIA CONFRONTÁNDOSE: EL «HACEMOS FUTURO» A PARTIR DE LAS ORGANIZACIONES. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

#### INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Si bien a principios del siglo en varios países de América latina se desencadenó un «giro a la izquierda», en los últimos años se promovió un vuelco hacia la centro-derecha (Vommaro y Gené, 2017; Natanson, 2017). Específicamente, implicó el traspaso de gobiernos nacional-populares, neodesarrollistas y de centro-izquierda, al ascenso de la derecha en países de América del Sur.

En Argentina durante los primeros años del siglo XXI, la reinclusión de población expulsada por el neoliberalismo se intentó a través de la generación de empleo revitalizando la industria, fomentando el consumo y promoviendo la autogestión y el cooperativismo. Esta última, fue una estrategia central dentro de la política social para la inclusión social y económica de población desocupada (Logiudice, 2018; Grassi, 2012; Dzembrowski y Maldovan Bonelli, 2010). En este marco, se combinaron estrategias bajo una matriz trabajo céntrica que generará empleo (Grassi, 2012) alejándose de los dispositivos del *workfare* e intentando superar la lógica de los programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) a través de un discurso de economía social y promoción de actividades asociativas (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011). Asimismo, devino en una política de Estado el fomento de experiencias autogestionadas por el movimiento de trabajadores desocupados (Hudson, 2016).

Específicamente, a partir del 2003 hasta el 2015 durante el gobierno del Frente para la Victoria (FPV) con un modelo de desarrollo productivo inclusivo (García Delgado, 2013), desde un área del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN), revalorizaron el cooperativismo de trabajo y experiencias autogestionadas en torno a la centralidad del territorio (Perelmiter, 2012). En este marco, se creó el Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo (AT-PRIST) destacándose por su masividad, magnitud presupuestaria y expansión territorial vinculada a municipios y organizaciones sociales ligadas a su gestión (Kasparian, 2019; Muñoz, 2019; Natalucci, 2018).

El objetivo del programa era generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que se encontraban excluidas del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009 y Decreto N.º 1067/09). Lo consideramos como una política pública en materia de inclusión social y generación de ingresos post-salariales que intervino en la distribución primaria del ingreso, a través de la conformación de cooperativas de trabajo (Kasparian, 2019; Hudson, 2016).

Tras la finalización del gobierno progresista y el inicio de una gestión conservadora con la Alianza Cambiemos promoviendo un modelo corporativo en el marco del neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradín, 2017), a partir de la gestión del MDSN a cargo de Carolina Stanley, se reorganizan programas de economía social modificando su orientación (Ferrari Mango, 2021a; Muñoz, 2019; Hopp, 2018). Si bien la implementación del AT-PRIST continuó, atravesó modificaciones tales como la incorporación de nuevos entes ejecutores vinculados a organizaciones sociales (Resolución 592/2016). De este modo, se produce una oportunidad política (Tarrow, 1997; Tilly, 1978) para las organizaciones sociales que fortalecen la visión de economía popular. En efecto, se potencian experiencias reivindicativas a través de organizaciones sociales

<sup>1</sup> Agradezco los editores y a los dos revisores anónimos sus comentarios sugerencias que han contribuido a la mejora del artículo.

que indiquen en la agenda pública y adquieren una representación sindical desde la Confederación Argentina de Trabajadores de la Economía (CTEP) (Natalucci, 2018; Pacífico, 2018; Arcidiácono y Bermúdez, 2018; Maldovan et al., 2017).

A principios del 2018 la política social atraviesa un cambio de concepción que se visualiza tras la reconfiguración del AT-PRIST en el Hacemos Futuro (Res. N.º 96/2018). El propósito del programa era empoderar a las personas promoviendo su autonomía económica a través de la terminalidad educativa, cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral (Res. 96/2018). La nueva propuesta se alejó de la concepción de la economía social que promovía cooperativas y produjo un reordenamiento en la organización del trabajo de las organizaciones sociales (Hintze, 2018; Ferrari Mango y Campana, 2018).

De este modo, a partir de la reconfiguración del programa y partiendo de la propia recursividad de la política social (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998), nos interrogamos en torno a ¿Qué particularidades adquirieron las estrategias que llevaron a cabo las organizaciones sociales en el territorio en función de la transformación del AT-PRIST en el Hacemos Futuro? En definitiva, el objetivo de este artículo es analizar desde la mirada de las organizaciones sociales los cambios en la implementación de la política de inclusión socio laboral. Específicamente, nos proponemos analizar las estrategias que han llevado a cabo las organizaciones sociales, haciendo hincapié en el Movimiento Evita junto con la CTEP, para gestionar el AT-PRIST y el Hacemos Futuro durante la gestión de la Alianza Cambiemos.

Por todo lo expuesto, el trabajo pretende brindar un aporte sobre los estudios de implementación de programas sociales en el territorio a través de la gestión de organizaciones sociales y la multiplicidad de factores que inciden. De esta forma, dejamos de considerar al diseño y a la implementación de una forma aislada para entenderlos como parte de reapropiaciones locales donde cobra relevancia la capacidad de agencia de los actores y las particularidades de su accionar en torno a complementariedad o bien confrontación. También, identificamos desde una mirada diacrónica el análisis de dos estrategias de implementación diferenciadas durante la misma gestión de gobierno que se distingue de la anterior alterando articulaciones y estrategias de los actores territoriales.

A partir de aquí el artículo se organiza en cinco apartados. En el primer apartado presentamos la estrategia metodológica de manera detallada. En el segundo nos enfocamos en delimitar el marco conceptual en torno a políticas sociales, actores, territorio y cooperativas. El tercer y cuarto apartado se dedican al desarrollo de los programas «Argentina Trabaja» y «Hacemos Futuro» presentando oportunidades y resistencias para las organizaciones sociales a través de los mismos. Por último, presentamos las conclusiones.

## 1. RECONSTRUYENDO LA ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La metodología que utilizamos es cualitativa con técnicas basadas en el análisis de documentos, revisión bibliográfica y, principalmente, en el trabajo de campo. Este último los desarrollamos desde el 2016 hasta mediados del 2019 con énfasis en un distrito de la Provincia de Buenos Aires. Las técnicas de investigación cualitativas utilizadas se diferencian de acuerdo a dos niveles de análisis de la investigación, uno macro y otro micro que se complementaron y retroalimentan. En efecto, nos alejamos de visiones que los observen como compartimientos estancos, sino que dialogan entre sí.

A nivel macro institucional sistematizamos y analizamos normativas, documentos estales e información vinculada a los programas en la página web del AT-PRIST y del Hacemos Futuro (Res. 8132/2009, Res. 456/2016, Res. 592/2016, Res. 2055/2016, Res. 96/2018 y Res. 151/2018). A nivel micro sociopolítico, en una primera instancia llevamos a cabo la aproximación, identificación de los sujetos y de las redes sociales en el territorio. Para ello, combinamos las técnicas del informante clave con la técnica de bola de nieve (Guber, 1991). Luego, realizamos entrevistas semiestructuradas, las cuales tuvieron como índices temáticos las categorías e indicadores que operacionalizan los objetivos de la investigación (Guber, 2011; Bernard 1988; Taylor y Bogdan, 1987).

En una segunda instancia, para identificar a los sujetos a entrevistar realizamos un pedido de información al MDSN consultando cuáles eran los entes ejecutores desde el 2016 al 2018 en el recorte espacial seleccionado y con qué cantidad de titulares contaban. Esta información nos permitió equipararla con los resultados que veníamos recogiendo del trabajo de campo y terminar de definir en qué ente ejecutor nos íbamos a centrar para analizar la reconfiguración a nivel territorial tras el cambio en la política social. El total de entrevistas que realizamos fue de once. Específicamente, los sujetos que entrevistamos fueron: 1.- tres

Cooperativistas/titulares en el marco de convenio entre Ministerio y Cooperativa de Trabajo Movimiento Evita La Matanza 1 Ltda. representada ante el MDSN por la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular; 2.- tres representantes del ente executor de la Cooperativa de Trabajo Movimiento Evita La Matanza 1 Ltda y de CTEP; 3.- dos funcionarios del MDSN de la gestión de la Alianza Cambiemos; 4.- tres funcionarios del Centro de Atención Local que funcionaba como burocracia territorializada el ministerio vinculado al AT-PRIST y; tres funcionarios de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que se convirtió en la burocracia vinculada al Hacemos Futuro tras la desarticulación del CAL.

La mayoría de las entrevistas fueron grabadas y los textos obtenidos se analizaron de acuerdo a las técnicas de análisis de narrativas y de contenidos. Los datos también fueron registrados en notas de campo, y analizados por categorías e indicadores, a través de la discriminación y diferenciación de su contenido (Sautú, 2003; Scribano, 2000; Valles, 2000). También, realizamos observación participante (Guber, 2011) en el territorio en los espacios en los que se implementaba el programa.

## **2. LAS ORGANIZACIONES COMO ACTORES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES A PARTIR DE COOPERATIVAS**

La política social nos permite vislumbrar la interacción entre los actores sociales y el Estado en tanto instancia de articulación de relaciones sociales. El campo de las mismas está atravesado por luchas y enfrentamientos de diferentes fuerzas. Los actores se desenvuelven en un marco de institucionalidad en el cual las demandas sociales, que se transforman en políticas públicas, otorgan organicidad al aparato estatal y se materializan en instituciones, leyes, prácticas y procedimientos (Fleury, 1999).

A la política social la comprendemos como un instrumento para alterar los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado et al., 1998). En este sentido, genera entramados de actores colectivos que son claves para la explicación de su surgimiento y consolidación. Su influencia sobre los actores se observa contribuyendo a crear nuevos o destruirlos, incrementando o disminuyendo su capacidad de organización o su grado de institucionalización, movilizándolos o desmovilizándolos y distribuyendo directamente recursos económicos y de poder (Adelantado et al., 1998).

Uno de los actores en los que nos centramos son las organizaciones sociales que construyen instancias colectivas ejerciendo una representación tanto social como política que profundiza la ciudadanía y genera lazos comunitarios (De Piero, 2005). Partimos de identificar tres corrientes de organizaciones sociales a partir de diferenciar las modalidades de intervención, el grado de articulación con el Estado y los objetivos que persiguen tras la participación en las políticas públicas (De Piero, 2005). La corriente control-beneficencia demanda el control del Estado y asistencia. La corriente de protesta tiene una relación confrontativa y demandante con el sistema político dado que reclama inclusión y derechos sociales. La corriente de la economía social demanda auto resolución y desarrollo fortaleciendo alianzas con el Estado y el Mercado. El caso que utilizamos en este trabajo de la Cooperativa del Movimiento Evita que tiene representación en Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP) lo ubicamos entre la segunda y tercer corriente.

Paralelamente, consideramos que el abordaje debe contener una dimensión relacional que resalte su vinculación con el Estado. En este sentido, las organizaciones sociales actúan como mediadoras gestionando la política social (Natalucci, 2018). La gestión de políticas sociales en el territorio adquiere una forma de politización produciendo una intercambios de bienes materiales e inmateriales (Auyero, 2001).

En efecto, identificamos a las organizaciones sociales como actores involucrados en procesos de gestión. Específicamente, observamos quiénes son aquellas que están vinculadas, cuáles son los objetivos que persiguen y cómo se articulan. Las mismas pueden participar en diferentes momentos de la política, aunque en este trabajo nos interesa particularmente la etapa de la implementación. Partimos del concepto de régimen de implementación local de Chiara y Di Virgilio (2006) que conjuga el modelo top down y el modelo bottom up (Aguilar Villanueva, 2003; Meny y Thoenig, 1992; Tamayo Sáez, 1997). Al mismo, lo entendemos como un conjunto de condiciones que repercuten en arreglos entre los actores y reconfiguran el diseño del programa en la implementación (Chiara y Di Virgilio, 2006).

En este trabajo, la organización social que identificamos en el momento de implementación a nivel territorial del AT-PRIST es la Cooperativa del Movimiento Evita que tiene representación en CTEP en calidad de ente executora. Luego, en la reconfiguración del AT-PRIST al Hacemos Futuro, de ente executor se transforma en Unidades de Capacitación (UCAPS).

Dicha cooperativa se enmarca en un discurso estatal de promoción de la economía social y solidaria para la creación de empleo y estímulo de participación colectiva. Asimismo, se materializa como espacio de inserción de movimientos sociales reivindicatorios de derechos y necesidades (Hintze, 2016; Kasparian, 2019). De este modo, oscila entre la tipología de cooperativa reivindicativa e inducida (Vuotto, 2011).

### 3. LA OPORTUNIDAD COMPLEMENTÁNDOSE: EL «ARGENTINA TRABAJA» A PARTIR DE LAS ORGANIZACIONES

Durante la gestión del Frente para la Victoria, en el AT-PRIST predominaba una orientación de economía social y solidaria, que fomenta el cooperativismo a través de la figura de cooperativa de trabajo e impulsaba la construcción colectiva, organizada y politizada de los actores locales. En la implementación del programa hasta el 2016 las organizaciones sociales no tenían convenio directamente con ministerio, sino que para la realización de la contraprestación necesitaban articular con el municipio. Específicamente, en lo que refería a la posibilidad de elegir en donde llevar a cabo sus funciones y recibir tanto herramientas como materiales de trabajo. Eva muestra el cambio: «Antes se le daba a los Municipios y ellos repartían y en el 2016 se armaron entes ejecutores. O sea se podía conveniar directamente con el Ministerio sin depender del Municipio» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

En este marco, la Alianza Cambiemos decidió desplazar a los Municipios y articular directamente con organizaciones sociales con diferentes perfiles. Elena nos explica,

«A principios de 2016 se arma una mesa de diálogo con el compromiso del gobierno nacional de no darle de baja a ninguna persona, de poder seguir trabajando la línea del Argentina Trabaja y ahí nosotros quisimos ir por más. Nuestra propuesta fue que las organizaciones sociales podamos gestionar el programa en conjunto, definir las obras, bueno así se armaron distintos entes ejecutores con cooperativas que puedan realizar directamente el trabajo» (Elena, CTEP administrativa Movimiento Evita, 13-02-2019).

En este marco, la CTEP se ha posicionado como un actor de relevancia con quien negociar y es través del mismo que las organizaciones sociales, como el caso de Movimiento Evita obtuvieron la posibilidad de gestionar el AT-PRIST desde cooperativas conformadas en diferentes distritos. Las diferentes organizaciones, que conforman a la CTEP, son mencionadas por Alma como «patas del movimiento». Alma, lo ejemplifica del siguiente modo:

«Por ejemplo las patas que tenía era el Movimiento Evita era la Dignidad, Libertad o Pueblo Unido y el MTE. El Evita tenía una cantidad mucho mayor al resto, era por cantidad de gente, por espacio de la organización. Eran todos los mismos convenios. Lo que modificaba eran las zonas de incidencia y el nombre de quien firmaba digamos. Pero de nuevo después respondíamos frente a las negociaciones. Cuando hubo que negociar prórroga se negociaban todas juntas con la Mesa CTEP frente al Ministerio» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

En este sentido, construyeron un vínculo directo con el Ministerio a través de una mesa de gestión conformada por la CTEP lo cual les permitió tener «una línea directa de gestión, hay una mesa de gestión que se comunica o está en permanente comunicación con el MDSN» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019). Una vez conformada la mesa CTEP, se realizaba una negociación con el MDSN. Elena cuenta que,

«la mesa de diálogo fue desde el principio con Stanley, que ya estaba designada en la cartera de desarrollo. Desde la CTEP asumo que habrá sido el gringo castro que es el secretario general de la CTEP, Emilio pérsico desde el Evita y Juan Grabois desde el MTE (movimiento de trabajadores excluidos) quien son como las organizaciones que estuvieron desde el principio en la CTEP» (Elena, CTEP administrativa Movimiento Evita, 13-02-2019).

En este sentido, con el cambio de gestión vieron una oportunidad y posibilidad de conveniar directamente con Ministerio. Para ello, tuvo una gran incidencia la CTEP desde donde se negocia con el MDSN los criterios cuantitativos y cualitativos vinculados al programa. Asimismo, tuvieron que institucionalizar la figura de la cooperativa. Elena ejemplifica,

«no en todos lados teníamos una cooperativa hecha y derecha. Nosotros tenemos una organización cooperativa pero que para el Estado no es una cooperativa porque no tiene libros, en-

tonces fue regularizar todo eso. En principio ver que herramienta jurídica teníamos para poder llevar a adelante eso. Después agruparlo para que determinadas cooperativas coordinen el trabajo en varios lados» (Elena, CTEP administrativa Movimiento Evita, 13-02-2019).

Del relato de Eva, se vislumbra la herramienta cooperativa como instrumento para canalizar el trabajo. Asimismo, se desprende la diferencia de concepción de cooperativa que tenía el movimiento y la que pregonaba el programa.

Una vez firmado el convenio, se armó una estructura para llevarlo a cabo. En términos funcionales, se estableció una sede central administrativa de CTEP ubicada en constitución, Ciudad de Buenos Aires. Además, en el territorio se instauran diferentes entes ejecutores que eran «la cooperativa madre, el ente ejecutor, tenía todo un equipo que lo definía esa cooperativa distrital en conjunto con el resto de distritos si es que lo conformaban varios» (Elena, CTEP administrativo Movimiento Evita, 13-02-2019).

En lo que refiere a la sede administrativa Alma menciona que, «lo administrativo lo hacíamos desde la CTEP que es en el centro donde estábamos en constitución, Pedro Echague y Santiago del estero en primer piso» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018). Para la conformación de la sede administrativa tuvieron dificultades con el material de trabajo. Alma lo explica,

«Surge más desde el principio como pensado para Municipios e instituciones que estaban mucho más armadas de estructuras. Entonces cuando nosotros fuimos a pedir comprar una computadora fue como todo un tema. O sea necesitábamos una computadora porque no teníamos donde sentar a nadie. Un escritorio o cosas muy básicas que el Ministerio nos decía está pensado para gente que ya tiene armada la estructura entonces nosotros no se la vamos a armar. Claro pero yo necesito imprimir cosas, algo muy básico» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

Alma nos brinda caracterizaciones del aspecto administrativo funcional más general,

«en CTEP coexiste organizaciones sociales está el Evita, está el MTE, está la dignidad, y demás y como CTEP en ese momento creo que había como 16 convenios y de esos 16 había uno de la dignidad, uno del MTE y todos los demás eran del Evita. Que tenían más trabajo acumulado y tenían la experiencia. Entonces ahí nosotros muy nuevos, arranco el convenio con un equipo más territorial armado pero sin nadie administrativo. Ahí me sumo yo a poner orden al caos que era eso fue cuando empecé a coordinar un poco ese equipo. En CTEP éramos no sé 5 ponele, y esas 5 personas teníamos 1.000 tareas. En la vida real éramos mucha más gente que 10 a tras de cada convenio» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

Además de establecer en el convenio las actividades a llevar a cabo y las personas destinadas a ello, realizaban otras tareas administrativas. Entre ellas, las vinculadas a recibir el material y el presupuesto. Para ello, tenían que presentar una rendición de los productos ya realizados que se había comprometido en el convenio.

En lo que refiere al territorio, plantea «teníamos los talleres donde funcionaban. Y después las organizaciones sociales tienen lugares en los territorios. Tiene no se los merenderos donde se ordenan y demás» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018). La estructura funcional a nivel territorial era la siguiente:

«había un equipo técnico digamos que en Argentina Trabaja eran digamos 10 personas estaba el titular del ente (el que comandaba), había después dos administrativos, una contable, uno técnico, cuatro coordinadores territoriales y dos promotores sociales. Maso menos era algo así» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

Las actividades estaban enmarcadas en un plan de obra que seguía un esquema ya pre establecido por el MDSN. Alma aclara,

«cuando vos presentas el plan de obras tenías un modelo con talleres de herrería, carpintería, elaboración de dulces, bloquera, huerta y vivero. Cada taller tenía a 30 personas asignadas a eso. Vos presentas un proyecto de 300 personas y 15 talleres. Tenía ahí una correlación de cantidad de gente que presentabas y talleres. Vos todo lo aclaras de antes. Voy a hacer 10 paradas de colectivo en estas direcciones. Después podías hacer cambios con una nota de cambios» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

De este modo, existía un abanico de talleres en los cuáles podía participar los titulares del programa dentro de la cooperativa. Los mismos podían ser, herrería, carpintería, bloquera, elaboración de dulces, huerta y vivero. Tal como nos señalaba Alma, estaban como alternativas dentro de un modelo propuesto por MDSN en el cuál se seleccionaba el taller y se asignaban personas al mismo. Alma continúa explicándonos,

«Dentro de servicio comunitario tenías dos opciones que eran armados de paradas de colectivos, refacción de viviendas vulnerables, refacción de edificio comunes, desmalezamiento, cortar el paso, bueno un montón de cuestiones así menores que en los casos de municipalidades que tenían el Argentina Trabaja lo que hacían era poner su gente a cortar el paso en todo su Municipio. A nosotros nos interesaba llegar un poco más lejos. No presentamos proyecto de desmalezamiento sino que tenía más que ver con desmalezar para hacer una cancha por ejemplo. Mucho se fue a viviendas y edificios comunitario entonces así se mejoraron el merendero, el comedor del barrio, la canchita del club, la casa de los vecinos, la vida cotidiana de los barrios» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

Del testimonio de Alma, observamos la diferencia que ella remarca con las actividades que llevaba a cabo el Municipio. También, resaltamos la relevancia que le adjudica a mejorar «la vida cotidiana de los barrios». De este modo, en el territorio los titulares realizaban tareas sociocomunitarias establecidas en el convenio. Para ello, se tomaba el presentismo a través de responsables sociales que eran los mismos titulares. Alma describe que,

«el presentismo era una lista que en cada uno de los territorios donde se daban los talleres vos tenes que decir toda esta gente vino. Era tarea de los dos responsables sociales de cada convenio. En la vida real lo que pasaba era que en cada taller pasaban lista y en los territorios era como que había uno que comandaba nose. Parada de colectivo. La pintura del playón no sé qué. Eran todos cooperativistas. Entonces si habías ido a trabajar de los 20 días laborales cobrabas el 100 si habías ido no sé 15 te pagaban 75 por ciento» (Alma, CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

En lo que refiere a las tareas, que estaban previamente establecidas en los convenios, se resaltaba la vinculación con las necesidades del barrio. En este sentido, estaban vinculadas a problemáticas que ellos detectaban. Eva resalta la oportunidad de elegir dónde y que tareas realizar,

«se hicieron veredas en muchos lugares. Elegimos también donde poner una placita, donde poner recursos para hacer una plaza. La salita del barrio que nosotros queríamos ayudar o la escuela del barrio que nosotros queríamos ayudar. Se generaron muchas actividades de ese tipo con el plan de actividades que nos dio independencia hacer esas cosas» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

El ente ejecutor, particularmente las personas que lo materializan, se reapropiaron del programa y resignificaron su concepción de la política social. La concepción que intentan adjudicarle al programa es una visión emancipadora y estratégica. Observamos como intentan fortalecer al movimiento capitalizando para la organización, justamente en torno a la construcción de la organización. Elena recuerda,

«Ya en el 2011 decíamos que no nos Podemos quedar solo con los subsidios. Hay que armar una herramienta de los trabajadores. Todavía no teníamos del todo el concepto de economía popular pero sí de trabajadores que no están reconocidos, que están fuera del sistema que se arreglan como pueden, de la changa, de laburar en conjunto, de la fábrica recuperada, eso ya se empezó a gestar en ese momento» (Elena, CTEP administrativa Movimiento Evita, 13-02-2019).

Asimismo, como ente ejecutor adquiere particularidades de carácter combativo. En el caso de los movimientos se reconocen como *compañeros desocupados vinculados a la organización* que forjan lazos sociales para conseguir herramientas que permitan mejorar su calidad de vida. A modo de ejemplo, Elena anuncia,

«Nosotros vemos una reconfiguración muy diferente del capitalismo que es muy difícil volver al pleno empleo formal y lo que estamos planteando es una nueva forma de organizarse, una nueva forma de pensar el trabajo que es esto desde la organización popular con apoyo por supuesto del Estado» (Elena, CTEP administrativa Movimiento Evita, 13-02-2019).

De este modo enfatizan sobre el rol del trabajador de dicho espacio alejándose de visiones que lo consideren un asistido de un plan social. En definitiva, son vecinos y desocupados con objetivos y estrategias que potencian y reivindican a la economía popular.

#### **4. LA RESISTENCIA CONFRONTÁNDOSE: EL «HACEMOS FUTURO» A PARTIR DE LAS ORGANIZACIONES**

Tras la reconfiguración del AT-PRIST en el Hacemos Futuro, se elimina la figura de los entes ejecutores y algunos se reacomodan en Unidades de Capacitación (UCAPS). Las mismas son organizaciones gubernamentales o no gubernamentales que brindan capacitaciones a los titulares del Hacemos Futuro para que realicen su contraprestación. En base a un pedido de información al MDSN, tras preguntarles que son las UCAPS nos responden: «el objeto radica en brindar capacitaciones a los titulares del Programa Hacemos Futuro a fin de contribuir en su formación integral y futura inserción laboral, generando oportunidades de empleabilidad»<sup>2</sup>. Este nuevo esquema lo explica una funcionaria del ministerio:

«Con el cambio de lo que es la resolución dejan de existir los entes ejecutores y empiezan a existir lo que son las UCPAS. Entonces se les dice: “bueno no se les va a bajar una determinada cantidad de dinero por cooperativista, pero tienen la posibilidad de brindar capacitación. Ustedes tienen que presentar un proyecto”. Y no sé, después de determinadas negociaciones se les iba a bajar dinero para que puedan capacitar» (Micaela, Funcionaria del CAL, 27-07-2018).

El relato de Micaela muestra la relevancia de las negociaciones para que el ente executor se readapte en UCAPS y reciba financiamiento. Sostenemos que para la reconversión de ente executor a UCAP, tuvo un rol fundamental las características del vínculo que habían tejido los actores con el MDSN en el período 2016-2017. A partir del 2018, se profundiza la direccionalidad del vínculo construido previamente.

En este sentido, se encargan de ofrecer capacitaciones previamente validadas por el MDSN. En lo que refiere a las particularidades del convenio, «los aportes a financiar por parte del Ministerio estarán afectados a insumos, capacitadores y seguro de responsabilidad civil, quedando el resto de los gastos inherentes al desarrollo de las actividades como aportes de las Unidades Capacitadoras»<sup>3</sup>.

Alma, nos detalla que se enteraron del cambio de modalidad repentinamente, aunque desde la organización de CTEP venían insistiendo en concretar reuniones con el MDSN dado que se estaba por vencer el convenio. Luego, de manera irónica explica: «nos juntamos con el Ministerio y nos contaron esta bella noticia de Hacemos Futuro y todo lo que eso implicaba» (Alma CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

Para transformarse en UCAPS volvieron a negociar través de CTEP los convenios, tal como lo habían hecho para convertirse en ente executor. Las particularidades del convenio en el marco del Hacemos Futuro, establecían la condicionalidad de brindar capacitaciones. El inconveniente era que,

«Solamente se podía gastar plata en insumos, no nos permitía comprar maquinas. Y en algún arreglo de máquina, entonces si vos tenes un taller maso menos estabas en problemas y en los sueldos de los tallerista. Si nos permite ponele que se yo, comprar semillas, rastrillos, baldes, palas para trabajar la tierra» (Alma CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

De este modo, se desfinanciaba y se reducían los márgenes de acción. Concretamente, podían brindar cursos teóricos o bien talleres prácticos. Para ambos, utilizaron los soportes construidos anteriormente tanto desde su rol previo de ente executor como de organización social que realizaba tareas sociocomunitarias. En lo que refiere a las formaciones teóricas, Alma nos expresa,

Ahí con las formaciones lo que hicimos fue algo piola porque CTEP tienen el ángulo formaciones, lo hacemos. Desde la militancia, ni siquiera por cumplir con un convenio entonces lo que veníamos haciendo se amoldo a eso y listo. Y salud paso a ser salud y adicciones. Acceso a la justicia paso a ser igualdad de género en la justicia. y cuestión ambiental paso a ser recicladores. Fue hablarlo con el Ministerio y que no hubiera discusión porque esto sabemos hacerlo (Alma CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

<sup>2</sup> NO-2019-72641694-APN-CIIPES#MSYDS 14 de Agosto de 2019- NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública.

<sup>3</sup> NO-2019-72641694-APN-CIIPES#MSYDS 14 de Agosto de 2019- NO-2019-68074857-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación a la solicitud de Acceso a la Información Pública.

En este sentido, destaca como han institucionalizado experiencias que venían llevando a cabo y revaloriza el rol de la militancia social en la organización y en la formación. Algunos de los cursos que dictan son<sup>4</sup>: promoción de la educación, promoción de la justicia, promoción de salud, trabajo, hábitat y ambiente. En lo que refiere a los talleres, Eva agrega:

«Nosotros tenemos una de huerta, una textil, una de una bloquera y panadería. Tres funcionan en el polo Palmar y una funciona en uno de los dentro culturales donde tenemos FINES porque ahí ya teníamos antes por el trabajo textil las maquinas entonces pudimos hacer que esa parte entre dentro del convenio. Ahí también tenemos secundario con oficio textil. Es medio como que para hacer secundario con oficios tenes que tener si o si las herramientas, las maquinas. Eso es en lo que se están capacitando todos los titulares que tienen que ver con Hacemos Futuro de nuestro espacio» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

El testimonio de Eva, permite vislumbrar como continúan entablando lazos construidos con los titulares del programa que conforman también al movimiento. Específicamente, ella menciona «nuestro espacio». Paralelamente, gestionaron sedes en los barrios para dictar el FINES primaria, el FINES secundaria y secundaria con oficios.

La UCAP, recibía visitas de funcionarios del MDSN que realizan controles y están más presentes en regular la ejecución de las capacitaciones, en comparación con la etapa del programa anterior. Eva nos enuncia,

«Un técnico del Ministerio viene y observa mensualmente o en el momento que se les ocurre viene a ver como se llevan adelante esas tareas. Ellos hacen los informes. Esos informes llegan al Ministerio y de esa manera se comprueba si nosotros estamos cumpliendo o no con la tarea que tenemos asignada» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

Además, la ANSES también funciona como un dispositivo de control dado que el certificado de realización del curso lo tenían que presentar en la agencia (Ferrari Mango, 2021b). Eva nos explica que,

«Los compañeros tienen que hacer capacitaciones de 4 meses. Después a través de ANSES se confirman si las hicieron o no. tienen que llevar el certificado de lo que están estudiando, que se llama FOTE o el CEFI No es que le dicen bueno, hagan las capacitaciones y los dejan librados al azar» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

Para realizar los talleres en los cuales se entregan a los titulares el certificado, continuaron utilizando los espacios que usaban como ente ejecutor en el territorio que denominaban polos productivos. En este sentido, si bien hay una continuidad del espacio que utilizaban, se modifica la frecuencia de encuentro y el trabajo cotidiano.

En lo que refiere al cambio del programa, la lectura que hacen desde el movimiento es la despolitización y la desarticulación de las organizaciones. Alma relata,

«El Ministerio tiene un poco la lógica de las organizaciones sociales somos punteros todos. Y que ellos saben manejar a la gente. Entonces lo que querían hacer un poco era correrlos del medio y ellos encargasen de tener un vínculo directo con los. Entonces para correrlos del medio lo que buscaron era un vínculo directo» (Alma CTEP administrativa MTE, 15-12-2018).

De este modo persigue la búsqueda de desintermediarios. Otra representante de la organización, interpreta a la transformación como la búsqueda de romper los lazos que las organizaciones habían construido con los titulares. Eva afirma que,

«Tenía que ver con desarmar o romper las organizaciones sociales que trabajaban o sea que sumaron gente a través de estos recursos. No todos los que tienen recursos de subsidios que genera el Estado participan en organizaciones sociales pero hay una gran cantidad que participan y eso también permite organizar la lucha que tiene que ver con los reclamos y los pedidos. La idea de modificar esto fue el desfinanciamiento y la desorganización de todo lo que podía ser oposición en la calle» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

---

<sup>4</sup> Fuente: En respuesta a la NO-2019-11902794-APN-DGAJMDS#MSYDS, en relación al Pedido de Acceso a la Información Pública, en el marco de la Ley 27.275.

A pesar de la búsqueda de desorganizar y despolitizar, Eva nos resignifica el ideario de libertad para explicar cómo el titular elige seguir perteneciendo a la organización. Específicamente, en aquellos casos donde existía un relación social y un vínculo consolidado,

«Tu relación con el resto es si quieres vas y sino quieres no vas. Si quieres te sumas y seguís participando de la lucha y sino no. No hay nadie que te va a obligar porque el recurso es entre Ministerio y vos. La organizaciones un intermediario que no te puede presionar de ninguna manera. También tiene sus contras porque te forma individual si vos en algún momento tenes algún problema para presentar los requerimientos que te dicen no va a ver nadie que pele por vos» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

En la misma línea, Alma nos relata la percepción de una funcionaria del MDSN que se reincorpora al mismo con el cambio de gestión, «nos lo dijeron literalmente “a vos lo que te jode es que la gente pueda elegir que hacer”» (Alma CTEP administrativa MTE, 15-12-2018). En definitiva, se desprende una lectura negativa en tono al clientelismo desde los funcionarios del MDSN, al intentar con la transformación del programa eliminar a los intermediarios. Sin embargo, los entes ejecutores se han transformado en UCAP, aunque tienen menos margen de acción para poder llevar a cabo tareas sociales en los barrios y menor presupuesto. Por ello, hablamos de un recorte y vaciamiento de soportes del programa. No obstante, a través del Salario Social Complementario (SSC) gestionado desde la CTEP, continúan teniendo presencia en tareas sociocomunitarias en el territorio. Eva explica,

«Todos los que trabajan y reciben este beneficio se organizan en unidad productivas en las que realizan diferentes tareas. Por ejemplo, van a pintar escuelas, se ocupan de la placita del barrio, colaboran en los merenderos, en los roperitos, organizan actividades sociales cuando hay inundaciones, participan en todas esas cosas. Las personas que están dentro del Hacemos futuro no se les pide que hagan tareas de este tipo, las hacina antes cuando el programa era Argentina Trabaja» (Eva, Cooperativista Movimiento Evita, 08-03-2019).

El relato de Eva, permite vislumbrar como se reacomodaron a pesar de las estrategias de desintermediación promovidas a través del Hacemos Futuro. Para readaptarse en UCAP, sostenemos que incidió el vínculo contraído en la etapa anterior cuando el programa comienza a implementarse por organizaciones además de por municipios.

## CONCLUSIONES

La relación entre las organizaciones sociales y la gestión de programas sociales ha adquirido un carácter de recursividad tras las reconfiguraciones en la concepción de la política social así como también por la capacidad de agencia de los actores colectivos. Desde un enfoque amplio de la economía social, la figura de la cooperativa de trabajo es la que materializa la implementación local del programa. Específicamente, desde la mirada de las organizaciones sociales los cambios formulados en la implementación del Argentina Trabaja y su reconversión en el Hacemos Futuro implicaron en el inicio del gobierno de la Alianza Cambemos una oportunidad, que luego se reconvirtió en una resistencia confrontada.

El artículo nos permite comprender la direccionalidad de la política social durante la gestión de un gobierno conservador y la capacidad de agencia de las organizaciones frente al mismo. Específicamente, como el Movimiento Evita junto con la CTEP logró adaptarse para dar materialidad a los programas sociales en función de las necesidades de los territorios. Las organizaciones sociales enmarcándose en la CTEP han logrado capitalizar los programas Argentina Trabaja y Hacemos Futuro en favor de las necesidades de los barrios que representan. Ambos programas han permitido extender una trama territorial que se concentró en responder y atender a poblaciones excluidas. Paralelamente, fortalecieron y consolidaron al movimiento mostrando la relevancia de las redes que construyen las organizaciones sociales en virtud de mejorar la calidad de vida en los barrios.

La figura institucional bajo la cual se organiza el trabajo fueron diversas cooperativas reglamentadas que se caracterizaban por promover un tipo de gestor combativo, cooperativo y estratégico con una visión emancipadora y un titular como compañero desocupado. Con la transformación del Argentina Trabaja en el Hacemos Futuro si bien se redujeron los soportes institucionales colectivos, la organización logró readaptarse. Específicamente, el instrumento de ente ejecutor se reconfiguró en UCAPS. Para dicha transformación

fue fundamental el vínculo que la organización había construido tanto con funcionarios del MDSN como con los titulares del programa. El primero permitió una continuidad en el marco formal, aunque desde la figura de UCAPS. El segundo mostró el lazo consolidado entre la organización y el titular. En dicho proceso se institucionalizaron prácticas de capacitación que las organizaciones ya venían desarrollando con el objetivo de concientizar y debatir entre los titulares en torno a diversas temáticas. En este sentido, lo relevante es que muchas UCAPS son el resultado de la mutación de los entes ejecutores.

Con la finalización del gobierno de la Alianza Cambiemos y la asunción del Frente de Todos se reconfigura el Hacemos Futuro en el Potenciar Trabajo. Dicha modificación nos genera nuevos interrogantes tales como ¿qué estrategias llevarán a cabo los actores territoriales sean organizaciones sociales o bien los municipios? ¿Qué tipos de proyectos se impulsarán? ¿Cómo se implantarán? ¿Qué continuidades y discontinuidades se observarán?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X. y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(3), 123-156.
- Aguilar Villanueva, L. (2003). Estudio Introductorio. En L. Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las Políticas*. MAPorrúa.
- Arcidiacono, P. y Bermúdez, Á. (2015, 5-7 de agosto). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja [Ponencia]. En *XII Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos*. Asociación Argentina de especialistas en estudios del trabajo. [https://aset.org.ar/congresos-antiores/12/ponencias/11\\_Arcidiacono.pdf](https://aset.org.ar/congresos-antiores/12/ponencias/11_Arcidiacono.pdf)
- Arcidiacono, P. y Bermúdez, Á. (2018). ¿Cooperativismo como oportunidad perdida? Problemas estructurales y coyunturales del cooperativismo bajo programas. *Revista Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 83-111. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/534>
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres*. Ediciones Manantial.
- Bernard, R. (1988). *Research methods in Cultural Anthropology*. Sage.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2006). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires. En Andrenacci, L. (comp.), *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea* (pp. 125 a 156). Prometeo.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Editorial Paidós.
- Dzembrowski, N. (2018). Fábricas recuperadas: los sentidos de la organización cotidiana del trabajo. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, 30, 141-154. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/30%20DSZEMBROWSKI%20fabricas%20recuperadas%20los%20sentidos.pdf>
- Dzembrowski, N. y Maldovan Bonelli, J. (2010). La asociatividad para el trabajo como productora de lazos sociales: un análisis de sus dimensiones a partir de dos tipos asociativos en la Argentina actual. En C. Cross y M. Berger (comps.), *La producción del trabajo asociativo. Condiciones, experiencias y prácticas en la economía social* (pp. 129-150). CICCUS.
- Ferrari Mango, C. (2021a). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 24, 163-187. <https://doi.org/10.48162/rev.48.007>
- Ferrari Mango, C. (2021b). Burocracia social: reconfiguración macroinstitucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*, 28, 86-106. <http://dx.doi.org/10.19137/pys-2021-280105>
- Ferrari Mango, C. (2019a). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo en el distrito de La Matanza. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 4, 203-232. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/509>
- Ferrari Mango, C. (2019b). Política Social Desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social Con Trabajo. *Revista de ciencias sociales de la Universidad de Costa Rica*. 165, 121-133. <https://doi.org/10.15517/RCS.V01165.40068>
- Ferrari Mango, C. (2019c). La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo – Argentina. *Revista Trabajo y Sociedad*, 33, 349-369, <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/33%20FERRARI%20MANGO%20politicas%20publicas%20Argentina%20Trabaja.pdf>
- Ferrari Mango, C. y Campana, J. (2018, julio). Del «Argentina Trabaja – Programa Ingreso Social con Trabajo» y el «Ellas Hacen» al «Hacemos Futuro». ¿Integralidad o desintegración de la función social del Estado? [Informe n.º 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural]. <https://politicaspublicas.flacso.org.ar/2018/06/03/informe11/>
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

- García Delgado, D. (2013). Editorial Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 1, 14-18.
- García Delgado, D. y Gradín, A. (comps.) (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* [Documento de Trabajo, n.º 5]. FLACSO Argentina. <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/el-neoliberalismo-tardio-teoria-y-praxis/>
- Gradín, A. (2013, 6-8 de noviembre). Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo. En *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores Instituto de Investigaciones Gino Germani*.
- Gradín, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Editorial Teseo. <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2018/11/Estado-territorio-y-participacion-politica-GRADIN-Agustina-2018.pdf>
- Grassi, E. (2012). Política socio laboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica*, 135-136, 185-198. <http://doi.org/10.15517/RCS.V01135-136.3676>
- Guber, R. (2011) *La etnografía*. Siglo XXI Editores.
- Hintze, S. (2016). Potencialidades y riesgos de las cooperativas de trabajo en Argentina. *Revista Temas*, 87-88, 112-118.
- Hintze, S. (2018). Políticas, asociatividad y autogestión en la Argentina post 2015. *Otra Economía*, 11(20), 136-155. <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14737>
- Hopp, M. (2018). De la promoción del trabajo cooperativo al Salario Social Complementario. Transformaciones en la transferencia de ingresos por trabajo en la Argentina. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, 2, 113-142. <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/535>
- Hudson, J. (2016). Políticas públicas y empresas recuperadas por sus obreros en Argentina. Un análisis del Programa de Trabajo Autogestionado 2004-2012. *Apuntes Revista de Ciencias Sociales*, 79, 157-184. <https://doi.org/10.21678/apuntes.79.869>
- Hudson, J. (2017). Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibia. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21(34), 91-122. [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77225/CONICET\\_Digital\\_Nro.9ce025b1-0dc6-44b1-8f9a-7b5cf65b8acf\\_A.pdf?sequence=2](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/77225/CONICET_Digital_Nro.9ce025b1-0dc6-44b1-8f9a-7b5cf65b8acf_A.pdf?sequence=2)
- Kasparian, D. (2019). Promoción estatal del cooperativismo de trabajo y formas socioproductivas emergentes. *RevIISE*, 13(13), 211-225. <http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/313>
- Logiudice, A. (2017). La asistencia social actual: entre la aseguración y la activación de los trabajadores. En P. Arcidiácono y C. Zibecchi (coords.), *La trama de las políticas sociales. Estado, saberes y territorio* (pp. 83-110). Editorial Biblos.
- Logiudice, A. (2018). Pasado y presente de la asistencia: claves para una relectura del neoliberalismo. *Revista de la Carrera de Sociología*, 8(8), 90-124. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosyperspectivas/article/view/2967>
- Maldovan Bonelli, J., Fernández Mouján, L., Ynoub, E. y Moler, E. (2017). Los descamisados del siglo XXI: de la emergencia del sujeto trabajador de la economía popular a la organización gremial de la Ctep (2011-2017). *Cartografías del Sur. Revista De Ciencias, Artes y Tecnología*, (6), 41-64. <https://cartografiassur.undav.edu.ar/index.php/CdS/article/view/87>
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa «Argentina Trabaja». *Sociohistórica*, 42, e058. <https://doi.org/10.24215/18521606e058>
- Mény, Y. y Thoenig, J. (1992). Políticas públicas y teoría del Estado. En Y. Mény y J. Thoenig (comp.), *Las políticas públicas* (pp. 19-4). Ariel.
- Muñoz, A. (2019). Voluntades populares, voluntades laborales. El caso de la Confederación de los Trabajadores de la Economía Popular. *Trabajo y Sociedad*, 32, 479-510. <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/32%20MUNOZ%20MARIA%20CTEP.pdf>
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa «Argentina Trabaja». *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151. <https://doi.org/10.18294/rppp.2012.614>
- Natalucci, A. (2018). El neoliberalismo en acto: políticas sociales y experiencias organizativas en Argentina (2009-2016). *Polis (Santiago)*, 17(49), 103-125. <https://polis.ulagos.cl/index.php/polis/article/view/1329>
- Natalucci, A. y Paschkes Ronis, M. (2011). Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010) [Trabajo seleccionado]. En *IV Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público* (pp. 1-24). Universidad de Buenos Aires.
- Natanson, J. (2017). La «ola amarilla» en Argentina: Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*, 272, 4-12. <https://nuso.org/articulo/la-ola-amarilla-en-argentina/>
- Pacífico, F. (2018). Generarse el trabajo, construir para el barrio. Reflexiones en torno a «lo productivo» a partir de una experiencia de la economía popular en el marco de un programa social. En N. Goren y P. Isacovich (comps.), *El trabajo en el Conurbano Bonaerense* (pp. 87-115). Edunpaz.

- Perelmiter, L. (2012). Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008). *Estudios Sociológicos de El Colegio De México*, 30(89), 431-458. <https://doi.org/10.24201/es.2012v30n89.148>
- Rebón, J. y Kasparian, D. (2015). La valoración social de las cooperativas en el área metropolitana de Buenos Aires. Una aproximación a partir de la investigación por encuesta Cayapa. *Revista Venezolana de Economía Social*, 15(29), 11-37. <http://www.saber.ula.ve/handle/123456789/41625>
- Sautú, R. (2003). *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación*. Ed. Lumiere.
- Scarfó, G., Hopp, M. y Highton, C. (2009). Reflexiones en torno al concepto de inempleabilidad: consideraciones para Pensar la política social. *Tandil*, 2(2), 8-20.
- Scribano, A. (2000). Reflexiones epistemológicas sobre la investigación cualitativa en ciencias sociales. *Cinta de Moebio. Revista de Epistemología de Ciencias Sociales*, 8, 128-136. <http://www.moebio.uchile.cl/08/scribano.html>
- Tamayo Saez, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública*. Alianza Universidad Textos.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos*. Paidós.
- Tilly, C. (1978). *From Mobilition to Revolution*. McGraw Hill.
- Valles, M. S. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis.
- Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254. <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/5114>
- Vuotto, M. (2011). *El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social* [Documento de Trabajo, 217]. OIT. [http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS\\_179395/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_179395/lang--es/index.htm)



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 21-01-2021  
Aceptado: 24-09-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10901>  
Páginas: 112-126

## ¿Administraciones públicas inclusivas?: la implementación de la normativa sobre el acceso de las mujeres con discapacidad al empleo público<sup>1</sup>

### *Inclusive public administrations?: the implementation of the legislation on the access of women with disabilities to public employment*

Rocío Navarro González

Universidad Pablo de Olavide (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1157-3536>  
rnavgon@upo.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesora ayudante Doctora (acreditada Profesora Contratada Doctora) e investigadora en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Líneas de investigación: Parte General de la disciplina jurídica del Derecho Administrativo contemporáneo –el acto administrativo–, las potestades administrativas y políticas y servicios sociales.

Juana María Ruiloba Núñez

Universidad Pablo de Olavide (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8164-7695>  
jruiloba@upo.es

#### NOTA BIOGRÁFICA

Profesora e investigadora en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla, España). Doctora en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid (2009, UAM) y miembro del Instituto Universitario de Estudios de la Mujer (UAM). Líneas de investigación preferentes: liderazgo político, administración y políticas públicas, estudios de género y gobernanza local.

---

#### RESUMEN

Las Administraciones Públicas tienen un papel relevante en mejorar las oportunidades en el empleo público de las personas con discapacidad. El objetivo central del trabajo es constatar la importancia de apostar efectivamente por administraciones públicas más diversas, inclusivas e igualitarias. La investigación hace un recorrido del grado de implementación de la normativa existente sobre el acceso al empleo público; en concreto del proceso de aplicación de las medidas correctoras de posibles desigualdades que fortalezcan la protección y garanticen la igualdad efectiva de oportunidades en el acceso al empleo del sector público de las mujeres con discapacidad. Pese a la ingente producción normativa, se desprende de este estudio

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen a los dos evaluadores anónimos y editores de la revista la labor de revisión realizada y los comentarios y sugerencias de mejora que han aportado, enriqueciendo la versión definitiva del texto.

la falta de concreción práctica y la necesidad de una implicación mayor en la implementación y evaluación de las acciones diseñadas. El año 2020 es punto de inflexión para la incorporación de un enfoque más interseccional, concretado en un cambio de paradigma organizacional hacia la diversidad, aún por plasmar.

## **PALABRAS CLAVE**

Empleo público; Administración Pública; Discapacidad; Género; políticas de igualdad de oportunidades.

---

## **ABSTRACT**

Public Administrations have a significant role to play in improving opportunities in public employment for people with disabilities. The main objective of this paper is to verify the importance of effectively achieving more diverse, inclusive, and egalitarian public administrations. The research covers the degree of implementation of the existing regulations on access to public employment; specifically, the process of applying corrective measures for possible inequalities that strengthen protection and guarantee effective equality of opportunities in access to public sector employment for women with disabilities. Despite the enormous normative production, this study shows the lack of practical specificity and the need for greater involvement in the implementation and evaluation of the actions design. The year 2020 is a turning point for the incorporation of a more cross-sectional approach, made concrete through a shift in the organisational paradigm towards diversity, which is yet to be realised.

## **KEYWORDS**

Public employment; Public Administration; disability; gender; equal opportunities policy.

## **SUMARIO**

INTRODUCCIÓN. 1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INCLUSIVAS: ALGUNOS DEBATES TEÓRICOS. 1.1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS RESPONSABLES Y DIVERSAS. 2. EL MARCO GENERAL DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. 3. LA ACCIÓN PÚBLICA DISEÑADA PARA EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AL EMPLEO PÚBLICO. 3.1. MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA PARA PROMOVER EL ACCESO AL EMPLEO PÚBLICO. 3.2 OTRAS MEDIDAS QUE FAVORECEN LA INTEGRACIÓN. 4. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN EMPLEADORA Y PROMOTORA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO. 4.1. EL RETO DE INCORPORAR SOLUCIONES A LA DISCRIMINACIÓN MÚLTIPLE EN LA NORMATIVA GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 4.2. LOS PLANES DE IGUALDAD EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 5. RECOMENDACIONES PARA MEJORES PRÁCTICAS EN LAS AA.PP CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene como objetivo central el estudio de las acciones públicas para la promoción y gestión de la diversidad en el interior de las Administraciones públicas (AA.PP). A partir de una descripción sistemática se realiza un recorrido por las políticas de acceso al empleo público y su relación con la igualdad de oportunidades y los efectos sobre el colectivo de mujeres con discapacidad (MCD) en la legislación española a través de una revisión bibliográfica, documental y de la normativa (Grant y Booth, 2009 y Onwuegbuzie y Frels, 2016).

El estudio trasciende de los trabajos sobre diversidad en las AA.PP focalizados en el estudio de una sola dimensión de desigualdad (Rice, 2005, p. 88), centrándose en el hecho de cómo dos elementos destacados de la identidad, discapacidad y género, pueden funcionar simultáneamente, en una suerte de discriminación interseccional<sup>2</sup> y cómo el sector público ha delineado medidas para contrarrestarlo.

---

<sup>2</sup> Las personas pueden «pertener a varios grupos en desventaja al mismo tiempo, sufriendo formas agravadas y específicas de discriminación», esto es, discriminación «múltiple» o «interseccional» (Rey Martínez, 2008, p. 255). En el lenguaje político y jurídico, la Unión Europea (UE) ha estado usando desde 2007 el concepto «discriminación múltiple», no obstante, las distintas variantes de la discriminación, acumulativa, múltiple, compuesta, se definen, como *interseccional discrimination* (Comisión Europea, 2007; Makkonen, 2002, p. 12). De esta manera, en los ambientes académicos es predominante el término interseccional, mientras que en el ámbito de los derechos humanos lo es indistintamente junto con discriminación múltiple.

La evolución del concepto de discapacidad deambula desde el paradigma tradicional, médico o social, hasta las aportaciones de los enfoques integradores –que inspirarían la Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), aprobada en 2001 por la Organización Mundial de la Salud (OMS)– y el emergente enfoque de la diversidad funcional. Llewellyn y Hogan (2000) nos advierten del problema de los enfoques individualmente entendidos, puntualizando que «las sociedades avanzadas caminan hacia una generalización de la perspectiva social (de derechos) en todos los órdenes de la vida»<sup>3</sup>.

Frente al entendimiento de la discapacidad como «deficiencia individual» de los primeros tiempos, «el modelo social entiende la discapacidad como el resultado del fracaso de la sociedad para adaptarse a las necesidades de las personas discapacitadas» (Abberley, 1998, p. 78). En este trabajo nos planteamos las limitaciones de adaptación efectiva de las organizaciones públicas.

Dejando a un lado las múltiples definiciones y enfoques de discapacidad (Hahn, 1985; Hahn 1993), la referencia a las personas con discapacidad (PCD) atiende a lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las PCD y de su inclusión social (TRLGDPD), la cual dispone que las PCD son «aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. Además de lo establecido en el apartado anterior, y a todos los efectos, tendrán la consideración de PCD aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento».

Por otra parte, partiendo de la hipótesis de que el empleo público sirve como «una escalera de oportunidades y un símbolo de la movilidad profesional» (Selden, 2006, p. 917), el hecho que en la administración haya servidores públicos que reflejen las características y los valores específicos de aquellos a quienes sirven, tiene grandes implicaciones más allá de las importantes de carácter individual o de la presencia y la participación de esos grupos potencialmente subrepresentados. Se trata de los efectos sobre las propias estructuras públicas y sobre los impactos en sus resultados a la postre, más justos, más legítimos y efectivos (Conner, 2016, p. 298).

A lo largo de la exposición de este estudio se abordará en el primer capítulo, a partir de la teoría de la burocracia representativa, la responsabilidad pública institucional y el enfoque interseccional, el porqué de la necesaria consideración de estas dimensiones en la estrategia de personal y gestión de las AA.PP, para evidenciar cómo las ideas importan, han calado y se han concretado en una amalgama de garantías jurídicas que, a su vez, suponen un primer paso en la consolidación de administraciones más responsables, diversas e inclusivas. En el siguiente capítulo, quedará patente como el interés por proteger a las PCD y erradicar las circunstancias discriminatorias que impiden garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo es universal. A continuación, se expone la acción pública efectivamente implementada en medidas para el acceso al empleo público de las PCD y el papel significativo de las AA.PP como institución fundamental para integrar el principio de igualdad en el empleo público para finalmente proponer una serie de recomendaciones dirigidas a mejorar la actuación práctica de tales instituciones.

Es el momento, por tanto, de revisar el grado de implementación de la normativa y de la acción pública, en definitiva, de identificar, cómo y hasta qué punto se está garantizando la inclusión, el acceso y promoción en el empleo público de las mujeres con discapacidad (MCD).

## 1. ADMINISTRACIONES PÚBLICAS INCLUSIVAS: ALGUNOS DEBATES TEÓRICOS

El creciente reconocimiento de la diversidad dentro de las democracias occidentales ha dado lugar a que se preste especial atención a la representatividad del personal dentro de las organizaciones públicas. Sin embargo, se han realizado pocas investigaciones sistemáticas sobre la diversidad laboral, en comparación con otros tópicos sobre organizaciones públicas (Haveman y Wolfe, 2000, p. 1012; Hahn, 1993; Rice, 2005). Solamente un 11 % de los artículos publicados en revistas relevantes para la AA.PP abordan algún tema de diversidad –los dedicados a discapacidad son testimoniales– (Carrizales y Gaynor, 2013, pp. 309, 322). No obstante, se hace ineludible investigar sobre el tema en cuestión, a partir del compromiso de reducir la desigualdad previsto en la Agenda 2030 de la ONU a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tales como el 5 (igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas), el 8 (crecimiento econó-

<sup>3</sup> Sobre el estudio de este asunto insisten también otros autores como Jiménez y Huete, 2010, p. 139, Ferreira, 2008.

mico inclusivo) y el 10 (reducción de las desigualdades), documentando las distintas fases en la consecución de la estrategia de consolidar AA.PP más inclusivas. En este trabajo comprobaremos cómo, a pesar de gran esfuerzo, España se encuentra en los estadios iniciales del proceso de consolidación de una administración conscientemente diversa.

Basándose en los trabajos de Thomas y Ely (1996) para el ámbito privado, Selden y Selden (2001) hacen una transposición de los paradigmas de diversidad en las AA.PP que pueden servir para clasificar las medidas adoptadas. Se trata de un *continuum* hacia organizaciones públicas totalmente integradoras, (llamadas multiculturales o integradoras de valores) en un recorrido donde se van sumando el paradigma «discriminación y justicia» (donde se prima la igual posibilidad para conseguir un empleo público, cumpliendo con las normas y acciones afirmativas); el paradigma «acceso y legitimidad» (enfaticando el valor de la diversidad para proveer de mejores servicios a cada grupo diverso) y el paradigma del «aprendizaje y efectividad» (entendiendo las implicaciones sobre el rendimiento de la organización, la diversidad de ideas, creatividad y flexibilidad en organizaciones más y mejor adaptadas). En nuestro caso, las medidas concretadas, se centran esencialmente en las dimensiones de equidad, acceso y legitimidad de la población con discapacidad en el empleo público, aún con éxito relativo.

### 1.1. Administraciones públicas responsables y diversas

Las diferentes teorías de la justicia han descuidado la atención al «acoplamiento de desventajas» que acompañan a las PCD, lo que «ha tendido a sesgar las políticas prácticas en la dirección de la inacción, e incluso ha contribuido a (...) la falta de visión responsable de la obligación social con los discapacitados» (Sen, 1999, p. 99; Sen, 2004, p. 1). De aquí el papel ejemplarizante del sector público, pues en «la medida en que el gobierno demuestra estos valores a través de sus propias prácticas de empleo, crea un modelo y un impulso para prácticas laborales similares en toda la sociedad» (Ricucci y Van Ryzin, 2017, p. 22).

Siguiendo esta lógica, a partir de la teoría de la burocracia representativa (Andrews et al., 2006, p. 291; Fredrickson, 1990; Kingsley, 1944), las organizaciones públicas deberían contar con una fuerza laboral integrada de alguna forma por los diferentes grupos que conforman la sociedad en una política de representatividad con tres pilares: «representación pasiva», promocionando la presencia de los distintos grupos sociales<sup>4</sup>; «representación activa», de impulso de los derechos e intereses de estos grupos específicos «para asegurar que los intereses de las minorías no sean ignorados en circunstancias en las que esos intereses necesitan ser escuchados y de otro modo podrían ser desoídos» (Selden et al., 1998, p. 739) y «representación simbólica», en la búsqueda de promover mayores ratios de confianza y legitimidad entre la ciudadanía, con independencia de sus características, lo que promueve una mayor legitimidad y satisfacción psicológica en el gobierno y sus servicios (Ricucci y Van Ryzin, 2017, pp. 25-28). La representatividad se contempla como un imperativo democrático con valor en sí mismo, que hace mejores administraciones, aprovechando todo el talento diverso a su disposición.

Las administraciones y las agencias del sector público, por tanto, deben de proporcionar un entorno propicio para la responsabilidad social en sentido amplio: obligando, facilitando, respaldando y colaborando con el sector empresarial y el tercer sector, pero sobre todo, asegurándose que las políticas y acciones de las propias administraciones sean socialmente responsables (Fox et al., 2002). Las AA.PP «deben aplicarse a sí mismas los mismos criterios que inspiran el concepto de responsabilidad social y hacerlo, además, con un carácter de ejemplaridad» (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2014, p. 22).

Aunque una parte de la literatura de la gestión pública ha adoptado este término de responsabilidad social corporativa de forma adaptada –también llamado responsabilidad pública institucional o teoría de la responsabilidad pública y ética pública (Aguado y Marín, 2020; Carroll, 2016; Bowman y West, 2014; González y Naranjo, 2015; Lasytè, 2020; Martínez Bargeño, 1997; Navarro et al., 2010; Villoria, 2015)–, lo cierto es que la nueva gobernanza pública y la responsabilidad social se pueden reconocer en el conjunto de valores y procesos que les son comunes y que debieran hacer de guía a toda organización pública (tales como la ren-

<sup>4</sup> Esta dimensión no es baladí, pues «la mera existencia de una burocracia representada pasivamente puede mejorar en sí misma al influir en las actitudes y comportamientos de la ciudadanía, independientemente de las acciones o resultados burocráticos» (Ricucci y Van Ryzin, 2017, p. 21). En todo caso, como recientemente recuerdan Ely y Thomas (2020, p. 1), «no hay ningún respaldo de investigación para la idea de que la diversificación de la fuerza laboral mejora automáticamente el desempeño de una organización» es requerido, de forma complementaria, un liderazgo efectivo y organizaciones verdaderamente comprometidas con la inclusión (más allá de lo numérico o lo requerido por las normas).

dición de cuentas, apertura, transparencia, eficiencia, responsabilidad, cumplimiento de normas procesales, división de poderes y participación de los interesados). En las AA.PP se espera este compromiso y espíritu de inclusión, adalid, piedra angular y ejemplo de buenas prácticas.

A su vez, el Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad (INAP, 2015, p. 157) establecía como meta para el 2020 alcanzar una presencia mínima del 2% de PCD en las AA.PP. Desafortunadamente, en 2019, aún el 50,4% de las empresas públicas y el 49,5% de las privadas tienen un porcentaje menor del 2% de PCD en sus plantillas (INE, 2019)<sup>5</sup>, muy lejos de los ratios de Alemania y Reino Unido (con las más altas tasas a nivel comparado).

A todo lo anterior, se suma la necesaria observancia de estas cuestiones con perspectiva de género (Finkel y Arroyo, 2019). Un 6.9% de hombres y un 6.2% de las mujeres tienen alguna discapacidad en España. De las 23.826.378 españolas, 1.573.777 tiene alguna discapacidad, 130.300 en situación de dependencia (INE, 2019). Aunque las circunstancias pueden ser múltiples y las vulnerabilidades y casuísticas enormes, el acceso al empleo público de las MCD puede verse mediatizado al aglutinar problemáticas y condicionantes que las pueden convertir en sujetos más vulnerables, a los que les resulta más difícil o gravoso acceder o promocionar en él. La discriminación interseccional de las MCD ha sido parcialmente silenciada desde el feminismo pero las consecuencias y su incidencia ha sido evidente en el desarrollo vital, en la plena incorporación a la vida social y, en concreto, en el acceso al empleo público de estas mujeres (Azcona et al., 2019; Begum, 1992; Gómez Bernal, 2012; Caballero Pérez, 2018; MacCall, 2005 y Serra, 2017)<sup>6</sup>.

Por tanto, las AA.PP más justas, inclusivas e igualitarias serían aquellas que definen acciones y desarrollan medidas para solventarlo y aquellas despojadas de viejas vinculaciones de género, esto es, «(des)genderizarlas» de los regímenes de género tradicionales, sustentadas en una ética administrativa donde los valores de igualdad de género contribuyan a la igualdad efectiva y a la calidad de las organizaciones públicas (Acker, 1992; Acker, 2006; Britton, 2000; Connell, 2006, p. 845; Ruiloba y Navarro, 2020).

En definitiva, AA.PP diversas y conscientes de los efectos de las desigualdades múltiples que den respuesta al compromiso con las PCD integrando el mandato concretado en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), adoptado por la Asamblea General de la ONU y ratificado por España en 2007 que reconoce de forma expresa la difícil situación en que se encuentran las PCD que «son víctimas de múltiples o agravadas formas de discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional, étnico, indígena o social, patrimonio, nacimiento, edad o cualquier otra condición» [ONU, 2006, Preámbulo, apartado p)]. Además, alienta a los Estados parte a que reconozcan el derecho de las PCD a «trabajar, en igualdad de condiciones con las demás adoptando medidas pertinentes, incluida la promulgación de legislación, entre ellas (...)» y a «emplear a PCD en el sector público» [ONU, 2006, artículo 27.1.g)].

## 2. EL MARCO GENERAL DE LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Desde la perspectiva internacional, la protección a las PCD no se aborda, en un primer momento, como una cuestión de derechos humanos, lo que no impide que el asunto en cuestión se beneficie de la aplicación del Pacto internacional de Derechos civiles y políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), adaptándose a las necesidades y al contexto específico de la discapacidad.

En los años 70, y a partir de instrumentos de *soft-law*, se abandona conscientemente el criterio rehabilitador de la discapacidad por el criterio social. La Resolución 48/96 de la Asamblea General de la ONU de 20 de diciembre de 1993 sobre normas uniformes sobre la igualdad de oportunidades de las PCD, se conforma como el estándar básico legal internacional a los efectos de la adopción de programas, leyes y políticas con relación a la discapacidad.

<sup>5</sup> En el Boletín Estadístico del personal al servicio de las AA.PP (elaborado por el Registro Central de Personal del Ministerio de Política Territorial y Función Pública) con actualizaciones en enero y julio de cada año, no se ofrecen datos sobre personas con discapacidad en las distintas AA.PP, ni su desagregación por género o tipo de discapacidad. Tampoco en la Base estatal de datos de personas con valoración del grado de discapacidad de la Subdirección general de planificación, ordenación y evaluación (2020), se indica el número de discapacitados empleados en el sector público. Lo anterior nos dificulta poder realizar un análisis cuantitativo y usar alguno de los indicadores que sobre *diversity gap* se cuenta en la literatura (por ejemplo, Andrews et al., 2006).

<sup>6</sup> Es necesario, en cambio, que se haga visible, de hecho «el concepto de interseccionalidad política insta a los legisladores y activistas a reflexionar sobre la dinámica de privilegios y exclusiones que surgen cuando se pasa por alto la atención a las personas en las intersecciones de diferentes desigualdades» (Lombardo y Verloo, 2009, p. 478).

Con la adopción de la CDPD, anteriormente mencionada, se asume de forma indubitada el fenómeno de la discapacidad como cuestión de derechos humanos en una herramienta jurídica vinculante a la hora de hacerlos valer (Palacios y Bariffi, 2007, p. 49). El acuerdo asegura el principio de no discriminación y reconoce el derecho a trabajar en igualdad de condiciones de las PCD requiriendo a los Estados la adopción de medidas para emplear a con la singularidad de otorgar a las MCD una amplia visibilidad (artículo 6), introduciendo la transversalidad de la perspectiva de género a lo largo de todo el tratado.

De modo similar, en el ámbito europeo la prohibición de cualquier discriminación por razón de la discapacidad queda abalada en el Tratado de Ámsterdam en 1997 y con la aprobación en el año 2000 de la Carta de los Derechos Fundamentales. También, la Directiva 2000/78/CE de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación incluye entre sus destinatarios a las PCD, promoviendo para ello, en su caso, medidas positivas contra la discriminación y de todo un elenco medidas de protección para el desarrollo de la discriminación múltiple en la UE (Giménez Gluck, 2013). En 2003, con la celebración del Año Europeo de las PCD se adoptan planes<sup>7</sup> y estrategias, destacando la Estrategia Europea sobre discapacidad 2021-2020<sup>8</sup>, que buscan reforzar la protección de dicho colectivo.

Además, con la aprobación en 2017 del Pilar Europeo de Derechos Sociales se actualizan los estándares de protección social ofreciendo principios estructurados entre los que destaca la igualdad de oportunidades y de acceso al mercado de trabajo y la protección e inclusión social, con especial mención a las PCD.

En coherencia con todo lo anterior, la Constitución Española (CE) reconoce de forma expresa la igualdad ante la Ley y la protección específica a las PCD en el artículo 49, ofreciendo, por un lado, cobertura suficiente para llevar a cabo políticas activas de integración –al ordenar a los poderes públicos que presten la atención especializada– y, por otro, el amparo especial necesario para el disfrute de los derechos que el Título primero otorga a todos los ciudadanos. Varias leyes se centran en la lucha contra la discriminación y la accesibilidad universal conformándose como significativos instrumentos normativos que atienden a las necesidades de las PCD; así la Ley 13/1982 de 7 de abril de integración social de las PCD (LISMI) dirigida a regular la atención y los apoyos a las PCD y sus familias –hace referencia expresa al principio constitucional de igualdad en el acceso al empleo público de las PCD<sup>9</sup>–, la Ley 51/2003 de 2 de diciembre de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las PCD (LIONDAU) y la Ley 39/2006 de 14 de diciembre de Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia (LAPAD). Las PCD se consideran como sujetos titulares de derechos; exigiendo, por ello, a los poderes públicos que garanticen el ejercicio de sus derechos de forma plena y efectiva. Las políticas públicas se reorientan dirigiendo sus objetivos a lograr la accesibilidad universal, proporcionando los apoyos necesarios para alcanzarla con criterios de equidad y sostenibilidad a fin de avanzar hacia la vida independiente y hacia una sociedad plenamente inclusiva.

### 3. LA ACCIÓN PÚBLICA DISEÑADA PARA EL ACCESO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD AL EMPLEO PÚBLICO

La Constitución Española consagró el derecho de la ciudadanía al acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes (artículo 23.2) y con los criterios de mérito y capacidad para el acceso a la función pública (artículo 103.3). La doctrina y jurisprudencia no han dudado en manifestar la conexión directa entre ambos preceptos. Su necesaria relación recíproca permite entender que el artículo 23.2 impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los conceptos de mérito y capacidad

---

<sup>7</sup> Plan de acción del Consejo de Europa para la promoción de los derechos y de la plena participación de las PCD en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las PCD en Europa 2006-2015.

<sup>8</sup> Ha sido objeto de críticas por no haberse efectuado cambios relevantes a escala europea en favor de la inclusión real de las PCD, por la falta de un enfoque de género y por la escasa apuesta por la promoción de la autonomía personal y la vida independiente, manteniéndose todavía en las políticas europeas un carácter más rehabilitador que de igualdad de derechos y oportunidades.

<sup>9</sup> Recoge en su artículo 38 el principio constitucional de igualdad, al disponer que «en las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de la Administración del Estado, CC.AA, Administración Local, Institucional y de la Seguridad Social serán admitidos los minusválidos en igualdad de condiciones con los demás aspirantes» (párrafo 3) y el denominado «cupos de reserva» para la contratación laboral de trabajadores y trabajadoras con discapacidad, que vinculaba tanto a las empresas públicas como a las privadas que contaran con un tamaño de 50 o más efectivos (párrafo 1).

(Arroyo Yanes, 2016; Parada y Fuentetaja, 2019; Sánchez, 2020; Palomar, 2016). Como ha constatado de forma reiterada el Tribunal Constitucional, el derecho reconocido en el artículo 23.2 es una especificación del principio de igualdad del artículo 14<sup>10</sup>, que entra en juego cuando no sean aplicables ninguna de las circunstancias específicas de discriminación como raza, sexo, nacimiento, entre otras. En el ámbito de la función pública el artículo 23.2 queda como cláusula general que prohíbe toda discriminación en el acceso a funciones públicas.

Lo cierto es que, con carácter general, hasta la aprobación de nuestro texto constitucional no encontramos previsiones respecto del acceso de las PCD al empleo público<sup>11</sup>. A partir de ese momento, la regulación ha deambulado en normas insertadas, unas veces, en la normativa general de protección de la discapacidad y otras, en las normas propias de función pública. Si bien en un primer momento, la mayor parte de la regulación del empleo público de este colectivo se encontraba en la norma reguladora de la discapacidad (LISMI) con alguna breve referencia en normas reguladoras del empleo público, actualmente la normativa general de la función pública asume la regulación del acceso y la permanencia en el empleo de las PCD en las distintas AA.PP.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de las Reformas de la función pública –LMRFP– ha constituido el marco general del empleo público durante un largo período de tiempo, no encontrándose referencias específicas en lo relativo a la discapacidad, salvo una regulación concreta al establecer un cupo de vacantes (2%) a raíz de la modificación efectuada por la Ley 23/1988 de 28 de julio (Disposición Adicional 19)<sup>12</sup>.

Con la incorporación de la Directiva 2000/78/CE al derecho español se afianza la apuesta por el empleo de las PCD en el sector público estableciendo el legislador de forma expresa en el TRLGDPD, el cual refunde la LISMI y la LIONDAU, que las AAPP protegerán de manera intensa los derechos de las PCD en materia de empleo, con especial atención a las personas o grupo de personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las MCD (artículo 7).

También impulsa el legislador medidas correctoras de las desigualdades de las PCD en el sector público como queda constatado en la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de PCD, aumentando el cupo de reserva a un 5%. Su desarrollo reglamentario mediante Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre para la regulación del acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las PCD, ha adquirido especial relevancia al posibilitar el fomento de acciones positivas que favorecen la igualdad de oportunidades, sin perjuicio de la igualdad de condiciones de acceso que debe imperar entre los candidatos y candidatas a la cobertura de puestos de trabajo en el sector público<sup>13</sup>.

Actualmente, la norma de referencia, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), regula los principios rectores en la materia y redundante en constatar los principios de igualdad, de mérito y capacidad (artículo 55). Curiosamente, sin hacer mención al derecho de igualdad de oportunidades de las PCD en el acceso al empleo público, regula las medidas de acción positiva, como las cuotas de reserva de empleo en las convocatorias públicas (artículo 59).

De forma paralela, las diferentes Comunidades Autónomas (CCAA), en el ámbito de sus competencias, han reglado cuestiones relativas a las PCD en materia de asistencia social, de procedimiento para reconocimiento de la situación de dependencia, calificación de la discapacidad y el derecho de acceso a los servicios y prestaciones económicas de servicios sociales, si bien son pocas las que han dictado leyes generales reguladoras de los derechos de las PCD.

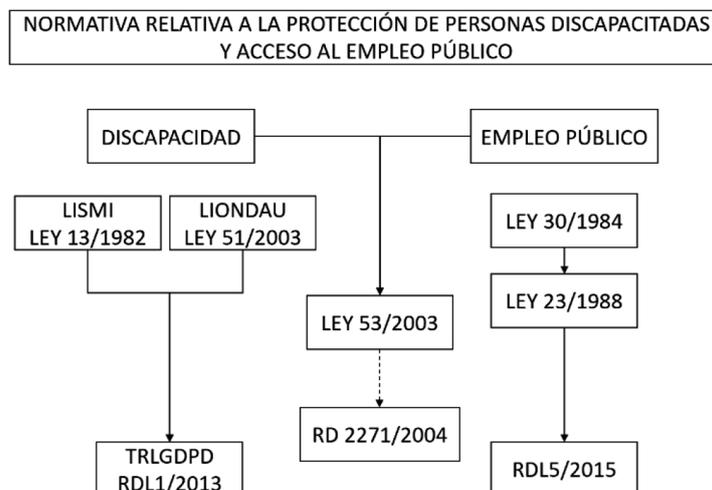
<sup>10</sup> STC 75/1983, STC 50/1986, STC 86/1987, STC 67/1989, STC 71/1989, STC 27/1991, STC 73/1998, STC 167/1998, STC 235/2000, STC 138/2000, STC 30/2008.

<sup>11</sup> La presencia de la discapacidad ha sido mínima en la normativa de empleo público más allá de algunas normas que, tras la guerra civil, favorecieron el empleo público de los mutilados de guerra, como Decreto de 5 de abril de 1938, que aprueba el reglamento del Benemérito Cuerpo de Mutilados de Guerra por la Patria y que, entre otras medidas, favorece el acceso al empleo público de los miembros de este Cuerpo llegando a reservar el 30% de las plazas en importantes cuerpos de la Administración, tanto estatal como local y en las empresas públicas y la Ley 5/1976, de 11 de marzo, de Mutilados de Guerra por la Patria. El Decreto 2351/1970, de 22 de agosto, sobre empleo de trabajadores minusválidos, establece, con carácter general, las condiciones especiales de acceso al empleo de las PCD.

<sup>12</sup> Dictada como consecuencia de la STC de 11 de junio de 1987 que declara inconstitucionales algunos artículos de la Ley 30/1984.

<sup>13</sup> Un precedente del mismo lo encontramos en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General de Estado y de Provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado (AGE), aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo.

**FIGURA 1. NORMATIVA SOBRE LA PROTECCIÓN DE PCD Y ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.1. Medidas de acción positiva para promover el acceso al empleo público

Las cuotas de reserva de empleo en las convocatorias públicas son una excepción al principio de mérito y capacidad a favor de las PCD que se extiende al diseño de los procesos selectivos mediante ajustes razonables de tiempo y medios que faciliten su participación, así como la adaptación de los puestos de trabajo a sus necesidades.

Con carácter general la LISMI establecía la cuota de reserva de empleo público fijando un marco jurídico específico para tratar la problemática de las PCD, pero es la Ley 23/1988, de 28 de julio la que establece la necesidad de recoger en las ofertas de empleo público un porcentaje obligatorio de cupo de plazas para el colectivo en cuestión<sup>14</sup>. Seguidamente la Ley 53/2003, eleva el cupo al 5% y en las ofertas de empleo público del 2009, aprobada por Real Decreto 248/2009, de 27 de febrero, y 2010, aprobada por Real Decreto 406/2010, de 31 de marzo, se amplió el porcentaje al 7%, tal como se establecía en la Ley 7/2007 de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Actualmente, el artículo 59 del TREBEP establece que «en las ofertas de empleo público se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre PCD»; de éste 7%, un 2% se destina a PCD intelectual. Ésta es la norma básica, aplicable a todos los procesos selectivos, pero las AAPP territoriales (CC.AA) pueden elevar este cupo y adoptar sus propias normas más favorables sobre las adaptaciones y ajustes razonables de tiempos y medios en el proceso selectivo y, una vez superado dicho proceso, las adaptaciones en el puesto de trabajo a sus necesidades. La legislación autonómica, anterior y posterior al EBEP, también ha recogido cupos de reserva para el acceso a la función pública de PCD. Los porcentajes mínimos y máximos de reserva han oscilado entre el 3% de Aragón y Cataluña; el 6% de Madrid; el 7% de Andalucía, Galicia y Castilla La Mancha; y el 10% de Extremadura y Castilla y León, entre otras.

De forma particular, son interesantes las objeciones y reflexiones planteadas por parte de la doctrina en relación al devenir de los acontecimientos del modelo español de la inclusión de cupo o reserva de plazas vía porcentaje en el empleo funcional (Arroyo, 2016). Por una parte, dado el transcurso de amplios lapsos de tiempo sin publicación de oferta de empleo público, se aconsejaría la búsqueda de mecanismos para exigir a las organizaciones públicas realizar tales ofertas y conseguir que quienes tienen capacidades diversas consigan una mayor cuota de penetración. Por otra parte, se debería replantear el cupo o reserva aportando nuevas variables a tener en cuenta, entre otras, el número de PCD que han sido ya reclutadas y el porcentaje que cabe establecer de ellas respecto de todo el conjunto de esa organización; las plazas dotadas presupuestariamente más ajustadas a este tipo de reclutamiento y el porcentaje total de PCD dentro

<sup>14</sup> Introduce la primera cuota de reserva añadiendo la Disposición Adicional 19 a la Ley 30/1984 en un 3% y relegando a un momento posterior al desarrollo de la oferta, el proceso de adaptación funcional.

del ámbito territorial de actuación de la AAPP que, encontrándose en edad de trabajar en ella (desde los 16 años hasta la edad prevista de jubilación en cada caso), se encuentran imposibilitadas de hacerlo. Por último, se debería reflexionar sobre los problemas de incumplimiento de las cuotas ya señalados, la necesidad de soluciones más firmes, o medidas que podrían ser efectivas, como la imposición a las empresas privadas –vía contratación administrativa– de unos parámetros en los que se valorara especialmente la contratación laboral de PCD u otros modos como la promoción, creación y puesta en marcha de Centros especiales de empleo en las AAPP en un impulso realmente intencionado de una política pública de personal decidida en construir AAPP diversas e inclusivas.

### 3.2. Otras medidas que favorecen la integración

La normativa prevé la aplicación de otras medidas que tienen por objeto favorecer la integración de las PCD mediante: la facilidad de acceso a la formación, la preferencia en la elección de destino, alteración del orden de prelación por razones debidamente acreditadas, la adaptación de tiempos adicionales en los procesos selectivos y en los puestos de trabajo, la posibilidad de realizar cursos específicos a aquellos con especiales dificultades para integrarse en el puesto de trabajo o para promocionar en puestos ordinarios. De forma expresa, se permite que la Administración podrá realizar cursos de formación destinados únicamente a PCD (artículo 11 Decreto 2271/2004).

Recientemente el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) ha aprobado el I Plan de formación en igualdad y no discriminación 2020-2022, impulsando con este proyecto su interés de contribuir a hacer realidad el principio de igualdad de oportunidades, promover una Administración más plural, diversa y representativa y en el que se proponen expresamente acciones formativas de carácter básico centradas en el eje de igualdad y no discriminación referidas a la discapacidad en el entorno laboral.

Por otro lado, es indudable que las AA.PP pueden influir en la actuación de sus licitadores proveedores de productos y servicios. De este modo, la Administración, en sus relaciones con licitadores y subcontratistas, puede constituirse en referente, favoreciendo las relaciones comerciales con aquellas empresas que cumplan la normativa en materia de empleo de PCD. En la actualidad, la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, admite en su artículo 150 la posibilidad de que los órganos de contratación utilicen criterios sociales de valoración de las ofertas.

Es oportuno apuntar también que tanto a nivel nacional como autonómico se han creado órganos específicos de asesoramiento para el acceso al empleo público de las PCD, con competencias principales de tipo consultivo entre las que destacan, la emisión de informes de asesoramiento a todas las AAPP con competencias en el sector para la elaboración de proyectos o iniciativas normativas que afecten específicamente a la población con discapacidad y el seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos destinadas a las PCD<sup>15</sup>.

**TABLA 1. MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO DESTINADAS A LAS PCD**

MEDIDAS DE ACCIÓN POSITIVA	
CUOTAS DE RESERVA	OTRAS MEDIDAS
LISMI (carácter general)	Cursos de formación destinados PCD
Ley 23/1988 (carácter necesario) - 3%	I Plan formación
Ley 53/2003 - 5%	Órganos de asesoramiento
EBEP 2007 - 7%	Consejo nacional de discapacidad
TREBEP 2015 - 7%	Criterios sociales en contratación pública

*Fuente:* Elaboración propia.

<sup>15</sup> Entre otros, el Consejo Nacional de la Discapacidad, el Consejo Andaluz de atención a las PCD, el Consejo Asesor de PCD en la Comunidad de Madrid, el Consejo Asesor regional de PCD en la Región de Murcia.

#### 4. EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN EMPLEADORA Y PROMOTORA DE LA IGUALDAD DE GÉNERO

Las AA.PP tienen un papel preponderante en la consecución de una igualdad real y efectiva en el marco de un Estado social y democrático de derecho. Tanto en el plano internacional como en el europeo la inquietud por promover políticas de igualdad de género en la esfera laboral queda patente en diferentes instrumentos jurídicos que consolidan e igualan los derechos entre géneros. Actores internacionales como la ONU con la Carta (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) o la celebración de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (1979)<sup>16</sup>, e instituciones comunitarias de gran peso como la Comisión Europea y el Consejo de Europa realizan una enérgica actuación con importantes repercusiones en el ámbito laboral<sup>17</sup> que quedan constatadas, a su vez, en varios documentos como la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y una abundante normativa comunitaria como la jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea<sup>18</sup>.

De forma particular, las AA.PP han de integrar el principio de igualdad de trato y oportunidades entre géneros de manera real y efectiva, con carácter transversal y de forma activa estableciendo medidas correctoras, como las acciones positivas, que pudiesen coadyuvar a combatir la discriminación y colaborar y auxiliarse mutuamente en orden a lograr que el acceso a la función pública sea en condiciones de igualdad, respetando a su vez los principios de mérito y capacidad (Belandó, 2018, pp. 771-775). Todo ello sin descuidar su función como sujeto de control que velará porque terceros no lleven a cabo actuaciones discriminatorias por razón de género (Menéndez, 2012, pp. 54 y ss.) y favorecer, así, la justicia social.

Por tanto, el hecho de que no todas las personas tienen las mismas oportunidades, requiere de una AA.PP protectora de la igualdad, vigilante y que presta especial atención a personas especialmente vulnerables a la discriminación múltiple como las MCD.

##### 4.1. El reto de incorporar soluciones a la discriminación múltiple en la normativa general de la función pública

Las dificultades agravadas a las que se podrían enfrentar las MCD, han sido objeto de un mínimo tratamiento normativo en el ámbito de la función pública. La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI) al igual que el EBEP, no incorpora ninguna previsión positiva de preferencia en el acceso de las mujeres a la Función Pública; en cambio, sí apuesta por integrar aspectos relativos del principio de igualdad de género en el empleo público (Título V)<sup>19</sup>. Tal apuesta hemos de entenderla imprescindible para la identificación del colectivo de MCD como sujetos diana para la concreción de medidas reforzadas para garantizar la igualdad en el acceso y ascenso en el sector público. Las acciones que han visibilizado la necesidad de favorecer la perspectiva combinada de inclusión de la perspectiva de género y discapacidad han sido las anteriormente reseñadas Estrategia española sobre discapacidad 2012-2020 y el Plan de Acción 2014-2020. Recientemente en marzo de 2021 se ha aprobado por la Comisión

<sup>16</sup> A ello se suman Conferencias mundiales sobre la mujer que han contribuido a situar la causa de la igualdad de género en el debate mundial. Es la segunda Conferencia (Copenhague, 1980) donde se apuesta por la igualdad de oportunidades en el empleo como línea de actuación. En la de Beijing (1995), el tratamiento de la igualdad se tiñe de la perspectiva de género adoptándose la Declaración y la Plataforma de Acción con estrategias fundamentales para el desarrollo eficaz de las políticas de igualdad como la transversalidad de género y la representación equilibrada.

<sup>17</sup> La Comisión Europea, después de renovar su compromiso por la igualdad entre mujeres y hombres en la Carta de la Mujer (2010), aprueba, por un lado, la Estrategia «Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», apostando por medidas que eliminen las barreras para la participación de las mujeres en el mercado laboral y, por otro, su «Compromiso estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres 2016-2019». En consonancia con ello, el Consejo de Europa en el II Pacto Europeo para la Igualdad de Género 2011-2020 y en el Estrategia de Igualdad de Género para 2018-2023 insta a los Estados y a la UE a adoptar medidas para cerrar las brechas de género en el empleo, promover una mejor conciliación de la vida laboral y vida privada para mujeres y hombres.

<sup>18</sup> La jurisprudencia del TJCE evoluciona desde una primera distinción entre discriminación directa e indirecta a una discriminación por razón de sexo, con especial atención en cuanto al embarazo. Sentencia TJCE 17 Octubre 1995-asunto Kalanke y Sentencia TJCE 11 Noviembre 1997-asunto Marshall.

<sup>19</sup> El Capítulo I regula el principio de igualdad en el empleo público estableciéndose los criterios generales de actuación a favor de la igualdad para el conjunto de las AA.PP y en su Capítulo II, la presencia equilibrada de mujeres y hombres tanto en los nombramientos de órganos directivos de la AGE como a los órganos de selección y valoración del personal. El Capítulo III se dedica a las medidas de igualdad en el empleo, con la previsión específica del mandato de aprobación de un protocolo de actuación frente al acoso sexual y por razón de sexo.

Europea la Estrategia de las PCD 2021-2030 que tendrá repercusión, de una manera u otra, en nuestra acción pública nacional.

## 4.2. Los Planes de Igualdad en las Administraciones Públicas

La entrada en vigor de la LOI facilita la regulación de la discapacidad en el empleo público con dimensión de género. Ha supuesto el impulso en la planificación de acciones a favor de la igualdad real plasmadas en Planes estratégicos de igualdad de oportunidades. El vigente III Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades –al igual que ya ocurría en el II–, prevé en uno de sus ejes de actuación –el relativo a la igualdad de género en el ámbito laboral–, la apuesta por la adopción de medidas que promuevan la igualdad de trato y oportunidades en el empleo del sector público. No obstante, no es hasta el III Plan de igualdad de género de la AGE y en sus organismos públicos, aprobado recientemente<sup>20</sup>, cuando se introduce en el sexto eje denominado «interseccionalidad y situaciones de especial protección», el objetivo expreso de superar la discriminación relacionada con la discapacidad y la diversidad funcional, con perspectiva de género.

Como muestra de ello, en dicho Plan se recogen medidas relativas a diagnosticar con perspectiva de género la situación actual de los empleados y empleadas públicas con discapacidad en la AGE, identificando las líneas de actuación ya implantadas con éxito para suprimir la discriminación de las PCD con perspectiva de género y evaluar sus resultados. A ello se suman medidas para formar y sensibilizar sobre discapacidad dentro de la AGE y empoderar a las MCD y tratar la discapacidad como situación de especial protección con perspectiva de género o promover la investigación comparada y el estudio (Benchmarking) de «buenas prácticas en políticas de igualdad de mujeres y hombres con discapacidad en Administraciones Públicas de países de referencia».

## 5. RECOMENDACIONES PARA MEJORES PRÁCTICAS EN LAS AA.PP

En esta nueva fase de planificación de la política pública sobre discapacidad que arranca en 2021 con nuevas estrategias a nivel comunitario y nacional muchos son los desafíos a los que hacer frente<sup>21</sup>: «las barreras que hacen que no se cubra la reserva del 7% para las PCD; su presencia en las comisiones de selección; el seguimiento de su carrera una vez que han accedido a la Administración; la adecuación de los procesos selectivos actuales para atraer más talento, no solo de las PCD...» o la misma consideración de lo que la discapacidad es y cómo es tenida en cuenta en las acciones y políticas públicas diseñadas (INAP, 2015, p. 9), planteándose las acciones positivas como objetivo principal (Azkona et al., 2019).

Pues, aunque se han redoblado esfuerzos para facilitar la participación en condiciones de igualdad de las PCD, las adaptaciones contenidas en el Real Decreto 2271/2004, de 3 de diciembre, por el que se regula el acceso al empleo público y la provisión de puestos de trabajo de las PCD, «parecen insuficientes no solo para el acceso al proceso selectivo, sino también para cubrir las plazas reservadas. Ello hace pensar que serían necesarias no solo adaptaciones de tiempos y/o medios, sino adaptaciones referidas al tipo de proceso selectivo para cubrir las plazas convocadas» (INAP, 2015, p. 59), si añadimos la dimensión género, más limitaciones se añaden aún.

A finales de marzo de 2019, el Comité de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD), en el seguimiento a nivel internacional de la labor de cada Estado parte, aprobó una serie de observaciones finales en su sesión 463.ª en las que ha constatado su preocupación acerca de las formas múltiples de discriminación a las que se enfrentan las MCD. De forma particular, sugiere al Estado español una serie de recomendaciones relativas a adoptar medidas eficaces y específicas que garanticen la igualdad y prevengan las formas múltiples e interseccionales de discriminación de las mujeres y niñas con discapaci-

<sup>20</sup> Resolución de 29 de diciembre de 2020, de la Secretaría General de Función Pública por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 9 de diciembre de 2020, por el que se aprueba el III Plan para la igualdad de género en la AGE y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.

<sup>21</sup> Cuando se indaga sobre los motivos, en estudios como el de Guillem y Contreras (2010, p. 99), el 94% de los gestores públicos encuestados declara que la razón de no tener contratadas a personas discapacitadas es no haber tenido candidatos en los procesos de selección del personal (en el 57,8% de los casos no se presentó ninguna persona discapacitada a las convocatorias –esencialmente oposiciones–, o no han recibido currículos, según el 36,2%).

dad en sus políticas de igualdad de género, e incorpore de manera transversal la perspectiva de género en su legislación y sus políticas en materia de discapacidad<sup>22</sup>.

También sugiere el Comité que, de conformidad con la meta 8.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, analice y modifique la legislación española, los reglamentos y las políticas, a fin de promover el empleo de las PCD en los sectores público y privado, con especial atención a las mujeres y a aquellos y aquellas que residen en zonas rurales.

Por otra parte, resultaría enriquecedor –como hemos dejado apuntado en líneas anteriores a raíz de iniciativas doctrinales– la flexibilización de las bolsas de trabajo, la búsqueda de mecanismos para exigir a las organizaciones públicas realizar tales ofertas ante el transcurso de lapsos de tiempo prolongados sin publicarse y replantear el cupo o reserva aportando nuevas variables a tener en cuenta, entre otras, el número de PCD que han sido ya reclutadas o el porcentaje que cabe establecer de ellas respecto de todo el conjunto de esa organización o departamento concreto o las cuotas de género en el caso de clara infrarrepresentación de las mujeres con discapacidad.

A su vez, sería interesante evaluar la idoneidad de trasponer y adaptar los modelos de acceso e inclusión de las personas con discapacidad en el empleo público adoptados por parte de otros países de nuestro entorno a modo de mejoras o buenas prácticas; así, por ejemplo, tanto en Alemania como en Reino Unido se ofrece la posibilidad de realizar, de manera añadida, entrevistas personales en las que delimitar mejor las competencias y habilidades que el candidato o candidata puedan desempeñar. En concreto, en Alemania, una vez realizada la selección, se propone la firma de acuerdos de integración en la que se establezcan la carrera y el ascenso dentro del sector público. Un mecanismo que no solo se enfoca en el acceso sino en la propia carrera de los y las empleadas públicas con discapacidad.

En otro orden de consideraciones, la apuesta por el teletrabajo en la situación de pandemia en la función pública y el tránsito hacia modelos de empleo público híbridos genera la obligatoriedad de replantearse nuevos medios y materiales para su ejercicio por parte de las personas con discapacidad –haciendo frente a los posibles obstáculos del trabajo en remoto–.

Finalmente, sería recomendable que la Administración invirtiera en investigaciones y proyectos manteniendo presente el interés por un continuo estudio y análisis de la cuestión objeto de análisis, el acceso e integración efectiva al empleo público de las personas con discapacidad, sin olvidar la dimensión de género. Son importantes las reflexiones para reformular las prácticas desde las propias AA.PP como el Taller que durante los meses de junio y julio de este año 2021 se ha organizado sobre Medidas para favorecer el acceso al empleo público de las personas con discapacidad y que implica no solo a la Administración pública española sino también a los gobiernos iberoamericanos<sup>23</sup>.

## CONCLUSIONES

La apuesta creciente por medidas que favorezcan el acceso al empleo público de las PCD es significativa y, pese a que la protección de dicho colectivo tiene respaldo normativo, no es suficiente para garantizar una igualdad plena ni prevenir totalmente las formas de discriminación múltiple a las que se vienen enfrentando las mujeres con discapacidad.

Tras el recorrido teórico, por la normativa de referencia en el ámbito internacional, europeo y nacional, por las acciones públicas diseñadas y los límites de su implementación expuestas en las páginas anteriores, podemos concluir que urge el apuntalamiento de AA.PP más responsables e igualitarias, que tengan como bandera la diversidad y la incorporación de la perspectiva de género en la función pública dando un giro a las políticas públicas de empleo en el sector público hacia estadios más avanzados en la inclusión y normalización de la presencia de las PCD, especialmente de las mujeres. La puesta en marcha de los trámites necesarios para la elaboración de la Estrategia Española sobre discapacidad 2021-2030 es una buena oportunidad para seguir avanzado en ello.

<sup>22</sup> Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 9 de abril de 2019.

<sup>23</sup> Marco del Plan de Transferencia, intercambio y gestión de conocimiento para el desarrollo de la cooperación Española en América Latina y el Caribe –INTERCOONECTA–, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), el Grupo Social ONCE, en calidad de Unidad Técnica del Programa Iberoamericano de Discapacidad (PID) y la AECID.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abberley, P. (1998). Trabajo, utopía e insuficiencia. En L. Barton (coord.), *Discapacidad y sociedad*, Morata.
- Acker, J. (1992). From sex roles to gendered institutions. *Contemporary Sociology*, 21(5), 565-569. <https://doi.org/10.2307/2075528>
- Acker, J. (2006). Inequality regimes gender, class, and race in organizations. *Gender and Society*, 20(4), 441-464. <https://doi.org/10.1177/0891243206289499>
- Andrews, R., Boyne, G. A. y Walker, R. M. (2006). Workforce diversity in the public sector: an evaluation of the performance of English local authorities. *Policy and Politics*, 34(2), 287-306. <http://dx.doi.org/10.1332/030557306776315868>
- Aguado Hernández, J. A. y Marín Traura, S. (2020). La inclusión laboral de las personas con discapacidad desde la Administración Pública responsable en la Comunidad Valenciana. *Siglo Cero Revista Española Sobre Discapacidad Intelectual*, 51(3), 7-26. <https://doi.org/10.14201/scero2020513726>
- Arroyo Yanes, L. M. (2016). *Los instrumentos de gestión del empleo público*. INAP.
- Azkona, N., Rekakoetxea, Z. y García, A. (2019). *Diagnóstico de la situación laboral de las mujeres con diversidad funcional de la CAE*. Vitoria-Gasteiz: Emakunde Instituto vasco de la Mujer. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones\\_bekak/es\\_def/adjuntos/beca.2018.2.genero\\_edad\\_df\\_empleo.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/publicaciones_bekak/es_def/adjuntos/beca.2018.2.genero_edad_df_empleo.pdf)
- Begum, N. (1992). Disabled women and the feminist agenda. *Feminist Review*, 40(1), 70-84. <https://doi.org/10.2307/1395278>
- Belando Garin, B. (2018). Igualdad efectiva en la Administración Pública. En *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres: una evaluación del primer decenio de la LO 3/2007* (pp. 771-775), Aranzadi.
- Bowman, J. y West, J. P. (2014). *Public service ethics: Individual and Institutional Responsibilities*. Sage.
- Britton, D. (2000). The epistemology of the gendered organizations. *Gender and Society*, 14(3), 418-434. <https://doi.org/10.1177/089124300014003004>
- Caballero Pérez, I. (2018). Feminism and disability: The human right to inclusive education from a gender perspective. *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, 7, 5-13. <https://doi.org/10.15366/jfgws2018.7.001>
- Carroll, A. B. (2016). Carroll's pyramid of CSR: taking another look. *International Journal of Corporate Social Responsibility*, 1, article 3. <https://doi.org/10.1186/s40991-016-0004-6>
- Carrizales, T. y Gaynor, T. S. (2013). Diversity in public administration research: A review of journal publications. *Public Administration Quarterly*, 37(3), 306-330. <https://www.jstor.org/stable/24372110>
- Comisión Europea (2007). *Tackling multiple discrimination*. Oficina de Publicaciones de la UE. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f1f6da3a-2c36-4ef7-a7c2-b906349220b4>
- Connell, R. (2006). Glass Ceilings or gendered institutions? Mapping the gender regimes of public sector worksites. *Public Administration Review*, 66(6), 837-849. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00652.x>
- Conner, T. W. (2016). Representation and Collaboration: Exploring the Role of Shared Identity in the Collaborative Process. *Public Administration Review*, 76(2), 288-301. <https://doi.org/10.1111/puar.12413>
- Grant, M. J. y Booth, A. (2009). A typology of reviews: analysis of 14 review types and associated methodologies. *Health Information and Libraries Journal*, 26(2), 91-108. <https://doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>
- Guillén, C. y Contreras, R. (2010). *Discapacitados y empresas. Un análisis de la productividad. El coste de oportunidad desconocido*. Fundación Mapfre. <https://sid-inico.usal.es/documentacion/discapitados-y-empresas-un-analisis-de-la-productividad-el-coste-de-oportunidad-desconocido/>
- Ely, R. J. y Thomas, D. A. (2020). Getting Serious About Diversity: Enough Already with the Business Case. *Harvard Business Review* [artículo digital]. <https://hbr.org/2020/11/getting-serious-about-diversity-enough-already-with-the-business-case>
- Ferreira, M. A. V. (2008). Una aproximación sociológica a la discapacidad desde el modelo social: apuntes caracteriológicos. *REIS. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 124, 141-174. <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=2158&autor=MIGUEL+A.+V.+FERREIRA>
- Fredrickson, H. G. (1990). Public administration and social equity. *Public Administration Review*, 50(2), 228-237. <https://doi.org/10.2307/976870>
- Finkel, L. y Arroyo, M. (coords.) (2019). *Mujer con discapacidad y enfermedades crónicas: género, discapacidad y cronicidad. Informe de resultados*. Observatorio Estatal de la Discapacidad. <https://www.observatoriodeladiscapacidad.info/mujer-con-discapacidad-y-enfermedades-cronicas-genero-discapacidad-y-cronicidad/>
- Fox, T., Ward, H. y Howard, B. (2002). *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: a baseline study*. International Institute for Environment and Development. <https://pubs.iied.org/16017iied>
- Gómez Bernal, V. (2012). Procesos, significados y efectos en torno a la catalogación oficial de las discapacidades en las mujeres. *Nómaditas: Critical Journal of Social and Juridical Sciences*, 35(3), 225-266. [https://doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2012.v35.n3.42204](https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.v35.n3.42204)
- Giménez Gluck, D. (2013). La discriminación múltiple en el Derecho de la Unión. *Revista Española de Derecho Europeo*, 45, 113-136. <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/400-discriminacion-multiple-derecho-union>

- González Soletto, C. y Naranjo Africano, G. (2015). La responsabilidad institucional pública: un análisis para el mejoramiento de la gestión y la gerencia en la administración pública. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 17(27), 245-296. <https://doi.org/10.15332/s0124-3551.2015.0027.07>
- Hahn, H. (1985). *Towards a Politics of Disability: Definitions, Disciplines, and Policies*. Independent Living Institute (consultado el 16-12-2020). <http://www.independentliving.org/docs4/hahn2.html>
- Hahn, H. (1993). The Political Implications of Disability Definitions and Data. *Journal of Disability Policy Studies*, 4(2), 41-52. <https://doi.org/10.1177/104420739300400203>
- Haveman, R. y Wolfe, B. (2000). The economics of disability and disability policy. En A. J. Culyer y J. P. Newhouse (eds.), *Handbook of Health Economics* (vol. 1B, pp. 995-1051). Elsevier Science.
- Instituto Nacional de Administración Pública – INAP (2015). *Libro blanco sobre acceso e inclusión en el empleo público de las personas con discapacidad*. INAP.
- Instituto Nacional de Estadística – INE (2019). *El Empleo de las Personas con Discapacidad. Serie 2014-2019*. [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736055502&menu=resultados&dp=1254735976595](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736055502&menu=resultados&dp=1254735976595)
- Jiménez Lara, A. y Huete García, A. (2010). Políticas Públicas sobre discapacidad en España. Hacia una perspectiva basada en los derechos. *Política y Sociedad*, 47(1), 137-152. <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO1010130137A>
- Kingsley, J. D. (1944). *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Antioch Press.
- Lasyté, G. (2020). Socially Responsible Organisational Governance in the Public Sector. *Public Policy and Administration*, 19(3), 119-132. <http://dx.doi.org/10.5755/j01.paa.19.3.27713>
- Llewellyn, A. y Hogan, K. (2000). The Use and Abuse of Models of Disability. *Disability & Society*, 15(1), 157-165. <https://doi.org/10.1080/09687590025829>
- Lombardo, E. y Verloo, M. (2009). Institutionalizing Intersectionality in the European Union? *International Feminist Journal of Politics*, 11(4), 478-495. <https://doi.org/10.1080/14616740903237442>
- McCall, L. (2005). The complexity of intersectionality. *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 30(3), 1771-1800. <https://doi.org/10.1086/426800>
- Makkonen, T. (2002). *Múltiple, Compound and Intersectional Discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore*. Institute for Human Rights, Abo Akademi University. <https://www.abo.fi/wp-content/uploads/2018/03/2002-Makkonen-Multiple-compound-and-intersectional-discrimination.pdf>
- Martínez Bargeño, M. (1997). La ética, nuevo objetivo de la gestión pública. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 10, 19-32. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi10.125>
- Menéndez Sebastián, E. M. (coord.) (2012). *La Administración promotora de la Igualdad de Género*. Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2014). *Estrategia Española de Responsabilidad Social 2014-2020 (EERSE). Estrategia 2014-2020 para empresas, administraciones públicas y el resto de organizaciones para avanzar hacia una sociedad y una economía más competitiva, productiva, sostenible e integradora*. <https://www.mites.gov.es/es/rse/eerse/index.htm>
- Navarro, A., Alcaráz, F. J. y Ortíz, D. (2010). La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad*, 13(2), 285-314. [https://doi.org/10.1016/S1138-4891\(10\)70019-4](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(10)70019-4)
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2006). *Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <https://www.ohchr.org/sp/hrbodies/crpd/pages/disabilitiesconvention.aspx>
- Organización de Naciones Unidas (ONU) (2019). *Estrategia de las Naciones Unidas para las personas con discapacidad*. <https://www.un.org/es/content/disabilitystrategy/>
- Onwuegbuzie, A. y Frels, R. (2016). *Seven Steps to a Comprehensive Literature Review: A Multimodel & Cultural Approach*. Sage.
- Palacios, A. y Bariffi, F. (2007). *La discapacidad como una cuestión de derechos humanos. Una aproximación a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Ediciones Cinca.
- Palomar Olmeda, A. (2016). *Derecho de la Función Pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos* (11.ª ed.). Dykinson.
- Parada Vázquez, R. y Fuentetaja Pastor, J. (2019). *Derecho de la Función Pública* (2.ª ed.). Thomson Reuters-Civitas.
- Rey Martínez, F. (2008). La discriminación múltiple, una realidad antigua, un concepto nuevo. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 84, 251-283. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/48137>
- Rice, M. F. (ed.) (2005). *Diversity and Public Administration: Theory, Issues, and Perspectives*. M. E. Sharpe.
- Riccucci, N. M., y Van Ryzin, G. G. (2017). Representative Bureaucracy: A Lever to Enhance Social Equity, Coproduction, and Democracy. *Public Administration Review*, 77(1), 21-30. <https://doi.org/10.1111/puar.12649>
- Ruiloba Núñez, J. M. y Navarro González, R. (2020). ¿Administraciones públicas «genderizadas»? *Revista Derecho del Estado*, 47, 343-369. <https://doi.org/10.18601/01229893.n47.11>
- Sánchez Morón, M. (2020). *Derecho de la función Pública* (13.ª ed.). Tecnos.
- Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2004, 30 de noviembre-1 de diciembre). Disability and justice [Discurso en la Conferencia Internacional de Discapacidad]. *Disability and Inclusive Development: Sharing, Learning and Building Alliances*. World Bank.

- Selden, S. C. (2006). A Solution in Search of a Problem? Discrimination, Affirmative Action, and the New Public Service. *Public Administration Review*, 66(6), 911-923. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00659.x>
- Selden, S. C., Brudney, J. L. y Kellough, J. E. (1998). Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science*, 42(3), 717-744. <https://doi.org/10.2307/2991727>
- Selden, S. C. y Selden, F. (2001). Rethinking diversity in public organizations for the 21st century: Moving toward a multicultural model. *Administration & Society*, 33(3), 303-329. <https://doi.org/10.1177/00953990122019785>
- Serra, M. L. (2017). *Mujeres con discapacidad: sobre la discriminación y opresión interseccional*. Dykinson
- Thomas, D. A. y Ely, R. J. (1996, septiembre-octubre). *Making differences matter: A new paradigm for managing diversity*. Harvard Business Review. <https://hbr.org/1996/09/making-differences-matter-a-new-paradigm-for-managing-diversity>
- Villoria Mendieta, M. (2015). Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones*, 9, 8-17. <https://apps.euskadi.eus/z16-a5app2/es/t59auUdaWar/R3/verArticulo?numejem=9&tipo=R&seccion=51&correlativo=1&contenido=1&locale=es>



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: EXPERIENCIAS Y CASOS  
Recibido: 08-04-2021  
Aceptado: 02-11-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.10931>  
Páginas: 127-142

## El alcance de la Regulación Privada Transnacional: el caso de la multinacional Monsanto en Argentina

### *The scope of Transnational Private Regulation: The case study of the Multinational Monsanto in Argentina*

German Ezequiel Ricci

Investigador independiente (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4359-5553>

[ger\\_Ricci18@hotmail.com](mailto:ger_Ricci18@hotmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

German Ezequiel Ricci es licenciado en sociología en UCES, cuenta con un posgrado en Desarrollo Local Territorial y Economía Social en FLACSO, un Diplomado superior en Liderazgo y es Magister en Políticas públicas en la Universidad de Sydney. Actualmente se desempeña como asistente de Proyectos en OIM Argentina. Principales líneas de investigación: Gobernanza internacional, relaciones internacionales, sociología, América Latina, FMI.

---

#### RESUMEN

Este artículo analiza la Regulación Privada Transnacional (RPT) a partir de la experiencia de la multinacional Monsanto en la Argentina, desde la crisis de 2001 hasta la venta de la Compañía en 2016, desde el estructuralismo constructivista de Pierre Bourdieu. El estudio de caso se centra en las interacciones de la corporación con los agentes reguladores en el campo nacional y el campo público global, considerando las consecuencias del uso extensivo de glifosato en la salud humana. El presente estudio evidencia que los actores emergentes en el campo público global no han sido suficientes para llevar a cabo las tareas de control y legislación propias del gobierno. En cambio, las instancias estatales siguieron siendo legítimas para la regulación corporativa, aunque el modelo basado en el consenso de los commodities precisó de controles laxos. Por último, se analizan los programas de responsabilidad social corporativa implementados por Monsanto y se advierte el impacto de estos sobre el capital simbólico del Estado-Nación. Se concluye que, en el marco de la RPT, el Estado Nacional argentino le ha habilitado a la corporación la construcción de sentido para reproducir el ingreso de divisas y hacer frente a las obligaciones financieras, tanto en el campo nacional como en el campo internacional.

#### PALABRAS CLAVE

Regulación Privada Transnacional; consenso de los commodities; estructuralismo constructivista; neoextractivismo.

---

#### ABSTRACT

This article analyzes the Transnational Private Regulation (RPT) based on the experience of the multinational Monsanto in Argentina, from the crisis of 2001 to the sale of the Company in 2016, from the constructivist structuralism of Pierre Bourdieu. The case study focuses on the corporation's interactions with regulatory agents in the national arena and the global public arena, considering the consequences of the extensive use of glyphosate on human health. Emerging actors in the global public field have not been enough to carry out the government's own regulatory and control tasks. On the other hand, state bodies continued to be legitimate for corporate regulation, although the model based on the consensus

of commodities required lax controls. Finally, the corporate social responsibility programs implemented by Monsanto are analyzed and their impact on the symbolic capital of the Nation-State. It is concluded that, within the framework of the RPT, the Argentine National State has empowered the corporation to construction of meaning in order to reproduce the income of foreign currency and face financial obligations, both in the national field and in the international field.

## KEYWORDS

Transnational Private Regulation; commodities consensus; constructivist structuralism; neoextractivism.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO TEÓRICO: TEORIZANDO LA EMERGENCIA DE LA GOBERNANZA TRANSNACIONAL PRIVADA DESDE EL ESTRUCTURALISMO CONSTRUCTIVISTA. 3. METODOLOGÍA. 4. LA CORPORACIÓN MONSANTO EN ARGENTINA. 4.1. LA SOJA: PRODUCTO CLAVE EN LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA ARGENTINA. 4.1.1. La endeble regulación corporativa en el campo nacional y las reacciones simbólicas en el campo público global. 4.1.2. De lo nacional a lo regional: Las coincidencias del Mercosur con el Estado-Nación argentino en la escasa regulación corporativa. 4.1.3. Los programas de responsabilidad social y el poder simbólico. CONCLUSIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la Regulación Privada Transnacional (RPT) a partir de un estudio de caso basado en la participación de la corporación Monsanto en la Argentina desde el año 2001 hasta la venta de la Multinacional en 2016, desde el estructuralismo constructivista de Pierre Bourdieu.

En los últimos años, ha habido un interés creciente en el ámbito de las políticas públicas por el nuevo paradigma de gestión de la RPT. Este tipo de marco regulatorio que surgió en el contexto de la globalización se define como un:

nuevo cuerpo de normas, prácticas y procedimientos creados por actores privados, firmas, organizaciones no gubernamentales, expertos independientes creadores de estándares técnicos y comunidades epistémicas, que desarrollan un poder regulatorio autónomo o desarrollan poderes que han sido delegados por el derecho internacional o por la legislación nacional (Caffaggi, 2014, pp. 186-187).

En la RPT emergen nuevos actores que generan una autorregulación y un autogobierno –sin autoridad formal– que involucra y afecta a la sociedad civil y que reemplazan las tradicionales actividades de control y legislación del Estado Nación y del derecho internacional, en donde la autoridad estaba circunscripta a los gobiernos nacionales que presentaban estructuras jerárquicas claramente definidas (Bell y Hindmoor, 2009; Rosenau y Czempiel, 1992).

El devenir de la RPT ha sido posible a partir de una serie de factores contextuales. Por un lado, fue necesario el desarrollo de las comunicaciones y la revolución de la información, que hizo posible la interacción e intercambio entre los actores emergentes. De esta forma, fue posible que se establezcan relaciones entre distintos agentes a nivel mundial, en forma de constelación.

Por otro lado, esta nueva estrategia de regulación y control emerge con fuerzas durante el neoliberalismo, un orden que se caracteriza por la desregulación económica, el libre mercado y una desconfianza hacia la regulación pública. La delegación de las distintas instancias de la administración estatal para la regulación de las actividades económicas –que no implica la ausencia del Estado (Graz y Nölke, 2012)– se dio paralelamente con la emergencia de nuevos actores legítimos de la sociedad civil en el mundo occidental, que se manifestaron a través de las conocidas Organizaciones sin Fines de Lucro. Sin embargo, como veremos en este artículo, en Argentina la RPT ha estado presente incluso en el estado pos-neoliberal, a partir de la crisis del 2001, momento en el que el Estado asume nuevas responsabilidades y en donde la redistribución y la inequidad constituyen la agenda de gobierno (Grugel y Riggiozzi, 2012).

La RPT ha recibido numerosas críticas en relación con sus déficits democráticos (Alberada Vivó, 2009). Varios autores han cuestionado la legitimidad de estas alianzas al señalar que tanto el acceso a la participación como el poder de decisión dentro de las mismas es limitado. Esto responde a que la conformación de alianzas

es voluntaria y por lo tanto discrecional ya que no todos los actores globales están igualmente representados. De hecho, las organizaciones del hemisferio sur no suelen estar igualmente incluídas que sus pares del norte, lo que socava la posibilidad de defender los intereses de ciertos sectores. Por otro lado, se cuestiona que el poder de los actores dentro de las alianzas es asimétrico, porque las corporaciones transnacionales son las que dominan las relaciones mientras que los representantes de la sociedad civil ocupan un lugar relegado ya que no participan en el proceso de toma de decisiones (Bexell et al., 2010). A su vez, esta incapacidad para influir en el proceso de toma de decisión se refleja también en la falta de mecanismos de las ONG para monitorear y hacer cumplir las regulaciones de las distintas actividades. En cuanto a las limitaciones espaciales, la TPG se apoya en esquemas de integración regional que les dan soporte a los acuerdos cooperativos y en muchos casos, al no estar del todo desarrollados, se dificulta la implementación de esta estrategia. Por último, las críticas también se han centrado en las limitaciones normativas para responder a los problemas sociales, pese a la implementación de los programas de responsabilidad social corporativa (Graz y Nölke, 2012).

El estudio de caso del presente artículo analiza el uso extensivo de glifosato (conocido comercialmente como *Round Up Ready*) de la corporación Monsanto que se utiliza para intensificar la producción de soja. Desde finales del siglo pasado, Argentina orientó la producción agrícola hacia este cultivo dado el elevado precio internacional (Bianchi y Szpak, 2017). Esta estrategia económica orientada al mercado internacional contribuyó a su recuperación económica tras la crisis de 2001 (Zarrilli, 2016; Rapoport, 2010), a la vez que implicó una tendencia hacia la reprimarización económica, al consolidar el fenómeno conocido como «el consenso de las *commodities*» (Svampa, 2013).

Si bien esta práctica conllevó ciertos beneficios económicos, fue cuestionada por sus diversas consecuencias. En cuanto al impacto ambiental, el modelo sojero provocó una deforestación masiva, una tendencia al monocultivo que rompe con el equilibrio del ecosistema y provocó la degradación de la tierra (Montenegro et al., 2005; Aizen et al., 2009). En cuanto a la distribución de la propiedad, la producción de soja implicó un nuevo tipo de organización territorial en la que se incrementó la concentración de tierras (Teubal, 2003). Este proceso conocido como «acumulación por desposesión» significó que población indígena, pequeños productores y terratenientes fueran expulsados del campo frente a la aparición de *pools* de siembras promovidos por capitales financieros transnacionales (Teubal et al., 2008).

Con respecto al impacto en la salud humana, varias ONG y organizaciones médicas han alertado sobre los riesgos del uso del glifosato en la población por considerarlo cancerígeno (Agosto, 2016; RALLT, 2015). De hecho, en 2019, la corporación fue condenada en Estados Unidos a partir de una demanda en la que un jubilado contrajo cáncer por manipular el producto *Round up Ready* (AFP, 2019). Sin embargo, en la Argentina, la falta de legislación a nivel nacional y supranacional no ha evitado que se propague su uso. Tampoco lo han impedido los actores que integran el nuevo espacio público global de la RPT.

Por lo tanto, el objetivo de investigación de este artículo consiste en analizar la regulación corporativa de los actores que integran el emergente campo público global y el tradicional campo nacional, desde la teoría de los campos de Pierre Bourdieu. Para ello, se indaga la relación entre la corporación Monsanto en Argentina y el resto de los agentes que participan en el marco de la RPT, considerando las dimensiones políticas, económicas y simbólicas, entre la crisis del 2001 y la venta de la compañía en el 2016. El enfoque sociológico adoptado permitirá centrarse en las relaciones entre diversos actores que participan simultáneamente en distintos campos y permitirá contestar ¿Cómo son las relaciones entre la corporación y el resto de los actores en el campo público global? y, por lo tanto, ¿cuál es la capacidad reguladora del nuevo campo? Por otro lado, ¿Qué posición ocupan los actores tradicionales encargados de llevar a cabo la regulación corporativa en el campo nacional y a qué obedece dicha posición?

El caso argentino evidencia la asimétrica relación de poder entre los distintos actores que intervienen en la RPT. La corporación ha desplegado distintos mecanismos para perpetuar su actividad económica pese a los efectos nocivos sobre la población. La regulación corporativa ha estado débilmente desarrollada tanto en el campo público global como en el campo nacional. A este último se recurre como una nueva instancia, tras la emergencia fallida del campo público global. En cuanto a la falta de regulación estatal en el campo nacional se sostiene que la inacción del Estado obedece a los ingresos que obtiene de la actividad agrícola a partir de su modelo productivo, que es estratégico para una estructura económica primarizada. En este sentido, el gobierno y la corporación son socios estratégicos en la explotación de recursos naturales, pendientes en la obtención de divisas, lo que le permite cumplir con sus obligaciones financieras, para un país caracterizado por las crisis económicas recurrentes (Rapoport, 2010). Por lo tanto, el modelo neoextractivista con sus consecuencias sociales y ambientales son parte del costo que el gobierno debe estar dispuesto a asumir para reproducir su modelo de acumulación (Svampa, 2018).

Este documento está organizado de la siguiente manera: primero se expondrá el marco teórico desde el cual se analiza la experiencia de Monsanto en Argentina. Se sostiene que por tratarse de una investigación que se centra en las relaciones entre actores, la teoría de los campos de Pierre Bourdieu resulta pertinente para la misma. En segundo lugar, se especifica la metodología utilizada en el presente estudio de caso. Luego, se contextualiza a la Corporación Monsanto en Argentina, considerando las dimensiones económicas, medio ambientales, socio-territoriales y el impacto en la salud de dicha actividad. Esto servirá para comprender la relevancia de esta problemática e introducir el posterior análisis de las relaciones entre los distintos actores. Entre ellos se encuentran la capacidad regulativa de los actores en el campo público global y en el campo nacional. Por último, se aborda el poder simbólico de los programas de responsabilidad social.

## **2. MARCO TEÓRICO: TEORIZANDO LA EMERGENCIA DE LA GOBERNANZA TRANSNACIONAL PRIVADA DESDE EL ESTRUCTURALISMO CONSTRUCTIVISTA**

Analizar la experiencia de Monsanto en Argentina en el contexto de la RPT requiere definir un marco teórico que contextualice el accionar de los distintos actores que participan y se ven influenciados por esta práctica. Como la RPT implica interacciones y vínculos entre distintos actores globales y locales, el desempeño de los mismos debe ser analizado por una perspectiva que se centre en las relaciones, en el posicionamiento de los actores y que permita captar las dimensiones simbólicas de cada una de ellas. Esto nos acerca a la Teoría de los Campos del estructuralismo constructivista impulsada por Pierre Bourdieu, un enfoque relacional que considera simultáneamente la estructura (parte objetivista, el campo) y la agencia (parte subjetivista, el *habitus*). Centra su análisis en el complejo entramado de relaciones entre actores y permite comprender sus acciones de acuerdo a la posición que ocupan en el campo social.

Según Bourdieu, el Estado detenta el monopolio de la violencia física y simbólica legítimas en el campo nacional (Bourdieu, 2015). En el marco de la RPT, las relaciones entre distintos actores se complejizan ya que las corporaciones internacionales y los actores de la sociedad civil establecen distintos tipos de alianzas y ejercen un nuevo tipo de gobernanza, por fuera del Estado nación, lo que algunos autores han llamado el nuevo espacio público global (Ruggie, 2004). Desde la teoría de los campos, en términos de Bourdieu este espacio podría denominarse campo público global, que carece de territorialización. La vinculación en este nuevo campo implica una reubicación del poder regulatorio en dos sentidos; Las responsabilidades que tradicionalmente estaban circunscriptas a la esfera Estatal en el campo nacional son delegadas a agentes privados, y a la vez que hay un pasaje del ámbito doméstico al ámbito global. Esto ha derivado en la creación de normas y reglas a nivel global que existirían por fuera del contexto nacional (Newell, 2008, p. 526).

Como el Estado nación se encuentra dotado de poder y de autoridad simbólica, y construye lo real social a partir de la nominación oficial del mundo social, hecho que le permite legitimar las relaciones de dominación (Bourdieu, 2015), es de esperar que en el nuevo paradigma estas facultades sean compartidas o cedidas a los actores del campo público global. En este sentido, la RPT implica un intento por saltarse el monopolio de la violencia física y simbólica legítima del Estado al extrapolar la construcción de sentido desde el campo nacional al campo público global.

Desde la teoría de los campos, las corporaciones participan simultáneamente en campos yuxtapuestos: En el campo nacional, como actores –principalmente– económicos, y en el campo público global como actores creadores de normas, que legitiman sus propias actividades económicas a través de un ejercicio asimétricamente compartido de regulación y control. Así, tanto las tareas como los espacios en los que participan las corporaciones se ven ampliados, lo que implica un cambio en las relaciones de poder entre distintos actores que integran el campo nacional.

La delegación de tareas que hacen los Estados nacionales a las alianzas emergentes permite que la corporación oficie simultáneamente como actor y árbitro ya que, en la RPT, las corporaciones desarrollan la autorregulación. La esperable lucha entre actores que se da dentro de los campos se traslada a la función de árbitro en la que la corporación ahora también participa. En el campo público global, la corporación integra activamente la nueva constelación de actores, influyendo en la creación y modificación de normas, en el acceso y difusión de información, y en la regulación de actividades.

Dentro de estas alianzas globales, las ONG están llamadas a monitorear el desempeño de las corporaciones ya que han adaptado mecanismos de regulación pública en el ámbito internacional (Ruggie, 2004). Los defensores de este paradigma sostienen que estas organizaciones cuentan con la capacidad de poner en la agenda pública los temas de interés local. Es decir, su principal poder se sustentaría en el capital social,

en términos de Bourdieu. Sin embargo, esta perspectiva desconoce tanto la discrecionalidad de esos temas como la asimétrica relación de poder con la corporación. En relación al primer punto, los intereses que motivan a la participación de los sujetos en las organizaciones de la sociedad civil dependen de los intereses que haya en ese campo, por lo que el grado de involucramiento y representación estará sesgado (Cutler, 2003; Alberada Vivó, 2009).

Respecto a las relaciones de poder, como las alianzas son de carácter voluntario y carecen de reglas para la participación, finalmente se constituyen constelaciones que son el resultado de las relaciones de poder y las luchas de ese campo (Falkner, 2003; Graz y Nölke, 2012). Por lo tanto, como la posición en el campo responde a la posesión de capital económico, político y simbólico de cada agente, las corporaciones transnacionales alcanzan una posición privilegiada respecto al resto de los representantes de la sociedad civil (Bexell et al., 2010). Además de la poca influencia sobre la corporación, debe mencionarse que la falta de herramientas de *monitoreo* conspira contra ella. Esto puede ser más evidente en contextos de pobreza en los países emergentes.

Si bien puede haber casos en los que los actores de la sociedad civil participen de las alianzas detecten el incumplimiento de las reglas acordadas, estos, a diferencia de los mecanismos tradicionales, estarán imposibilitados de ejercer penalizaciones contra la corporación. Las sanciones son de carácter simbólico y el incumplimiento de lo dispuesto solo tiene consecuencias en la reputación. Sin embargo, este daño puede ser contestado: Si el poder de presión de las ONG se apoya únicamente en la comunicación global, contrarrestar esta práctica dependerá de la mayor o menor injerencia que logre la corporación en la agenda global. El auspicio de medios masivos es uno de las tantas estrategias en la que las empresas pueden utilizar tanto para mejorar su reputación como para inhibir voces críticas.

Por todo esto, el emergente campo público global institucionaliza las asimétricas relaciones de poder de los distintos actores ya existentes en el campo nacional. La asimétrica relación de poder y la precaria capacidad de los actores para ejercer la regulación corporativa amplía el margen de maniobra de las corporaciones. De legitimarse el nuevo campo público global emergente de la RPT, la corporación podrá ejercer su violencia simbólica, logrando sumisiones que no serán percibidas como tales, transformando así las relaciones de dominación y de sumisión en relaciones legítimas (Bourdieu y Passeron, 2001).

Como actor que participa dentro del campo nacional, pero que nunca desconoce que su procedencia no lo es, la corporación se apoya sobre su poder desterritorial. Esto implica que, para el resto de los actores, la identificación de la corporación y la de sus responsabilidades se complejiza. En su carácter de huésped extranjero, la corporación transnacional siempre cuenta con la posibilidad de salirse del campo nacional o salirse y volver a entrar bajo otra forma u otro aspecto, hecho que la diferencia y fortalece respecto a los actores locales. El cambio de titulares, la venta de la compañía a otra corporación o un «refresh» institucional que incluyan programas de responsabilidad social son ejemplos de estrategias que permiten no solo disuadir las luchas dentro de determinado campo sino también contrarrestar el desprestigio y, por lo tanto, la pérdida de capital simbólico.

Para el estudio de caso de este artículo, el capital simbólico de la corporación Monsanto no solo se funda en la creencia sobre la efectividad del producto que la misma tiene para ofrecer en el campo nacional. Es también en su carácter de agente extraterritorial de donde deviene su legitimidad como actor. Su alcance global reviste de prestigio a la corporación, a partir de una creencia basada en que su eficacia le ha permitido exceder sus fronteras de origen. Esta lógica es aún más penetrante al tratarse de corporaciones cuyos capitales de origen pertenecen a las principales economías del mundo y que aterrizan en economías emergentes.

Como actor local cuyo origen proviene de otro campo es esperable que la corporación no reconozca –y, por lo tanto, no legitime– el capital simbólico del campo nacional del mismo modo que el resto de los actores locales. La falta de un sentido de pertenencia desecha cualquier tipo de nacionalismo o sentimiento patriótico que podría emerger en un campo cuyos actores comparten una identidad común y una creencia sobre esa identidad, pese a las ya conocidas dificultades que presenta el mundo contemporáneo para ello (Bauman, 2015). Si además se tiene en cuenta la mencionada posibilidad latente con la que cuenta la corporación internacional de salirse del campo nacional frente a cualquier conflicto o eventualidad, existen menos razones para que la corporación ajuste su compromiso al sentido local. Esto hace que sea esperable que la corporación desarrolle relaciones y acciones más ajustadas a los propósitos que implicaron su llegada a ese campo, es decir a sus propósitos económicos.

Con respecto a las políticas sociales, la RPT descansa en la responsabilidad corporativa de las corporaciones. Como el poder simbólico, entendido como poder de constituir lo dado por la enunciación de hacer ver y hacer creer, de confirmar o transformar la visión del mundo (Bourdieu, 2006), el desarrollo de políticas

públicas por parte de la corporación implica también la producción y reproducción de poder simbólico, que ya no estará ajustado a los intereses del Estado –amparado en la voluntad popular–, sino a los propios intereses corporativos.

Por último, cabe mencionar algunas particularidades del campo nacional donde se sitúa el presente estudio. El Estado-Nación argentino encuentra la reproducción de capital económico a partir de las divisas obtenidas por la exportación primaria. El boom de los *commodities* –particularmente de la soja– a principios del siglo XXI coincidió con un cambio político significativo, en donde el Estado volvió a ocupar un lugar central, lo que implicó una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad. La crisis económica, política e institucional del 2001, marcó el alejamiento del paradigma neoliberal asociado al Consenso de Washington. El Estado post-neoliberal que emergió trajo consigo objetivos de redistribución económica, pero su financiamiento fue posible por el alto precio de los commodities que alentaron el modelo agroexportador (Giraudó, 2021). En este sentido, la elite política se apoyó en el «Consenso de las *Commodities*» que fue central para su reproducción, es decir, reproducir de su capital económico, político y por lo tanto simbólico. Este tipo de modelo presenta ciertos riesgos, por la propia lógica financiera que, inmiscuída en la actividad agrícola ha incrementado la volatilidad de precios y por lo tanto, la previsibilidad a largo plazo (Rossi, 2013; Teubal et al., 2008).

En pos de la persecución y reproducción de esos capitales, es de esperar que el Estado reproduzca esa lógica económica y esto podría implicarle establecer ciertas alianzas con otros actores que contribuyan a legitimar su posición en el campo. Esto toma una trascendental importancia si se considera la particular historia económica argentina y sus crisis económicas recurrentes, lo que exige a las elites gobernantes la permanente búsqueda de acrecentar los ingresos del Estado (Rapoport, 2010).

### 3. METODOLOGÍA

Para analizar los límites de la RPT a partir del estudio de caso de la corporación Monsanto en Argentina, este artículo presenta un análisis descriptivo, recurriendo a una interpretación conceptual del conjunto de datos, ajustado al marco teórico de Pierre Bourdieu. Se emplean métodos de investigación cualitativa, utilizando como fuentes otras investigaciones científicas, datos oficiales, artículos de periódicos e informes públicos, y estadísticas descriptivas. En primer lugar, la utilización de otras investigaciones científicas que abordan la RPT advierten a este artículo sobre las problemáticas existentes en relación al nuevo paradigma. En segundo lugar, los datos oficiales de los actores que participan de esta investigación expresados a través de sus propios medios de comunicación, como las webs oficiales, permitirán conocer en profundidad el alcance discursivo (y simbólico) de la temática en los diversos actores. En tercer lugar, las crónicas periodísticas serán utilizadas para recrear los acontecimientos locales en relación a la experiencia con el glifosato. Por último, los informes públicos y los datos cuantitativos oficiales servirán para analizar las consecuencias de las experiencias de Monsanto en el Marco de la RPT.

### 4. LA CORPORACIÓN MONSANTO EN ARGENTINA

Monsanto, originada en 1901, ingresó a Argentina en 1956, dedicándose a la producción de plásticos. Fue a partir de 1978 que su actividad se direccionó hacia la producción de agroquímicos y biotecnología, destinados a la agricultura. En las últimas décadas intensificó la ingeniería genética de semillas y produjo numerosos herbicidas, entre ellos el glifosato, comercializado bajo la marca Roundup Ready. En el año 2001, la patente de Monsanto sobre el glifosato venció, por lo que la empresa creó semillas genéticamente modificadas para ser tolerantes al glifosato (Pedemonte Castro, 2017). Para el año 2012, Monsanto manejaba el 80 % del mercado de las plantas transgénicas a nivel global, con gran participación en Latinoamérica (Montenegro, 2012). El boom de los precios por las materias primas durante la primera década del siglo XXI provocó que los países de la región (principalmente Argentina, Paraguay y Brasil) adoptasen una estrategia de cultivo basada en los designios del mercado internacional, es decir en el «consenso de las *commodities*» (Svampa, 2013, pp. 30-45).

En el marco de la TPG, en el año 2009, Monsanto se unió a «Global Compact», que es una iniciativa voluntaria de sostenibilidad y ciudadanía corporativa que nace de una secretaría de la ONU. Actualmente, esta iniciativa es la más grande del mundo, con más de 1700 empresas adheridas y ONG transnacionales, y

promueve diez principios para hacer negocios. De este modo, la alianza con presencia en el campo público global que a la vez incluye actores en el campo nacional, regularía la actividad corporativa.

En los últimos años, la corporación ha sido cuestionada por distintas organizaciones de la sociedad civil por los efectos nocivos que producen sus productos. Numerosos estudios han señalado que el glifosato genera malformaciones durante el desarrollo embrionario de los vertebrados y a su vez, se ha registrado un aumento significativo de casos cáncer y malformaciones en zonas donde este producto se ha aplicado de manera masiva (Bravo y Naranjo, 2016, p. 237; RALLT, 2015). La Corporación ha sido ampliamente repudiada, alcanzado altos niveles de desprestigio.

Mientras que en el campo público global la peligrosidad sigue siendo discutida según las iniciativas que emergen en el campo nacional, en el año 2019 Monsanto fue condenada por segunda vez por negligencia en los Estados Unidos porque un jubilado contrajo cáncer al manipular este producto en su jardín. Por su parte, la Unión Europea comenzó a cuestionar el uso del glifosato, aunque finalmente lo autorizó hasta 2022, mientras que algunos Estados como Alemania, Francia y Luxemburgo han prohibido su uso (RFI, 2019; El país, 2017; Argüelles Ramos, 2020; Menéndez, 2020). En 2016, Monsanto fue comprada por la empresa Bayer, que ha decidido destinar 11.000 millones de dólares para contestar a los 125.000 demandantes en Estados Unidos por casos de cáncer (Burger y Bellon, 2020). La compra de Bayer, una empresa que se encuentra posicionada positivamente en la sociedad (Cosentino, 2019), ha permitido perpetuar la utilización del glifosato pese a sus consecuencias en la salud humana. En Argentina, la utilización de este producto sigue siendo permitida, aunque algunas instancias municipales han regulado su uso.

#### **4.1. La Soja: producto clave en la recuperación económica argentina**

A principios del siglo XXI, Argentina experimentó una crisis política, económica, social e institucional sin precedentes después de una década de paridad cambiaria, conocida como el Plan de la Convertibilidad. A los altos niveles de deuda pública, pobreza y desempleo se sumaba un descrédito generalizado de la elite gobernante. En ese entonces, la crisis económica argentina fue seguida de una fuerte devaluación que provocó que sus productos exportables, principalmente las materias primas, pasaran a ser atractivos en el mercado internacional por su bajo costo. En esta nueva etapa, la región latinoamericana en general –y Argentina en particular– experimentó un cambio político significativo, en donde el Estado volvió a ocupar un lugar central, lo que implicó una redefinición de la relación entre el Estado y la sociedad y que le permitió recobrar legitimidad tras la pérdida de credibilidad experimentada a comienzo del siglo. Esto significó un alejamiento del paradigma neoliberal asociado al Consenso de Washington que había marcado la política económica argentina durante los 90. El Estado post-neoliberal que emergió trajo consigo objetivos de redistribución económica (Giraudó, 2021).

Paralelamente, la demanda del cultivo de soja creció como consecuencia del aumento del precio de los *commodities* internacionales para alimentar masivamente al ganado de la Comunidad Europea y China, y para proveer de biocombustibles a sus vehículos. Esto estimuló la producción local y provocó que Argentina pasara a ser el tercer productor de soja y el mayor exportador de aceite y harina de soja del mundo.

En este contexto, la soja ha sido un producto clave para la recuperación económica y política del país, ya que le permitió al gobierno aumentar sus recursos fiscales –dado que la tributación de este producto exportable está centralizada en el Estado Nacional– (Giraudó, 2021). Esto hizo que el gobierno cuente con recursos para financiar políticas públicas (como por ejemplo el programa Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados o la Asignación Universal por Hijo), que tuvo un impacto positivo en la disminución de la pobreza y la inequidad y a la vez, le permitió al Estado hacer frente a las obligaciones financieras internacionales (Bianchi y Szpak, 2017; Rapoport, 2010).

La «sojización» de la Argentina se había profundizado a mediados de la década de los 90 a partir de innovaciones tecnológicas que coexistieron con la desregulación del Estado. En cuanto a las primeras, se adoptó la siembra directa –que reemplazó los ciclos de rotación con la ganadería– y el uso de soja transgénica resistente a los herbicidas a partir de 1995 (FAO, 2004, p. 7). Fue así que el uso extensivo de glifosato permitió expandir el cultivo de soja en zonas no aptas y además acelerar la producción, pese a la resistencia local (Vía Campesina, 2011). Para ello, fue necesario que unos años antes se eliminaran todas las juntas reguladoras de la actividad agropecuaria, que operaban en Argentina desde el 30. Desde entonces, el agro argentino pasó a ser uno de los más desregulados del mundo. El interés por el modelo sojero era tal que el gobierno intentó sin éxito llevar a cabo una reforma tributaria en el 2008 para aumentar las retenciones a las exportaciones de soja con el objetivo de incrementar sus ingresos, frente a las altas y volátiles cotizaciones de la soja en el mercado internacional (Teubal et al, 2008).

En cuanto al glifosato *Round Up Ready* de la Corporación Monsanto, este había sido aprobado en 1995 por la Secretaría Agropecuaria de la Nación Argentina, al considerar que, en términos de bioseguridad, no había riesgos en su comercialización. Sin embargo, desde que comenzó a utilizarse de manera masiva, las críticas se han centrado en la falta de mecanismos para monitorear los efectos del uso continuo de este producto en la salud humana. La aprobación del glifosato solo consideró las dosis letales, pero no tuvo en cuenta el impacto de las pequeñas dosis de forma crónica (Montenegro, 2012). Fue a partir del daño visible que el glifosato fue generando sobre las comunidades locales que estas reaccionaron y se organizaron para realizar distintos relevamientos.

En cuanto a la regulación internacional, el glifosato fue primero incluido en la Clase Toxicológica IV, dentro de los «productos que normalmente no ofrecen peligro» (Montenegro, 2012, p. 3). Pocos años después, la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer de la OMS lo catalogó como «probable producto cancerígeno para el ser humano» (Bravo y Naranjo, 2016).

Mientras en el campo público global continúa la discusión sobre la peligrosidad del glifosato a partir de las iniciativas locales que cuestionan su uso, Argentina se consolidó como el país con mayor cantidad de plaguicidas por habitante por año. El escalado aumento se dio, no solo como consecuencia de la profundización del modelo sojero sino también por la resistencia que las distintas especies desarrollaron al glifosato, lo que implicó intensificar su uso. El consumo de glifosato pasó de 3 litros por hectárea a principios del siglo, a 15 litros promedio en el año 2018 (Noticiauno, 2020). En el marco del «Consenso de las *commodities*», se observa una fuerte correlación positiva entre el precio internacional de la soja y la cantidad de herbicida (y plaguicida) utilizado y la superficie sembrada en la Argentina entre 1991 y 2019. En todos los casos, la correlación es igual o mayor a 0,75 (ver gráficos 1, 2 y 3).

**GRÁFICO 1. CORRELACIÓN POSITIVA EN LA EVOLUCIÓN VALOR DE LA SOJA Y HERBICIDA UTILIZADO EN ARGENTINA**



Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de datos disponibles en CIAFA (<https://www.ciafa.org.ar/info-fertilizantes-mercado>) e Investing (<https://es.investing.com/commodities/us-soybeans-historical-data>).

**GRÁFICO 2. CORRELACIÓN POSITIVA EN LA EVOLUCIÓN VALOR DE LA SOJA Y SUPERFICIE SEMBRADA EN ARGENTINA**



Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de datos disponibles el Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca (<https://datos.agroindustria.gob.ar/>) e Investing (<https://es.investing.com/commodities/us-soybeans-historical-data>).

**GRÁFICO 3. CORRELACIÓN POSITIVA EN LA EVOLUCIÓN VALOR DE LA SOJA Y EL USO DE PLAGUICIDAS EN ARGENTINA**

Fuente: Elaboración propia a partir de la combinación de datos disponibles el Ministerio de Agroindustria, Ganadería y Pesca (<https://datos.agroindustria.gob.ar/>) e Investing (<https://es.investing.com/commodities/us-soybeans-historical-data>).

Paralelamente con la profundización del consumo de glifosato, en varias localidades rurales (como Malvinas argentinas en la Provincia de Córdoba) se registraron residuos agrotóxicos en la población y aumentó el porcentaje de casos de cáncer. A su vez, se han encontrado altos niveles de glifosatos en zonas urbanas, hasta 20 veces superiores que en los campos de cultivo (Mac Loughlin et al., 2017). Por otro lado, en los últimos años investigaciones científicas locales han demostrado que el glifosato afecta el desarrollo neuronal de las personas, lo que aumenta considerablemente el riesgo de autismo y trastorno intelectual en niños (Coullery et al., 2016; Von Ehrenstein et al., 2019). Por lo tanto, para el Estado argentino, el glifosato se presentó simultáneamente como una oportunidad para profundizar el crecimiento económico tras la crisis y como una amenaza para su comunidad. La ausencia del Estado en la regulación de la producción de soja, ha sido funcional a la reproducción de este modelo.

#### 4.1.1. *La endeble regulación corporativa en el campo nacional y las reacciones simbólicas en el campo público global*

A medida que se fueron haciendo cada vez más visible los efectos adversos del glifosato y sin una participación regulatoria del Estado nacional, se conformaron improvisadas alianzas en el campo nacional que buscaron detener los efectos nocivos de esta práctica. Una de las organizaciones pionera fue «Las madres de Ituzaingó» en el año 2002 en la provincia de Córdoba. Este grupo de mujeres reaccionaron frente al aumento de casos de cáncer en los vecinos del barrio. Diez años después, lograron llevar a juicio el caso, lo que lo convirtió en el primer antecedente legal en América Latina en búsqueda de frenar el avance de la agricultura con glifosato. Si bien la condena reconoció el delito incurrido por el productor agropecuario y un aerofumigador, las penas fueron excarcelables y no involucraron a la Corporación Monsanto ni la toxicidad de su producto (Aranda, 2012). Algo similar sucedió tanto en la provincia de Chaco en la localidad La Leonesa como en la Provincia de Santa Fe, cuando vecinos notaron casos crecientes de leucemia y contaminación de agua. Tiempo después, la justicia resolvió que las fumigaciones aéreas debían tener una distancia respecto de las viviendas (Aranda, 2011; Romig, 2010).

Progresivamente con los daños visibles, fueron emergiendo redes de médicos y otros profesionales que se opusieron al glifosato como consecuencia del creciente aumento de malformaciones de distintas poblaciones rurales (Pedemonte Castro, 2017, p. 36). Entre ellas se encuentra la Federación Argentina de Medicina General (FAMG), la Red Universitaria de Ambiente y Salud, Médicos de Pueblos Fumigados, la Red Federal de Docentes por la Vida, la RENAMA (Red Nacional de Municipios y Comunidades que Fomentan la Agroecología), y la FESPROSA (Federación Sindical de profesionales de la salud). A su vez, se creó una red de autoconvocados compuesta por vecinos que se llamó «paren de fumigarnos».

Frente a la presión local y sin legislación nacional que regule la actividad corporativa en Argentina, fueron las intendencias las instancias de reclamo y las que finalmente reglamentaron las fumigaciones. Esto fue resistido en muchos casos por las consecuencias económicas, en donde los productores fueron los principales defensores del uso del glifosato, hecho que acentuó el conflicto a nivel local (Cárdenas, 2018). Sin la voz oficial, el escenario se tornó una batalla entre productores agrarios que buscaron maximizar sus ganancias y

continuar con el histórico uso de plaguicidas, y la población vecina que comenzó a evidenciar las consecuencias del glifosato en la vida cotidiana. En un marco que no presenta jerarquías claras, el uso de este producto se tornó discutible y apelable, en un lapso de tiempo relativamente extenso, lo que perpetúa el daño.

A partir del 2015, los reclamos se fueron direccionando cada vez más hacia la corporación. Surgieron nuevas organizaciones locales integradas por sanitaristas, investigadores, asambleas ambientales que iniciaron la campaña «sí a la vida, no a Monsanto» (Corresponsal, 2015). A su vez, distintas ONG globales también presionaron a la corporación. La Vía Campesina, Combat Monsanto y Friends of the Earth Monsanto han elaborado informes y llevado a cabo campañas para visibilizar las consecuencias del uso extensivo del glifosato en la Argentina (Zacune, 2012).

Por otra parte, la ONG global AVAAZ se opuso localmente a la instalación de una planta industrial de Monsanto en la Provincia de Córdoba, en donde los casos de cáncer habían crecido considerablemente (Medrado Avila-Vazquez y Difilippo, 2016; Mozart, 2018). La corporación demandó a la ONG en la justicia argentina, hecho que marca los déficits de la RPT ya que el reclamo pudo ser inhibido momentáneamente, mientras perpetúa la actividad económica. Esto también evidencia que los canales tradicionales de reclamo del campo nacional no fueron suplantados por los nuevos espacios creados en la RPT, sino que coexisten.

En el campo público global quien ofició como árbitro y efectivamente condenó la actuación de Monsanto fue un tribunal internacional en La Haya en el año 2017. El Órgano no formal analizó la historia de multinacional y sentenció a la empresa culpable del delito de ecocidio, de crímenes de guerra, de violaciones a los derechos a un medio ambiente sano y equilibrado, a la salud y a la alimentación, y de quebrantar la libertad científica (Nodal, 2017; Vía Campesina, 2016). Con estas conclusiones, se espera que los resultados sean utilizados en potenciales demandas con jurisdicción nacional. Si bien esto afecta la reputación de la corporación y efectivamente Monsanto es una de las corporaciones más desprestigiada, la sentencia no es vinculante, sino meramente declarativa. Esto da lugar a que la actividad de la corporación perpetúe. De hecho, la compra de la compañía por parte de Bayer en el 2016 permitió una «resiliencia reputacional» que garantizó la continuidad del glifosato (Cosentino, 2019).

Por último, las ONG que participaron de la alianza Global Compact en la que estaba inscripta Monsanto, no se pronunciaron con respecto al glifosato mientras que han reivindicado los programas de responsabilidad social implementados (UN Global Compact, 2018). Su escasa presencia en el campo local ha contribuido a la falta de visibilización de los daños en la población. Esta omisión comprueba la antes mencionada capacidad discrecional para seleccionar aliados con el propósito de legitimar a la corporación.

La experiencia de Monsanto en Argentina muestra que las organizaciones de la sociedad civil en el campo nacional que se conformaron para regular la actividad corporativa se vieron obligadas a desarrollar una *expertise* técnica para comprobar el propio daño de la actividad corporativa. A la vez, como agentes espontáneos que pretendieron ejercer la regulación privada transnacional, debieron validarse como actores legítimos. Esta falta de legitimidad *a priori* permitió inicialmente que fueran fácilmente evadidos e ignorados por la corporación y el Estado nacional respectivamente. Si bien algunas investigaciones impulsadas por ONG locales lograron detener el avance de Monsanto y el uso extensivo de glifosato en algunas jurisdicciones, esto se dio en los casos que el daño era efectivamente comprobado. El caso argentino muestra que dentro de la RPT subyace una lógica que sostiene que el herbicida no es nocivo hasta que se demuestre lo contrario, y que quienes lo tienen que demostrar son sus víctimas. Fueron finalmente las instancias estatales que la RPT pretende olvidar, las que más avanzaron en la restricción de este producto. Particularmente las intendencias locales –las que no perciben ingresos directos por la exportación de soja– reglamentaron las fumigaciones (Cárdenas, 2018). Esto sucedió frente a un Estado nacional que necesariamente se encuentra en retraída en materia de regulación de la producción de soja para reproducir sus ingresos fiscales.

#### **4.1.2. De lo nacional a lo regional: Las coincidencias del Mercosur con el Estado-Nación argentino en la escasa regulación corporativa**

Otro de los actores que tiene potestad para legislar la actividad corporativa es el Mercosur. Este bloque de integración regional, poco avance ha tenido en la regulación del glifosato. En el año 1993, creó un marco para el desarrollo de normas fitosanitarias (conocido oficialmente como el Acuerdo Sanitario y Fitosanitario entre los Estados Partes del Mercosur N.º 06/93) pero recién 10 años después instó a que los países integrantes realicen la clasificación arancelaria del glifosato (Dictamen de Clasificación Arancelaria N.º 05/03, 2003). A su vez, el Mercosur cuenta con el Comité de Sanidad Vegetal del Cono Sur (COSAVE) que es el or-

ganismo de referencia regional en los trabajos de armonización de las reglamentaciones fitosanitarias, pero no ha producido avances en relación al glifosato. Recién en el año 2018, después de más de dos décadas de uso masivo de este herbicida, ingresó una Propuesta de recomendación en la que el PARLASUR solicitó al Consejo del Mercado Común (CMC) la implementación de un Acuerdo que unifique las reglamentaciones en materia de inocuidad de los alimentos y control sanitario de animales y vegetales, para todos los países del MERCOSUR (Fidel, 2018). En caso que este proyecto prospere, el mismo podría impactar sobre la regulación del glifosato, aunque no propone soluciones específicas para las problemáticas actuales por lo que no se prevén soluciones a corto plazo.

Desde sus inicios, esta organización supraestatal ha presentado pocos avances en la regulación de los negocios, reglas de origen, controles fitosanitarios y normas, y procedimientos técnicos. La falta de desarrollo responde a su bajo nivel de institucionalización. Algunos autores han demostrado que la naturaleza estado-centrista y la ausencia de interdependencia económica de sus miembros han impedido que los países desarrollen estrategias de comercio y regulación (Doctor, 2013). Esto ha mellado la posibilidad de generar una burocracia regional que regule las actividades económicas.

Desde que se profundizó el modelo sojero en Argentina, el Mercosur no ha sido una instancia recurrida por las organizaciones de la sociedad civil. El papel de estas dentro del Organismo es mínimo (Doctor, 2013, p. 528). Como se demostró más arriba, los reclamos siguieron siendo locales, en el campo nacional.

La falta de posicionamiento del Mercosur respecto al glifosato ha ausentado aún más la voz de los damnificados en el campo público global. Un alto nivel de desarrollo institucional con mayor legislación podría –en parte– contrarrestar el retiro de las instancias estatales en la regulación corporativa. Sin embargo, al analizar las implicancias económicas, esto no debe ser considerado como un déficit del Mercosur. Una fuerte regulación del glifosato por parte de esta instancia supraestatal implicaría cuestionar el neo-extractivismo que se ha implementado en la región, es decir, entorpecer el desarrollo de un modelo que funciona como fuente de divisas para los países latinoamericanos. En este sentido, tal como sucede a nivel nacional en Argentina, la falta de regulación por parte del Mercosur es una instancia complementaria de la reproducción del modelo reprimarizado basado en el *consenso de los commodities*.

#### **4.1.3. Los programas de responsabilidad social y el poder simbólico**

Los defensores de la RPT argumentan que los programas de responsabilidad social corporativa expresan el compromiso de la corporación con la comunidad y distribuyen políticas públicas que antes estaban en manos del Estado. En este apartado, se propone analizar las iniciativas de los programas de responsabilidad social de la Corporación Monsanto en Argentina e independientemente del alcance de estas políticas, se reflexiona sobre los efectos en el poder simbólico.

Monsanto ha desplegado numerosos programas de responsabilidad social a partir de la Fundación Monsanto en la región latinoamericana. Ha asumido como propia la responsabilidad de implementar políticas a grupos marginalizados. Amparándose en determinadas ONG locales, Monsanto destinó recursos económicos para apoyar sus objetivos. Algunas de las contribuciones podrían caracterizarse meramente como simbólicas ya que la destinación de recursos económicos ha sido escasa, sin ninguna posibilidad de revertir la situación de privación que padecen ciertos sectores. Estos han sido los casos de las iniciativas como «La Chocleada», «Familia CONIN», «Red de Bancos de Alimentos de Argentina», «AcercaRSE», «MOVILIZAR-SE», «La Fundación Leer» y el programa «Rincones de lectura», o «Monsanto Together» que se apoya en la actividad voluntaria de los vecinos.

Otros de los programas están relacionados con los temas por los cuales la corporación es batallada discursivamente. Este es el caso de las inversiones para pacientes hospitalizados y la limpieza del agua de distintas comunidades para garantizar el acceso a agua potable (Monsanto, 2017). Ambas iniciativas sirven para contrarrestar las acusaciones ligadas a los casos de cáncer y a la contaminación del agua por el uso extensivo de glifosato. En el mismo sentido, se encuentra el programa Revitamón que propuso la plantación de árboles para detener el efecto invernadero. El programa planeaba plantar 4.000 árboles en Argentina el 2016. Este número resulta insignificante si se tiene en cuenta que en Argentina se talaron en promedio alrededor de 900 millones de árboles por año (357.000 hectáreas de bosques nativos) entre 1998 y 2014 para expandir el cultivo de soja (Cacace y Molina, 2019, p. 5). Con los programas de responsabilidad social, Monsanto ha intentado contrarrestar los cuestionamientos que recibe en el espacio público Global y el impacto que este tiene en su credibilidad.

Por otra parte, la Fundación Monsanto cuenta con otros programas populares con aportes económicos más significativos. Tal es el caso de «Semillero del Futuro» que data desde el 2005. Este programa apoyaba económicamente a instituciones sin fines de lucro que trabajen en comunidades rurales de menos de 100.000 habitantes, y financiaba proyectos que tengan impacto en la comunidad. Según la página oficial, el programa semilleros de Futuro invirtió hasta marzo del 2021, más de 5 millones de dólares en proyectos para la región latinoamericana (un promedio de US\$ 335.000 por año). A su vez, este programa ha priorizado determinadas problemáticas por sobre otras. Por ejemplo, en el 2018, Semilleros de futuro ha abierto la convocatoria para presentar proyectos orientados a mejorar la alimentación y nutrición en madres y niños de 0 a 5 años (Mesquida, 2018).

De menor alcance, se encuentra el programa «aprender+» en alianza con la Fundación Oficios que contribuye en las capacitaciones para la inserción laboral. El programa se ha desarrollado en varias localidades en Argentina, entre ellas Malvinas Argentinas, Ciudad de Córdoba, en Mendoza (con la Fundación CONIN), en el noroeste argentino y en el municipio de la Ciudad de Rojas, Provincia de Buenos Aires (Agosto, 2016, p. 116; Saadi, 2018, p. 26). Este último cuenta con 16.000 habitantes y los cursos tienen una duración de 4 meses y comprenden 20 alumnos. Suponiendo que los cursos se dicten todo el año, se trata de un programa que tiene un alcance anual menor al 0,4 % de la población total.

A su vez, Monsanto también ha contribuido con la ONG estadounidense Junior Achievement para llevar a cabo un proyecto educativo destinado a niños de 13 a 15 años, con una orientación económica ligada a la actividad rural (Mercado, 2009). En el marco del retiro del Estado, este tipo de programas educativos orientados a la actividad de la corporación proponen un desarrollo productivo que desconoce otro tipo de desarrollos posibles. El programa educativo no solo implica la posibilidad de preparar la mano de obra del futuro ligada a la actividad corporativa, sino también imponer una cosmovisión de lo que debe ser el desarrollo económico-productivo de una localidad. Esto implica desarrollar legitimidad a la política económica corporativa. Por todo esto, el Estado argentino, históricamente cuestionado por su tamaño incompatible con sus ingresos y, por lo tanto, apremiado por llevar a cabo reformas o una reducción, encuentra en la Corporación la posibilidad de equilibrar parcialmente sus desbalances económicos al compartir el monopolio de la violencia simbólica en el campo educativo.

Si bien el alcance de estos programas es reducido, se deben tener en cuenta los riesgos que conlleva la ampliación de las funciones de responsabilidad social de las empresas. De extenderse estos programas en un contexto en el que el Estado participa cada vez menos en la implementación y regulación de determinadas actividades, las corporaciones contarán con un margen relativamente amplio para reproducir un modelo productivo ligado a la actividad corporativa.

Por otro lado, el poder político y económico de la corporación para el desarrollo de programas de responsabilidad social, condiciona las posibles decisiones futuras del gobierno en sus distintas instancias (nacional, provincial o municipal) ya que se dirigen a poblaciones ignoradas por él. Las inversiones destinadas a las comunidades de países con altos niveles de pobreza, por más mínimas y simbólicas, generan dependencia del Estado hacia la corporación. Asumiendo responsabilidades estatales, la corporación distribuye de manera arbitraria beneficios a comunidades marginalizadas. El surgimiento de una legislación que limite o perjudique económicamente a la corporación, no solo repercutirá en la actividad económica que esta se centra –sobre todo en los casos como el argentino donde la corporación y el Estado son socios estratégicos en la implementación de un modelo económico–, sino también puede tener consecuencia en el resto de las políticas públicas que fueron delegadas en la responsabilidad social corporativa.

En la responsabilidad social corporativa el Estado, al retraerse concede parcialmente la construcción de sentido a las corporaciones. En el marco de la RPT, el Estado sacrifica parcialmente su poder simbólico para reproducir su poder económico.

## CONCLUSIÓN

El caso argentino evidencia la conjunción de endeble actores en la regulación del glifosato en el proceso de producción de soja, hecho que garantiza la extensión del modelo productivo en el campo nacional. Por un lado, se encuentran los actores que participan del emergente campo público global destinados a regular la actividad corporativa (como las organizaciones de la sociedad civil) que han sido ineficaces dada la asimétrica relación de poder dentro de este campo. Si bien la RPT sostiene que los actores de la sociedad civil están llamados a afectar la reputación y credibilidad de la Corporación, y efectivamente cuentan con

esas facultades ya que el caso argentino así lo evidencia, se desconoce el poder de contestación, recuperación o transformación de la pérdida de capital simbólico, lo que permite perpetuar la actividad corporativa. La judicialización de las ONG, los programas de responsabilidad social y la venta de la compañía a Bayer respectivamente dan cuenta de esta estrategia. Por lo tanto, el espacio público global se consolida como un ámbito en el que cada temática es objeto de discusión y contestación, y esta falta de definiciones permite perpetuar el daño. En este sentido, se trata de un campo que es creíble y reconocido, pero no legítimo.

La falta de respuestas en el campo público global provocó que las principales víctimas del uso de glifosato finalmente recurran a las instancias tradicionales del campo nacional, como el poder judicial y las intendencias locales, que fueron las que lograron regular la actividad corporativa. Esto indica que el Estado Nación, en sus distintos niveles de administración pública aún conserva el monopolio de la violencia física y simbólica legítima. Sin embargo, se ha evidenciado que el uso de las facultades estatales resulta ex post, sobre daño consumado. Esta omisión *a priori* de la regulación corporativa responde a la necesidad económica y simbólica de reproducir el modelo sojero. Entre 1991 y 2017, el consumo de herbicidas estuvo fuertemente asociado al valor internacional del precio de la soja, lo que comprueba que la regulación del glifosato estuvo regida por el consenso de los *commodities* y no por las alianzas globales, tal como profesan los defensores de la RPT. En este marco, la ausencia del Estado argentino en la regulación corporativa y la falta de institucionalización del Mercosur obedece a los ingresos que se obtienen de esta actividad, que son estratégicos para la estructura económica primarizada. Los gobiernos y las corporaciones son aliados en la explotación de los recursos, pendientes de la obtención de divisas para cumplir con sus obligaciones financieras. Este modelo productivo basado –circunstancialmente– en la producción intensiva de soja explica la falta de objetivos ambientales y cuidados sanitarios.

Por último, debe considerarse la responsabilidad social corporativa que, si bien en la mayoría de los casos presenta un alcance limitado, esta práctica conlleva aspectos simbólicos. Sobre estas, las corporaciones se presentan libradas de toda obligación, lo que les permite introducirse en el campo público global y en el campo nacional como actores con una decisión voluntaria y altruista, que no necesita de ninguna atadura formal para mantener la conciencia social. Su colaboración se ampara puramente en una cuestión ética, ya que todo aquello que hacen podrían no hacerlo. Esta estrategia legítima a la Corporación al retroalimentar su poder simbólico. A su vez, la «beneficencia» de la corporación, carece de toda responsabilidad formal por lo que no hay un canal oficial que le permita a la comunidad exigirles. Por otra parte, la discrecionalidad de la que parte la responsabilidad corporativa, le permite a la corporación diseñar programas ajustados a su actividad económica. Esto contribuye a reproducir su poder simbólico, al promover y definir una cosmovisión del modelo productivo de una localidad, que legitima la propia actividad de la corporación.

Por todo esto se sostiene que, en el marco de la RPT, el Estado Nacional argentino con sus crisis económicas recurrentes pone en juego parte de su capital simbólico, para reproducir su capital económico, que en parte es necesario para mantener su capital simbólico. Es decir, el Estado, sin ceder el monopolio de la violencia física, habilita la construcción de sentido (o violencia simbólica) a la corporación porque precisa de esta para maximizar el ingreso de divisas y hacer frente a las obligaciones financieras, tanto en el campo nacional y en el campo internacional.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agosto, P. (2016). Un pueblo en lucha contra Monsanto en Córdoba, Argentina. *Ecología Política*, 51, 114-117. <http://www.jstor.org/stable/24894082>
- AFP (28 de marzo de 2019). *Nueva condena a Monsanto por no advertir de que su herbicida puede producir cáncer*. El País. [https://elpais.com/sociedad/2019/03/28/actualidad/1553773460\\_982217.html](https://elpais.com/sociedad/2019/03/28/actualidad/1553773460_982217.html)
- Aizen, M. A., Garibaldi, L. A. y Dondo, M. B. (2009). Expansión de la soja y diversidad de la agricultura argentina. *Ecología austral*, 19(1), 45-54. [http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia\\_Austral/article/view/1367](http://ojs.ecologiaaustral.com.ar/index.php/Ecologia_Austral/article/view/1367)
- Alberada Vivó, L. (2009). *La contribución de las autoridades privadas a la gobernanza global: Las élites empresariales en las iniciativas de responsabilidad social de la empresa* [Tesis doctoral]. Universitat Autònoma de Barcelona. <https://www.tdx.cat/handle/10803/5243#page=1>
- Aranda, D. (2011, 18 de marzo). *Primero la salud, después los negocios*. Página 12. <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-164438-2011-03-18.html>
- Aranda, D. (2012, 22 de agosto). *Juicio por agrotóxicos en Ituzaingó: fumigar es delito, pero no hubo cárcel*. Lavaca. <https://www.lavaca.org/notas/juicio-por-agrotoxicos-en-ituzaingo-culpa-sin-carcel/>

- Argüelles Ramos, L. (2020, 23 de julio). *¿Se acerca el fin del Glifosato en Europa?* The Conversation. <https://theconversation.com/se-acerca-el-fin-del-glifosato-en-europa-141751>
- Bauman, Z. (2015). *Modernidad líquida*. Fondo de cultura económica.
- Bell, S. y Hindmoor, A. (2009). *Rethinking governance: The centrality of the state in modern society*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511814617>
- Bexell, M., Tallberg, J. y Uhlir, A. (2010). Democracy in Global Governance: The Promises and Pitfalls of Transnational Actors. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 16(1), 81-101. <https://doi.org/10.1163/19426720-01601006>
- Bianchi, E. y Szpak, C. (2017). *Soybean prices, economic growth and poverty in Argentina and Brazil*. *Soybean prices, economic growth and poverty in Argentina and Brazil*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). <https://www.fao.org/3/I8316EN/i8316en.pdf>
- Bourdieu, P. (2006). Sobre el poder simbólico. En P. Bourdieu, *Intelectuales, política y poder* (pp. 65-73). Eudeba.
- Bourdieu, P. (2015). *Sobre el Estado. Cursos en el College France 1989-1992*. Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (2001). Fundamentos de una teoría de la violencia simbólica. En *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza* (pp. 15-85). Popular.
- Bravo, E. y Naranjo, A. (2016). América Latina fumigada y crisis de las commodities: el caso del glifosato de Monsanto. *Ciencia política*, 11(21), 229-250. <https://doi.org/10.15446/cp.v11n21.60295>
- Burger, L. y Bellon, T. (2020, 24 de junio). *Bayer to pay up to \$10.9 billion to settle bulk of Roundup weedkiller cancer lawsuits*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-bayer-litigation-settlement/bayer-to-pay-up-to-10-9-billion-to-settle-bulk-of-roundup-weedkiller-cancer-lawsuits-idUSKBN23V2NP>
- Cacace, G. P. y Morina, J. O. (2019, 11 de octubre). *Expansión de la soja transgénica y deforestación en la Argentina, 1990-2018*. VII Congreso Nacional de Geografía de Universidades Públicas y XXI Jornadas de Geografía de la UNLP. <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/front-page/actas/ponencias/Cacace.pdf>
- Cafaggi, F. (2014). Los nuevos fundamentos de la Regulación Privada Transnacional. *Revista Derecho Privado*, 26, 185-217. <https://revistas.ueexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/3799>
- Cárdenas, S. (2018, 13 de agosto). *¿Qué países usan y prohíben el glifosato en el mundo?* El Colombiano. <https://www.elcolombiano.com/internacional/el-mapa-del-uso-y-prohibicion-del-glifosato-en-el-mundo-NX9154528>
- Corresponsal (2015, 27 de mayo). *Campaña Nacional: Sí a la Vida. No al Glifosato*. Alternativa Socialista. <https://as.mst.org.ar/2015/05/27/campana-nacional-si-la-vida-al-glifosato/>
- Cosentino, S. M. (2019). *Los desafíos de una empresa con mala reputación frente a la Opinión Pública: análisis del caso Monsanto* [Tesis doctoral]. Universidad del Salvador. <http://cosehador.siu.edu.ar/bdu3/Record/USALR--oai:racimo.usal.edu.ar:6526>
- Coullery, R. P., Ferrari, M. E. y Rosso, S. B. (2016). Neuronal development and axon growth are altered by glyphosate through a WNT non-canonical signaling pathway. *Neurotoxicology*, 52, 150-161. <http://dx.doi.org/10.1016/j.neuro.2015.12.004>
- Cutler, A. C. (2003). Private power and global authority: transnational merchant law in the global political economy. *Cambridge: Cambridge University Press*, 90, 1-292. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511550300>
- Dictamen de Clasificación Arancelaria N.º 05/03* (2003, 18 de julio). MERCOSUR/CCM/DIR. N.º 05/03. INFOLEG N.º 420.552. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/86898/norma.htm>
- Doctor, M. (2013). Prospects for deepening Mercosur integration: Economic asymmetry and institutional deficits. *Review of International Political Economy*, 20(3), 515-540. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290.2012.671763>
- El País (2017, 28 de noviembre). *La UE autoriza el glifosato por otros cinco años*. [https://elpais.com/internacional/2017/11/27/actualidad/1511794192\\_322345.html](https://elpais.com/internacional/2017/11/27/actualidad/1511794192_322345.html)
- Falkner, R. (2003). Private environmental governance and international relations: exploring the links. *Global environmental politics*, 3(2), 72-87. <https://doi.org/10.1162/152638003322068227>
- Fidel, G. (2018, 3 de agosto). *Propuesta de recomendación del Parlamento del MERCOSUR al Consejo del Mercado Común para implementar un Acuerdo General de Normas Sanitarias y Fitosanitarias que coadyuve a establecer un Estatus Fitosanitario Común e Integrado en el MERCOSUR y extensivo a otros países de la región en lo que se refiere a la producción, inspección, muestreo, ensayos, importación, traslado y certificación del material vegetal*. Parlamento del Mercosur. <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/file/15584/1/2018.08.03-proyecto-barreras-fitosanitarias.pdf>
- Giraudó, M. E. (2021). Taxing the «crop of the century»: the role of institutions in governing the soy boom in South America. *Globalizations*, 18(4), 516-532. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1795426>
- Graz, J. C. y Nölke, A. (2012). The limits of transnational private governance. *The Diffusion of Power in Global Governance* (pp. 118-140). Palgrave Macmillan.
- Grugel, J. y Ruggirozzi, P. (2012). Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and reclaiming the state after crisis. *Development and Change*, 43(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2011.01746.x>
- Mac Loughlin, T. M., De Castro, M. C., López Aca, V., Orofino, A., Davidovich, I., Bernasconi, C. y Marino, D. (2017, septiembre). *La química ambiental como herramienta de transformación social: glifosato en espacios públicos urbanos y propuestas para su prohibición* [Presentación de póster]. XIV Congreso Internacional Científico y Tecnológico-CONCYT. <https://digital.cic.gba.gov.ar/handle/11746/6788>

- Medrado Avila-Vazquez, M. y Difilippo, F. (2016). Agricultura tóxica y salud en pueblos fumigados de Argentina. *Revista de conflictos sociales latinoamericanos*, 2, 23-45. <https://www.criticayresistencias.com.ar/revista/article/view/70>
- Menéndez, C. (2020, 4 de febrero). *Luxemburgo abre camino en la prohibición del glifosato en la Unión Europea*. Euronews. <https://es.euronews.com/2020/02/04/luxemburgo-abre-camino-en-la-prohibicion-del-glifosato-en-la-union-europea>
- Mercado (2009, 4 de septiembre de). «*Nuestro campo*», la iniciativa de Junior Achievement y Monsanto. <https://mercado.com.ar/protagonistas/nuestro-campo-la-iniciativa-de-junior-achievement-y-monsanto/>
- Mesquida, F. (2018, 1 de febrero). *Fundación Monsanto lanzó la nueva edición del programa Semillero de Futuro*. Infocampo. <https://www.infocampo.com.ar/fundacion-monsanto-lanzo-la-nueva-edicion-del-programa-semillero-de-futuro/>
- Monsanto (2017, diciembre). *Growing better together. 2017 Sustainability report*. [https://www.monsanto.com/app/uploads/2017/12/Sustainability\\_2017.pdf](https://www.monsanto.com/app/uploads/2017/12/Sustainability_2017.pdf)
- Montenegro, R. (2012). *Monsanto amenaza Malvinas Argentinas: semillas envenenadas y pérdida de soberanía alimentaria* [Tesis Doctoral]. Funam. <https://www.unrc.edu.ar/unrc/ocsa/docs/m-extractivista/monsanto-pormontenegro.pdf>
- Montenegro, C., Strada, M., Bono, J., Gasparri, I., Manghi, E., Parmuchi, E. y Brouver, M. (2005). *Estimación de la pérdida de superficie de bosque nativo y tasa de deforestación en el norte de argentina* [Presentación en Congreso]. UMSEF. [https://www.researchgate.net/profile/Nestor-Gasparri/publication/323548055\\_Estimacion\\_de\\_la\\_perdida\\_de\\_superficie\\_de\\_bosque\\_nativo\\_y\\_tasa\\_de\\_deforestacion\\_en\\_el\\_norte\\_de\\_argentina/links/5aa29db40f7e9badd9a664ae/Estimacion-de-la-perdida-de-superficie-de-bosque-nativo-y-tasa-de-deforestacion-en-el-norte-de-argentina.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Nestor-Gasparri/publication/323548055_Estimacion_de_la_perdida_de_superficie_de_bosque_nativo_y_tasa_de_deforestacion_en_el_norte_de_argentina/links/5aa29db40f7e9badd9a664ae/Estimacion-de-la-perdida-de-superficie-de-bosque-nativo-y-tasa-de-deforestacion-en-el-norte-de-argentina.pdf)
- Mozart, M. (2018, 31 de agosto). *Monsanto lleva a juicio a plataforma Avaaz y quiere datos privados de millones de usuarios*. La Red 21. <http://www.lr21.com.uy/ecologia/1378639-monsanto-demanda-avaaz>
- Newell, P. (2008). The political economy of global environmental governance. *Review of International Studies*, 34(3), 507-529. <https://doi.org/10.1017/S0260210508008140>
- Nodal (2017, 20 de abril). *Tribunal simbólico en La Haya condena a Monsanto por crímenes de guerra y ecocidio*. <https://www.nodal.am/2017/04/simulacro-juicio-la-haya-encuentra-monsanto-culpable-crimenes-guerra-ecocidio/>
- Noticiauno (2020, 5 de junio). *Argentina lidera el ranking mundial por la cantidad de glifosato que usa el campo*. <http://www.noticiauno.com.ar/nota/3502-Argentina-lidera-el-ranking-mundial-por-la-cantidad-de-glifosato-que-usa-el-campo>
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2004). *Uso de fertilizantes por cultivo en Argentina*. <https://www.fao.org/publications/card/es/c/164b9eec-c74d-5924-bf40-974dcfe773f8/>
- Pedemonte Castro, F. E. (2017). *Problemática del uso de glifosato* [Tesis Monográfica]. Universidad Agraria La Molina. <https://hdl.handle.net/20.500.12996/3011>
- RALLT (2015, 11 de diciembre). *Un mal cabalga con el viento, la toxicidad y carcinogenicidad del glifosato*. Biodiversidad La. [https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Un\\_mal\\_cabalga\\_con\\_el\\_viento.\\_La\\_toxicidad\\_y\\_carcinogenicidad\\_del\\_glifosato](https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Un_mal_cabalga_con_el_viento._La_toxicidad_y_carcinogenicidad_del_glifosato)
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: una breve historia*. Planeta.
- RFI (2019, 10 de diciembre). *Francia retirará del mercado 36 productos a base de glifosato*. France 24. <https://www.france24.com/es/20191210-agencia-francia-seguridad-salud-retira-mercado-productos-glifosato>
- Romig, S. (2010, 17 de marzo). *Argentina Court Blocks Agrochemical Spraying Near Rural Town*. Dow Jones News. <http://ih.adfn.com/stock-market/NYSE/monsanto-MON/stock-news/42014713/argentina-court-blocks-agrochemical-spraying-near>
- Rosenau, J. y Czempiel, E. (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. <http://doi.org/10.1017/CBO9780511521775>
- Rossi, G. D. (2013). La volatilidad en mercados financieros y de commodities: Un repaso de sus causas y la evidencia reciente. *Invenio*, 16(30), 59-74. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/877/87726343005.pdf>
- Ruggie, J. G. (2004). Reconstituting the global public domain: issues, actors, and practices. *European journal of international relations*, 10(4), 499-531. <https://doi.org/10.1177/1354066104047847>
- Saadi, C. (2018). *Las Relaciones Públicas como herramienta de Responsabilidad Social Empresarial. Propuesta de intervención para el programa «Aprender+» de la planta María Eugenia de Monsanto en la localidad de Rojas* [Tesis]. Universidad Abierta Interamericana. <http://imgbiblio.vaneduc.edu.ar/fulltext/files/TC128417.pdf>
- Svampa, M. (2013). Consenso de los Commodities y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30-46. <https://www.nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>
- Svampa, M. (2018). Continuidad y radicalización del neoextractivismo en Argentina. *Perfiles Económicos*, 3, 87-97. <https://doi.org/10.22370/rpe.2017.3.1222>
- Teubal, M. (2003). Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino. *Realidad Económica*, 196, 52-74. <https://www.unida.org.ar/Virtuales/Problemas%20Ambientales/M3/Soja%20transgenica%20y%20crisis%20modelo%20agroalimentario.pdf>
- Teubal, M., Reveles, I. L. A., Lindenboim, J., Giarracca, N., Gomez, M., Díaz, P. y Trombetta, M. (2008). Soja y agonegocios en la Argentina: la crisis del modelo. *Laboratorio*, 10(22), 5-7. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20120626030815/lavbo22.pdf>

- United Nations Global Compact (11 de mayo de 2018). *Growing Better Together 2017 Communication on Progress*. <https://www.unglobalcompact.org/participation/report/cop/create-and-submit/active/417671>
- Via Campesina (2011, 19 de diciembre). *Argentina: Histórica Movilización Campesina Indígena contra el agronegocio*. <https://viacampesina.org/es/argentina-historica-movilizacion-campesina-indigena-contra-el-agronegocio/>
- Via Campesina (2016, 13 de julio). *Tribunal contra Monsanto en La Haya*. <https://viacampesina.org/es/tribunal-contra-monsanto-en-la-haya/>
- Von Ehrenstein, O. S., Ling, C., Cui, X., Cockburn, M., Park, A. S., Yu, F. y Ritz, B. (2019). Prenatal and infant exposure to ambient pesticides and autism spectrum disorder in children: population based case-control study. *Bmj Clinical Research ed*, 364, 1-10. <https://doi.org/10.1136/bmj.i962>
- Zacune, J. (2012). *Lucha contra Monsanto. Resistencia de los movimientos de base al poder empresarial del agronegocio en la era de la «economía verde» y un clima cambiante*. Amigos de la Tierra Internacional, La Vía Campesina, Combat Monsanto. <https://viacampesina.org/es/wp-content/uploads/sites/3/2012/04/Monsanto-Publication-ES-Final-Version-1.pdf>
- Zarrilli, A. G. (2016). Ambiente, producción y mercado. El impacto transformador en una economía periférica, el Gran Chaco Argentino en el siglo XX. *Áreas. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 35, 121-139. <https://revistas.um.es/areas/article/view/279191>



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 19-12-2021  
Aceptado: 20-12-2021  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.11032>  
Páginas: 143-146

## Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo (dirs.)(2020), *Democracia, gobierno y administración pública contemporánea*

## Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo (dirs.)(2020), Democracy, government and contemporary public administration

Jaime Rodríguez Alba

Universidad Siglo 21 – UNIR (Universidad Internacional de la Rioja) (Argentina – España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4612-3498>

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

### NOTA BIOGRÁFICA

Jaime Rodríguez Alba es Doctor en Filosofía por la UNED y tiene un DEA en Sociología por la Universidad Complutense. Profesor de Ética en los diversos posgrados de la Universidad Siglo 21 de Argentina, donde dirige la Licenciatura en Administración Pública. Profesor de Transparencia y Buen Gobierno en la UNIR (Universidad Internacional de la Rioja), España. Investiga temas de ética aplicada en varios proyectos a nivel internacional.

---

### RESUMEN

Recensión del libro colectivo dirigido por Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo, *Democracia, gobierno y administración pública contemporánea*. Madrid. Tecnos 2020. 408 pp.

### PALABRAS CLAVE

Democracia; Gobierno; Administración Pública; Políticas Públicas; Burocracia.

---

### ABSTRACT

Review of the collective book directed by Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo, *Democracy, government and contemporary public administration*. Madrid. Tecnos 2020. 408 pp.

### KEYWORDS

Democracy; Government; Public Administration; Public Policies; Bureaucracy.

La obra que dirigen los profesores Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo presenta temas tópicos de los estudios de administración pública (modelos de gestión pública, procesos de gestión humana, dirección pública, gobernanza territorial, buen gobierno, transparencia, rendición de cuentas, partenariados público-privados, uso de las TIC e innovación pública, cambio organizacional, etc.) de forma coherente y apelando a la recuperación de una mirada pluralista que invoca a la diferencia, la diversidad, pero en especial a la conquista del estado por parte de la ciudadanía en sus modulaciones. Una obra que además compila resultados de investigación de los diversos autores.

Ambos directores son profesores de Ciencia Política y de la Administración. Bernabé Aldeguer es profesor en la Universidad de Valencia, Gema Pastor en la Universidad Complutense de Madrid, donde

dirige el Instituto Complutense de Administración Pública. Bernabé se ha destacado con varios premios a lo largo de su formación académica, entre ellos la mención por tercer mejor expediente académico otorgado por el gobierno de España. Ha participado en diversos grupos de investigación y publicaciones en la temática. Por su parte Gema Pastor es referente, en especial en cuestiones de gobierno abierto con enfoques neopúblicos, habiendo escrito numerosas obras en temas de administración pública. Los veintinueve autores que realizan los trabajos de esta obra son también profesionales (profesores e investigadores) de diversas instituciones educativas y de investigación de España y algunos centros extranjeros como la UAEM de México.

La obra que reseño tiene muchas virtudes. La primera de ellas ofrecer un compilado de temas tópicos en el campo de los estudios sobre administración pública (transparencia, buen gobierno, burocracia, innovación pública, partenariados, gobernanza multinivel, etc.) con un prisma novedoso, pero sobre todo con una capacidad muy grande en sintetizar información actualizada, muy bien estructurada y con hipótesis interpretativas sugerentes. Constituye en este sentido un auténtico manual, fruto de las diversas investigaciones de los autores, que permite en sus veinte capítulos y con los aportes de veintinueve autores ofrecer una panorámica de los temas actuales, ineludible para quien desee tener una visión completa y profunda de las usuales tematizaciones en el campo.

Sin lugar a dudas pese a la diversidad de autores hay una clara línea argumental que sostiene este manual: pensar el nexo entre democracia –procesos de democratización– el gobierno y la administración pública. La clave con la que los diversos autores piensan este nexo, a mi juicio, no puede ser más actual y relevante: apostar por modalidades de interacción entre el estado, la administración pública y los diversos stakeholders que definen sus procesos y relaciones en el marco de los enfoques neopúblicos, desarrollando una visión crítica que integra logros pero ubica riesgos y problemáticas en los enfoques gerencialistas con los que usualmente se considera superar las rigideces de un estado que ha de abrirse para sumarse a los retos que la globalización tecnológica en curso imprime.

El paradigma neopúblico asoma en diversos espacios de la obra, tanto en los más teóricos como en aquellos que describen casos puntuales, generando ideas para dar sustento empírico a los modelos neoweberianos, a las concepciones del nuevo servicio público, a modos de armar gobernanzas colaborativas, innovaciones sustentables, horizontes prácticos para el gobierno abierto, y otros tópicos que la obra aborda. Los trabajos sostienen posturas metodológicas diversas, pues muchos de ellos son de tipo analítico-crítico, otros más de exposición teórico-conceptual, si bien la mayoría recurre a estudios de caso para poder fundamentar las hipótesis e ideas.

La obra se compone de tres partes. La primera –*Aproximaciones teóricas para el estudio de gobierno y administración pública*– compuesta por ocho capítulos que ahondan en las referencias teóricas que sustentan la mirada neopública de fondo. La segunda –*Gobiernos y administraciones públicas en acción*– repasa en nueve capítulos tópicos como la transparencia, el buen gobierno, los partenariados público-privados, las exigencias para una comunicación institucional exitosa, la gobernanza inteligente, el máquetin territorial, la gestión del riesgo, la rendición de cuentas, los procesos colaborativos o el máquetin territorial, entre otros. La tercera parte –*Agentes estratégicos para la innovación pública*– aglutina en tres capítulos las novedades en temáticas como el empleo público y las competencias profesionales, la alta función pública y los directivos o las interacciones entre grupos de interés y administración pública. Exploremos brevemente cada una de estas partes.

En la primera parte de esta obra se puede visualizar de modo claro el enfoque teórico y las apuestas epistemológicas y políticas de los autores y sus trabajos. Bernabé Aldeguer y Gema Pastor reivindican en su trabajo –*El estado en acción*– el marco general del enfoque neopúblico con el que se piensa la reestatalización que sugiere la obra. Luz Muñoz Márquez y Juan Antón Mellón –*Política, administración pública y democracia*– ahondan en la usual contraposición burocracia/gerencia, señalando la necesidad de democratizar y generar espacios participativos que superen enfoques tradicionales (burocráticos o gerencialistas). Joan Baptista Harguideguy y Cristina Fernández Rivera –*La ciencia de las políticas en el análisis de las políticas públicas*– apuestan por el pluralismo analítico y la apertura epistemológica para una institucionalidad reflexiva que democratice el ciclo de las políticas públicas. Ángel Iglesias –*Nueva Gestión Pública e innovación en el sector público*– explora la necesidad de una innovación que se sustente en estrategias de alianza que presten especial atención a los impactos de las innovaciones, más allá de enfoques puramente resultadistas. Ángel Valencia Sáiz y Bernabé Aldeguer Cerdá –*Tecnocracia y gestión pública*– consideran central para la democratización auspiciada en la obra una refundación de la estatalidad orientada a superar el gerencialismo y la tecnocracia de modelos previos. Cristina Ares Castro-

Conde –*Gobernanza multinivel en el marco de la Unión Europea*– analizando el concepto de gobernanza y su interacción con la presencia de múltiples niveles decisionales y administrativos, estima que se precisa repolitizar espacios de gobernanza en la Unión Europea, considerando el actual método comunitario. Finalmente Gema Pastor Albaladejo, Gema Sánchez Medero y Pilar Mairal Medina –*Nuevo servicio público y gobierno abierto*– dan un cierre coherente a esta primera parte, estimando las metodologías del gobierno abierto en la senda democratizadora de este enfoque neopúblico que estudian en los autores del Nuevo Servicio Público. De tal modo ponen foco en lo que son claves hermenéuticas de la obra: la deliberación, la co-gestión, la co-dirección, etc., y los procesos de transformación cultural necesarios para superar modelos gerencialistas.

La segunda parte de la obra arranca con las consideraciones de Laura Román Masedo –*Buen gobierno y transparencia*– relativas a la equivocidad de los conceptos de buen gobierno y de transparencia así como las dificultades metodológicas del diseño de indicadores y dimensiones para la implementación de los mismos. María Ángeles Abellán López y Gonzalo Pardo Beneyto –*Rendición de cuentas y control del gasto público*– consideran central en el control del gasto público la receptividad social, así como la apuesta por modalidades de *public compliance* y la articulación de los programas y acciones de las entidades de fiscalización superior con los sistemas de rendición de cuenta de instituciones y gobiernos. Oscar Diego Bautista –*Ética pública y gestión de integridad*– presenta los instrumentos éticos que conforman un Sistema Ético Integral (SEI), señalando la importancia de la profesionalización en la gestión ética, así como la supervisión cívica. Irene Belmonte Martín y María José García Solana –*Gestión pública y gestión privada*– en sintonía con el marco general de la obra consideran la inserción de los partenariados público-privados en el marco del gobierno abierto y una gobernanza orientadas a la co-producción, co-creación y gestión integrada de servicios. Cecilia Güemes y Jorge Resina –*Procesos colaborativos*– muestran, mediante un estudio empírico asociado al caso de Madrid Escucha, las variables e indicadores que permiten procesos de participación virtuosos, señalando cómo la confianza es clave en el proceso. Rubén Sánchez Mederos –*Comunicación Institucional y gestión de la información pública*– estima que la democratización y sus exigencias (pluralidad, diversidad, etc.), exigen considerar los sistemas de información y comunicación junto con diseños institucionales permeables a las formas de escucha activa. Gonzalo Pardo Beneyto y María Ángeles Abellán López –*TIC e innovación institucional*– vinculan la gobernanza inteligente, cuyo desarrollo comporta nuevas tecnologías, a la necesidad de cambios organizacionales. Cambios precisos para domesticar las diversas formas de isomorfismo que pueden desvirtuar la innovación pública. María José Cerdá Bertomeu –*Marketing territorial y diplomacia pública*– considera que el máquetin territorial es un proceso político que puede convertirse en una herramienta de gestión público para la gobernanza de los territorios. Finaliza esta segunda parte con el trabajo de Roberto Losada Maestro –*Gestión del riesgo*–, en el que tematiza los elementos éticos presentes en las regulaciones de la complejidad, incertidumbre y ambigüedad presentes en la gestión del riesgo, apostando por la regulación comunitaria como buena opción para la tematización ética.

La tercera parte de esta obra abre con el trabajo de Nieves Ortega Pérez y Margarita Pérez Sánchez –*Empleados públicos y competencias profesionales*–. Las autoras además de presentar las innovaciones en el empleo público generadas por la nueva regulación del Estatuto Básico del Empleado Público, inciden en profundizar las tendencias hacia un servicio público caracterizado por el desarrollo de nuevas competencias profesionales y la flexibilidad estructural. Jorge Crespo –*Alta función pública y directivos públicos*– explora la tensión entre administración (técnica) y política (ideología) en su modulación entre una dirección pública y una dirección profesional. Esta tercera parte se cierra con el trabajo de Iván Medina Ibarra y Luis Bouza García –*Grupos de interés y administraciones públicas*– en el que valoran fenómenos como la cartelización política y el corporativismo. Fenómenos que pueden ser abordados en su complejidad mediante medidas neopúblicas orientadas al reconocimiento de nuevos actores y a una visión abierta y pluralista de la interacción con y entre los mismos.

Más que recomendable esta obra. No sólo por ser un manual al estilo tradicional de puntilla y búsqueda de completud. Sino por el ejercicio coherente en la interpretación de tópicos, usuales en el campo de las ciencias políticas y de la administración, desde una escala de afinidades realmente asombrosa para la multitud de autores que escriben. A lo que ha de sumarse el rigor científico en las fuentes, las referencias epistémicas obligatorias, los debates actuales en liza, etc.

A un lector quisquilloso podría gustarle una introducción general más amplia en la que los directores explorarán la obra que dirigen, si bien es cierto que en el capítulo primero hacen esto de forma concisa. También puede que les sugiriera a los directores que en un manual que pretende analizar la articulación entre es-

tado, democracia y administración pública contemporánea, se prestara también atención a la deconstrucción de la mirada eurocéntrica, avizorando otras epistemologías, tradiciones institucionales, mirada poscolonial, etc., dado que el manual no delimita el ámbito geográfico de contemporaneidad. Finalmente, si atendemos a un lector escrupuloso de épocas y tendencias tecnológicas, echaría de menos un mayor análisis de los impactos de la smartificación de la gestión pública para las administraciones públicas actuales. No obstante reconocer que en la obra se abordan estos problemas en varios acápites. Pero, por ejemplo, sería positivo una mayor especificidad en la temática de los problemas estratégicos, políticos y éticos, que suponen la ciencia de datos o la inteligencia artificial aplicada en la gestión pública.

Como los directores de la obra –Bernabé Aldeguer Cerdá y Gema Pastor Albaladejo– refieren en el primer capítulo, los destinatarios posibles de esta obra son muchos. Estudiantes, profesores, investigadores, pero también expertos y funcionarios públicos. Por supuesto un manual escrito con la suficiente amplitud de miras como para ser también de uso al lector interesado en temas de la política y el estado.



GAPP, número 28, marzo de 2022  
Sección: RECENSIONES  
Recibido: 31-12-2021  
Aceptado: 10-01-2022  
Publicado: 01-03-2022  
DOI: <https://doi.org/10.24965/gapp.i28.11038>  
Páginas: 147-149

## Juan José Rastrollo Suárez, *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*

Miguel Ángel Andrés Llamas  
Universidad de Salamanca (España)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8824-2917>  
[mllamas@usal.es](mailto:mllamas@usal.es)

### NOTA BIOGRÁFICA

Investigador posdoctoral Margarita Salas en el Área de Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

---

### RESUMEN

Recensión del libro de Juan José Rastrollo Suárez, *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 183 pp.

### PALABRAS CLAVE

Teletrabajo; sector público; administración electrónica; gestión por objetivos.

---

### ABSTRACT

Review of the book from Juan José Rastrollo Suárez, *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*, Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 183 pp.

### KEYWORDS

Teleworking; public sector; e-government; management by objectives.

La pandemia de la COVID-19, por razones obvias, ha revitalizado el interés por el teletrabajo tanto en el sector privado como en el sector público. Fruto de esta realidad sobrevenida se aprobó el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que fue tramitado como proyecto de ley y dio lugar a la vigente Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, en cuya disposición adicional segunda se excluye de su aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Poco después llegó el turno al sector público con la aprobación del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Más recientemente, ha sido sometido a trámite de información pública un proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado.

A tenor de estos precedentes, la monografía del profesor Rastrollo Suárez se publica en un momento de singular trascendencia para nuestras Administraciones públicas. Pero, lejos de lo que pudiera parecer, no estamos ante un trabajo pergeñado para dar respuesta a meras necesidades coyunturales, sino que aborda el fenómeno del teletrabajo atendiendo a su proyección estructural en la gestión del empleo público.

La principal perspectiva de análisis es la jurídico-administrativa, si bien a lo largo de los cinco capítulos que componen la obra se entrecruzan algunos elementos procedentes de otras disciplinas lindantes, no solo

jurídicas, que enriquecen el resultado, en el buen entendido de que la doctrina administrativista ya no puede operar al margen de la más amplia visión de las políticas públicas.

En efecto, una de las aportaciones más valiosas de esta monografía es que, partiendo de la centralidad del tratamiento jurídico-administrativo, proporciona al lector un conocimiento contextual, integral y holístico del fenómeno del teletrabajo y de sus implicaciones en la organización administrativa, en el marco de los cambios tecnológicos cristalizados en el paradigma de la Administración electrónica. A ello contribuye también la doble mirada diacrónica y comparada contenida en la obra. Cabe destacar la precisa exposición de los avatares normativos de Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia (referencia en la materia), Portugal y Reino Unido, países en los que se ha implementado el teletrabajo en la Administración con distinta intensidad y variable grado de especificidad normativa respecto del sector privado.

Igualmente ilustrativa es la exposición sistemática de la normativa autonómica en la materia. A la luz de este exhaustivo estudio, cabe concluir que el bagaje organizativo de las Comunidades Autónomas, algunas de ellas pioneras en el diseño y regulación del teletrabajo, representa una oportunidad de aprendizaje institucional para hacer frente a los retos futuros.

El autor apunta diversos factores que justifican la apuesta por esta modalidad de trabajo en la Administración, como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral o la reducción de desplazamientos y, en consecuencia, de la huella ecológica; pero también deja constancia de los posibles efectos negativos del teletrabajo, como la existencia de riesgos psicosociales asociados al aislamiento.

Con todo, la principal preocupación de la obra consiste en escudriñar las implicaciones jurídicas del teletrabajo en el empleo público. Como en tantas otras ocasiones, una vez más la singular naturaleza de la Administración requiere una posición de cautela al dirimir cómo extrapolamos fenómenos, conceptos o categorías generales que trascienden al funcionamiento administrativo, es decir, la posición metodológica propia del Derecho administrativo. Suele afirmarse que el Derecho administrativo es un Derecho de equilibrio –quizá todo Derecho lo es–, delicada naturaleza que explora el autor al diseccionar las presiones encontradas que el teletrabajo ejerce en la Administración.

Una de las preguntas decisivas en los procesos de implementación del teletrabajo es la identificación de los puestos susceptibles de esta modalidad laboral. En el ámbito de la Administración pública, la respuesta se halla indefectiblemente condicionada por el interés general que aquella encarna. Este interés se plasma, entre otros extremos, en la necesidad de garantizar una atención adecuada a la ciudadanía en muy diversas áreas de la actividad administrativa, sin que pueda obviarse la persistencia de la denominada brecha digital y el fenómeno de la despoblación. Como apunta el autor, el caso aragonés es uno de los pocos que incorpora la necesidad de contemplar la viabilidad del teletrabajo en las relaciones de puestos de trabajo, instrumento que debería adquirir una mayor flexibilidad para cumplir este cometido.

Especial interés reviste el análisis que realiza el autor sobre el resurgimiento de las «necesidades de servicio» y su exploración como concepto jurídico indeterminado que adquiere renovado vigor jurídico-práctico para dirimir las solicitudes de teletrabajo. La exposición sistematizada de la jurisprudencia, quizá no muy extensa pero sí de enorme trascendencia prospectiva, adereza el estudio en este punto y en toda la materia abordada.

Como también se advierte en la monografía, no menos importante en el diseño y ejecución de los programas de teletrabajo resultará el ejercicio de la potestad discrecional de autoorganización, derivada del principio constitucional de eficacia, así como la función de control, que se plasma sobre todo en la elaboración de sendos informes, por ejemplo, sobre la autorización de esta modalidad.

El teletrabajo plantea en la Administración pública un desafío pendiente en el campo de la dirección y gestión públicas, que tiene que ver con la orientación del trabajo realizado a distancia por las y los empleados públicos al cumplimiento de objetivos previamente establecidos. El hecho de que el profesor Rastrollo Suárez sea un reconocido especialista en los sistemas de evaluación del desempeño facilita la tarea de abordar este desafío desde la perspectiva jurídico-administrativa. En este sentido, el autor señala la importancia del plan o programa de teletrabajo como el instrumento idóneo para materializar dicha evaluación.

El paradigma de la gestión por objetivos que comporta el teletrabajo puede generar una cierta tensión, un precario equilibrio, con el específico estatuto del empleado público teletrabajador, cuyos derechos y deberes precisan de concretos desarrollos normativos, de manera destacada en todo lo relativo a la formación, a la dotación de los medios tecnológicos necesarios y a las garantías de los derechos digitales y, en particular, del nuevo derecho a la desconexión digital. También el autor se ocupa con solvencia de estos extremos, así como del profuso tejido orgánico que ya se ha venido gestando en el ámbito autonómico para canalizar la implementación de esta modalidad de prestación laboral.

El libro no incurre, a mi modo de ver, en un error demasiado frecuente en la literatura académica, no solo en la jurídica, que es la de concebir el objeto de estudio con un fetiche. Si bien es cierto que el autor se muestra partidario de impulsar el teletrabajo y tilda a España de país rezagado en cuanto a su regulación, en todo momento contempla las dificultades y los problemas reales y potenciales que suscita la implementación del teletrabajo en la Administración.

Sin ser una obra en exceso prescriptiva, se constata en todo momento la preocupación del autor por la praxis jurídico-administrativa. Una vez más se demuestra que la profunda reflexión dogmática no está reñida con la aplicabilidad práctica de la investigación; al contrario, aquella opera siempre como una garantía de realismo. No debería ser otra manera si convenimos que el Derecho es siempre una técnica de organización social; y el Derecho administrativo, una técnica –quizá la más determinante– al servicio de la organización administrativa y de sus relaciones con las personas. Se advierte del mismo modo que la investigación académica de calidad resulta indiferenciable de lo que se ha dado en llamar transferencia del conocimiento.

En alguna ocasión se refiere el autor a la necesaria colaboración de los niveles político y administrativo para asegurar un diseño óptimo y el buen desempeño de los programas de teletrabajo, a lo que habría que añadir la incidencia de otros factores extrajurídicos, como la suficiencia presupuestaria para acometer el reto tecnológico.

Sin perjuicio de tener muy presentes estos y otros obstáculos jurídico-organizativos de su implementación, parece desprenderse del conjunto de la obra la conveniencia de concebir el teletrabajo con mayor ambición que una mera situación administrativa en el empleo público, esto es, la necesidad virtuosa de imaginar una nueva oportunidad para la reforma y modernización de la Administración, tan anhelada en las últimas décadas como difícil de materializar, un proceso de transformación que habrá de materializar el paradigma de la gestión por objetivos y resultados.

En definitiva, se trata de una obra sólida que arrojará luz a los operadores jurídicos en la materia, al mismo tiempo que debería convertirse en una herramienta de consulta indispensable para los responsables políticos, el personal directivo de todas las Administraciones y las organizaciones sindicales a la hora de diseñar instrumentos normativos y acuerdos colectivos que impulsen el teletrabajo en el sector público, en todos los niveles competenciales, con eficacia y las debidas garantías..